



Agencia de Información Laboral



El Plan de Acción sobre Derechos Laborales ¿Una nueva frustración?

Balance de los primeros 6 meses de implementación del Plan de Acción en Derechos Laborales acordado entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos

Por: José Luciano Sanín Vásquez
Director General de la Escuela Nacional Sindical - ENS

El próximo 7 de octubre, día en que se celebra la “Jornada Mundial por el Trabajo Decente”, se cumplen seis meses de la adopción del Plan de Acción sobre Derechos Laborales acordado entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Por ello en la ENS preparamos un balance de su implementación y efectos, y esperamos que se realice un balance público en el que participen, además de las instituciones del estado involucradas, las centrales sindicales y los empresarios.

El balance recoge muchas voces críticas. De un lado, la Central Unitaria de Trabajadores –CUT- y la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC- han denunciado, en estos seis meses, casos concretos de vulneración de los derechos laborales y sindicales, donde los contenidos del Plan de Acción no tienen efecto. Así mismo, la Confederación General del Trabajo –CGT- y la Confederación de Pensionados de Colombia –CPC-, que suscribieron el acuerdo laboral, han denunciado también casos y han manifestado públicamente su preocupación con el incumplimiento de algunos apartes de dicho acuerdo.

Hacemos este balance en medio de un incremento de las protestas de los trabajadores en los últimos meses. Miles de trabajadores de los campos petroleros, de los puertos, de los hospitales, de la agroindustria de la palma, entre otros, han realizado paros exigiendo su vinculación directa a las empresas mediante contrato de trabajo. Y lo hacemos también en el marco de un paro estatal, convocado por las tres centrales sindicales y todas las federaciones de sindicatos de empleados públicos, para este viernes 7 de octubre. Paro que sus convocantes justifican por varios incumplimientos del gobierno nacional, en especial, el no desmonte de la intermediación laboral de las Cooperativas de Trabajo Asociado en las entidades públicas, la no adopción de un decreto previamente concertado sobre negociación colectiva, la no solución de la situación de 120 mil empleados provisionales, y el incumplimiento de la sentencia C-614 de 2009.

El Plan de Acción sobre Derechos Laborales generó muchas expectativas de cambio, que aún no logran concretarse, pues el plan se ha reducido a la adopción, sin diálogo y sin cumplir estándares de la OIT, de algunas medidas que no logran transformar las políticas

públicas laborales, y que tienen, por lo anterior, mínimos efectos en la realidad laboral del país. Procesos de diálogo, una mayor y más sostenida voluntad política, ampliación de la capacidad del Estado para la protección de los derechos laborales y sindicales, persistencia para transformar las políticas públicas laborales, y acompañamiento y participación directa de las organizaciones sindicales, es lo que se requiere en este momento. Sería importante que el Ministro del Trabajo, que será nombrado en las próximas semanas por el Presidente de la República, tenga por misión lograr los objetivos del Plan de Acción y el cumplimiento de las conclusiones y recomendaciones de la OIT.

Nos preocupa que una eventual aprobación del TLC por parte del Congreso de los Estados Unidos, además de las graves consecuencias que traerá, reduzca aún más la limitada voluntad de cambio existente y convierta el Plan de Acción sobre Derechos Laborales en una nueva frustración para los trabajadores colombianos.

A. EL PLAN DE ACCIÓN SE HA VENIDO IMPLEMENTANDO SIN CUMPLIRLE A LA OIT Y SIN DIÁLOGO SOCIAL

Desde un principio vimos como un avance el Plan de Acción en Derechos Laborales, dado que la grave situación laboral y sindical del país exige la adopción de medidas que reviertan el déficit de trabajo decente generado en décadas de exclusión de los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Y señalamos que si bien todas las medidas incluidas eran en principio positivas, se requería de otras para garantizar su efectividad, y que sería importante establecer metas concretas que permitieran medir los cambios alcanzados.

Hemos sostenido que es indispensable articular al Plan de Acción en Derechos Laborales con las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT que visitó Colombia en febrero de este año, y que enfatizó en la urgente necesidad de realizar modificaciones legislativas pendientes en por lo menos 53 temas. Lamentablemente esto no se ha hecho.

Esperábamos que el gobierno colombiano convocara a diferentes actores de la sociedad a un diálogo para el diseño e implementación de las medidas acordadas en el Plan. Sin embargo, en ningún caso las medidas puestas en práctica surgieron del diálogo social. Tenemos que señalar, además, que hasta ahora el Acuerdo Laboral suscrito por el gobierno, los empresarios y dos centrales sindicales (CGT y CPC) no ha sido cumplido. El Presidente de la CGT en días pasados manifestó su preocupación con el incumplimiento del Acuerdo Laboral, en particular lo referido a la reforma del decreto sobre negociación colectiva de los empleados públicos.

B. LAS MEDIDAS ADOPTADAS NO CONSTITUYEN CAMBIOS SUSTANCIALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El plan de acción sobre derechos laborales incluye aproximadamente 37 medidas concretas que el gobierno debería adoptar sobre 10 grandes temas, dirigidas todas a contribuir en cinco propósitos: al fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en el campo laboral, la formalización laboral, la protección del derecho de asociación sindical, la protección del derecho de negociación colectiva, y la superación de la violencia

antisindical y de la impunidad. Nuestro balance se centrará en mostrar las medidas adoptadas y sus efectos en cada uno de estos cinco propósitos:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad laboral

En este campo el gobierno colombiano se comprometió con la creación del Ministerio del Trabajo, la ampliación del número de inspectores y su capacitación, en construir un sistema de denuncias en línea y mejorar la capacidad de resolución de conflictos.

A pesar de que el Congreso, desde el mes de mayo, le entregó amplias facultades al gobierno para crear varios Ministerios, incluyendo el Ministerio de Trabajo, éste es el único que aún no ha sido creado. Hemos insistido en la necesidad de darle al Ministerio del Trabajo un alto perfil político y una mayor capacidad institucional, que le permita liderar los cambios en las políticas públicas laborales que el país necesita. También insistimos en que el nuevo ministerio debe cumplir el conjunto de recomendaciones que la OIT ha realizado para adecuar el país a las exigencias de los convenios 81 y 129 sobre inspección del trabajo en la industria, el comercio y el sector agrícola. Pero quizá lo más importante de señalar, es que el diseño del nuevo ministerio no ha sido el resultado del diálogo social, pues tan solo se abrió un breve espacio para opiniones de las centrales sindicales en el mes de julio pasado.

En relación con los nuevos inspectores, su formación y capacidad para resolver conflictos, los informes del gobierno dan cuenta de un pequeño número de medidas dispersas y aún sin implementar. Creemos que son necesarias más medidas que permitan contar con un número de inspectores suficiente. Según el estándar de OIT, debemos llegar a 2.000 por lo menos, capacitados y especializados, con competencias para enfrentar las distintas situaciones de riesgo y vulneración de los derechos laborales, con la autoridad suficiente para hacer efectivas sus decisiones, convenientemente remunerados, en carrera administrativa, con independencia y controles a sus actuaciones y que dispongan de los materiales e insumos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

En relación con el sistema ciudadano de denuncias, no se tiene información acerca de ninguna sanción que se haya alcanzado por medio de la página Web, y mucho menos por medio de línea telefónica. No existe en la página Web un acceso directo para las quejas, y el enlace de contactos no da información sobre el trámite de quejas, tampoco información sobre el estado de las investigaciones que se tramitan por esta vía.

Es evidente y manifiesta la gran debilidad del Estado para proteger el ejercicio de la libertad sindical y producir una reducción significativa de los abusos y de la ilegalidad en materia laboral. Son muchos los casos que se han denunciado públicamente (en puertos, salud, palma, petróleo, etc.) y lo más notorio ha sido la incapacidad del Estado para dar respuesta a los reclamos que los trabajadores han planteado frente a la aplicación de unas normas que el mismo Estado expidió. No se nota que la inspección del trabajo esté adecuada para responder, no se ven los 100 nuevos inspectores que se dijo se iban a nombrar, tampoco se concertó una plan de inspección en sectores prioritarios y, por el contrario, han aumentado las protestas en estos sectores. El Ministerio debería contar con un plan especial de inspección que proteja los trabajadores que buscan organizarse en sindicatos, y obtener su vinculación directa a las empresas.

2. Formalización laboral

En este campo el gobierno se comprometió a eliminar el uso indebido de cooperativas de trabajo asociado y de cualquier otra forma de relación que afecte derechos laborales, así como a establecer un régimen que permita controlar la vulneración de derechos laborales por parte de las empresas de servicios temporales, y para ello introducir cambios en la legislación, reforzar la inspección laboral y divulgar ampliamente los derechos de los trabajadores.

El gobierno avanzó parcialmente en lo referido a los cambios legislativos en materia de CTA, y no avanza aún en lo relacionado con las empresas de servicios temporales. La reglamentación del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, a través del decreto 2025 de 2011, se limitó a establecer sanciones por el incumplimiento de la prohibición que tienen las CTA de realizar intermediación laboral. Pero, a diferencia del compromiso adquirido en el plan de acción, no se refiere a sanciones por el uso de otras formas de intermediación y precarización laboral. Situación que ha posibilitado que en varios sectores los empresarios cambien las cooperativas de trabajo asociado por las llamadas Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS), por contratos sindicales y por empresas de servicios temporales. Es el caso, por ejemplo, de los puertos, la palma, las entidades de salud, etc., que siguen ocultando relaciones laborales y evadiendo la ley.

Con las nuevas normas sobre prohibición de la intermediación laboral a través de CTA, los trabajadores han encontrado un espacio para reivindicar sus derechos, como lo es tener contrato de trabajo y protección laboral y social. Y han empezado movilizarse y a hacer protestas, a reclamar la aplicación de las normas, lo que es justo, legítimo y tiene respaldo en la ley. Sin embargo, estos reclamos no encuentran respuesta en el Estado, no se han aplicado sanciones a las empresas que continúan usando CTA, y tampoco a las que han empezado a usar otras figuras de intermediación y defraudación de los derechos laborales. En sus informes el gobierno tan solo reporta dos sanciones por intermediación ilegal.

Unas pocas empresas, actuando sin la acción del Estado, han entendido el mensaje político del momento: establecer relaciones laborales con contratos de trabajo y derechos laborales y sindicales, y han empezado a vincular directamente a los trabajadores que tenían a través de CTA. En esa lista están Carrefour, Éxito, Fabricato, entre otras. Lo que resulta increíble es que el Estado no lo haya entendido, cuando es el primero que tiene que acabar con la tercerización; y es inaudito que grandes empresas como las petroleras, las sociedades portuarias, de la agroindustria de la palma, y del sector azucarero, que tienen capacidad administrativa y financiera par resolver este problema, lo que están buscando es evadir la ley.

La inmensa mayoría de las empresas que contratan sus trabajadores a través de CTA y empresas de servicios temporales, no han transformado sus relaciones laborales, gracias a la inexistente inspección laboral y a los agujeros existentes en la legislación, que les permite defraudar derechos laborales.

Es necesario, entonces, ampliar el alcance del decreto 2025 de 2015, para que cobije otras formas de intermediación que afectan derechos laborales, y que el Ministerio de la Protección Social diseñe una estrategia, en consulta y acuerdo con las centrales sindicales, para implementar el decreto 2025 de 2011, y el control a las empresas

temporales de servicios. No se puede seguir atendiendo caso por caso, el Estado debe dar una respuesta proporcional al problema gigantesco de tercerización laboral existente en el país.

El Estado debe ser el primero en dar ejemplo generando trabajo decente. Son muchas las entidades del Estado a nivel nacional y regional que realizan intermediación laboral para actividades propias de las entidades públicas, en perjuicio de los derechos de trabajadores. Por ello será necesario que el gobierno, tal como lo anunció el Presidente Santos en reunión con las centrales sindicales el pasado 31 de marzo, emita una reglamentación concertada sobre la aplicación de la Sentencia C-614 del 2009 de la Corte Constitucional, y se proceda a la realización de acuerdos en las entidades públicas que permitan la vinculación directa los trabajadores que se encuentran prestando sus servicios al Estado a través de las CTA, contratos de prestación de servicios y otras formas de intermediación laboral.

3. Protección del derecho de asociación sindical

El gobierno se comprometió a reformar el artículo 200 del Código Penal, para sancionar las violaciones al derecho de asociación y negociación colectiva. En este tema el gobierno presentó, en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011), un proyecto que incluía una protección amplia a la libertad sindical, sanción con pena de prisión a quien obstruyera o dificultara la asociación sindical a través de promesas o presiones laborales, el despido o cambio de condiciones de trabajo para impedir la conformación de sindicatos o el ejercicio del derecho de asociación, el negarse a negociar, el tomar represalias por participar en testimonios e investigaciones, amenazar a sindicalistas para afectar el ejercicio de libertades sindicales, o el celebrar pactos colectivos que otorgaran mejores condiciones que las previstas en la convención. Sin embargo, en el último debate en el congreso el proyecto fue profundamente modificado, eliminando muchas de las conductas típicas previstas en el proyecto y dejando sólo una protección difícilmente aplicable para el caso de firma de pactos colectivos.

El texto aprobado¹ en la Ley 1453 de 2011 establece tres cambios importantes frente al artículo anterior. En primer lugar, impone pena de prisión de 1 a 2 años, que antes era una multa. En segundo lugar, establece una serie de agravantes de pena, en las que se incluye la realizada mediante engaño al trabajador. Y en tercer lugar, tipifica como delito la celebración de pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones

¹ "Artículo 26. Modifíquese el artículo 200 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así: **Artículo 200. Violación de los derechos de reunión y asociación.** 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) 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."

convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La violación a la libertad sindical se encontraba establecida como delito hace más de 10 años en el Código Penal. Ha sido aplicada tan solo en dos ocasiones, según la información que tenemos, pues en la práctica es muy difícil aplicarla por tratarse de un tipo penal abierto. Aumentar la pena no resulta ser una protección adecuada y suficiente del derecho de asociación.

Creemos que para que sea más efectiva la protección a la libertad sindical debe reformarse el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, que establece las obligaciones del empleador, e incluir en éste la obligación de los empleadores del respeto, protección y promoción de la libertad sindical de sus trabajadores. Al respecto la Misión de Alto Nivel de la OIT señaló: *“La Misión está profundamente preocupada por las repetidas y detalladas informaciones recibidas a propósito de actos de discriminación antisindical en empresas y en el sector público, así como de la ausencia de acciones eficaces para poner fin a dichos actos”*.

4. Protección del derecho de negociación colectiva

En pactos colectivos, el gobierno se comprometió a establecer como delito con pena de prisión, la utilización de pactos colectivos para vulnerar el derecho de negociación colectiva mediante el ofrecimiento de mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados en dichos pactos, a realizar campañas de divulgación para promover la concientización sobre el uso ilegal de pactos colectivos, a implementar un sólido régimen de cumplimiento, y a utilizar la asistencia técnica de la OIT para monitorear el uso de los pactos colectivos.

Efectivamente, la reforma al artículo 200 del Código Penal estableció como delito la utilización de los pactos colectivos con fines antisindicales. Sin embargo, esta medida, si bien sanciona al empresario que haga uso antisindical de los pactos colectivos, no los prohíbe y por tanto podrán seguir existiendo pactos colectivos en empresas donde existen organizaciones sindicales, mientras no sea reformado el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en su informe del año 2010 sobre el convenio 98 señaló: *“...la Comisión pide al Gobierno que informe sobre las medidas adoptadas tendientes a estimular y promover el pleno desarrollo y uso de la negociación colectiva voluntaria, de conformidad con el artículo 4 del Convenio, y de garantizar que la firma de pactos colectivos negociados directamente con los trabajadores sólo sea posible en ausencia de sindicato y que no se realice en la práctica con fines antisindicales...”*.

En relación con la campaña y las acciones de inspección laboral para impedir el uso antisindical de los pactos colectivos, el gobierno informa acerca de un plan y un cronograma de visitas a las empresas que tienen pacto colectivo, pero no se informa de sanciones en este campo.

En servicios esenciales, el gobierno se comprometió a recopilar y difundir la doctrina y la jurisprudencia colombiana, lo que en efecto hizo. Sin embargo, el documento que publicó no recoge la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ni del Consejo de Estado, donde se pronuncian en favor de la posibilidad de ejercer la huelga en casos de

incumplimiento grave de las obligaciones del empleador, incluso en servicios públicos esenciales. El documento cita algunas sentencias de la Corte Constitucional, pero evita mencionar las sentencias a favor del ejercicio de la huelga en servicios públicos esenciales, y las sentencias que hacen llamados al Congreso de la República para que regule el tema. Y el documento tampoco retoma la doctrina de la Comisión de Expertos de la OIT, que ha señalado de manera sistemática los servicios considerados esenciales en Colombia que violan el Convenio 87, y ha solicitado realizar modificaciones legislativas, sin que el estado Colombiano las haya cumplido.

Consideramos que es necesario concertar una regulación legal que establezca de manera expresa y precisa el concepto de servicios esenciales en sentido estricto, y de prestación de servicios mínimos de conformidad con la doctrina de los órganos de control de la OIT, pues precisamente las observaciones y recomendaciones de la OIT han cuestionado la laxitud de la legislación y, sobre todo, la interpretación excesivamente restrictiva del derecho a la huelga que los jueces colombianos han realizado.

Finalmente, en el tema de negociación colectiva, aunque no se incluyó en el Plan de Acción, el gobierno se comprometió en el Acuerdo Laboral a expedir un decreto concertado que permita la negociación colectiva a más de 800 mil empleados públicos. Por varios meses el gobierno y todas las federaciones sindicales del sector público, pertenecientes a las tres centrales sindicales colombianas, discutieron y lograron acordar un borrador de decreto. Sin embargo, luego de cuatro meses de concertado, no ha sido expedido el decreto.

5. Superación de la violencia y la impunidad

En este campo el gobierno se comprometió a adoptar medidas en relación con el programa de protección de sindicalistas y maestros sindicalizados, y medidas para el fortalecimiento de la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación.

Sobre el programa de protección, el gobierno adoptó la resolución 716 de 2011 que amplía la cobertura del programa, la resolución 3900 de 2011 que modifica los procedimientos para la protección de maestros amenazados, y el decreto 3375 de 2011 que reforma el procedimiento de evaluación del riesgo. Además, puso en marcha un plan de emergencia para abordar los casos pendientes de evaluación de riesgo y fortaleció la financiación del programa de protección.

En su conjunto estas medidas mejoran en parte la protección de los sindicalistas y resuelven algunos de los problemas que por varios años se venían denunciando. Sin embargo, a pesar de su reforzamiento y mejoramiento, la violencia antisindical continúa. Durante el gobierno del Presidente Santos (7 de agosto de 2010 a 4 de octubre de 2011) han sido asesinados **40** sindicalistas. Durante la vigencia del Plan de Acción sobre Derechos Laborales (7 de abril de 2011 a 4 de octubre de 2011) han sido asesinados **16**. En lo corrido del año 2011 han sido asesinados **23**. Desde 1986 han sido asesinados **2.908** sindicalistas.

Por ello creemos que es necesario que el programa adopte un enfoque que no se limite a la protección individual. Debería también incluir la protección colectiva y, sobre todo, debería adoptar un enfoque preventivo. Al respecto, la Universidad Externado de Colombia en un estudio que realizó el año anterior para el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo –PNUD- incluyó unas recomendaciones, que destacan la necesidad de una política pública de protección personal, la importancia de incorporar la metodología del sistema de alertas tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo, y la construcción de un mapa de amenazas y riesgos que sufren los sindicalistas y las organizaciones sindicales.

De otro lado, el diálogo sobre el programa de protección no debe reducirse a la presentación de casos y la adopción de medidas. Debe procurarse, como lo señaló la Misión de Alto Nivel de la OIT, un diálogo que permita "... un análisis, con la participación de las organizaciones sindicales, sobre la protección que debe continuar otorgándose a los dirigentes sindicales, trabajadores sindicalizados y sedes sindicales", que conduzca a su mejoramiento y eficacia.

Sobre el fortalecimiento de la capacidad de investigación de la Fiscalía, el gobierno se comprometió a vincular 95 nuevos investigadores, a ampliar los recursos para la subunidad especializada en casos de sindicalistas, a emprender procesos de formación de los fiscales e investigadores, a realizar un análisis de los casos cerrados para extraer conclusiones y mejorar las investigaciones, a mejorar el apoyo a las víctimas, a acordar la lista de casos a investigar con las centrales sindicales y a modificar la regulación legal de la amenazas. El gobierno informa que viene adoptando todas estas medidas, aunque es muy escasa la información pública sobre ellas. Seguramente con su implementación se podrá avanzar en la realización de la justicia en algunos casos, pero en poco o nada contribuirán a garantizar los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas.

Persisten graves problemas que impiden que la Fiscalía General de la Nación y los jueces puedan cumplir un mejor papel en la realización de los derechos de las víctimas. El principal es la ausencia de diálogo con las organizaciones sindicales y las organizaciones de derechos humanos que han trabajado en el tema de violencia antisindical, diálogo que podría conducir a construir una lista de casos a investigar y una nueva metodología de investigación, más efectiva. A pesar de que en el Plan de Acción se incluyó expresamente la obligación de acordar una lista de casos a investigar, en la única reunión que se ha realizado hasta hoy, la Fiscalía se negó a acordar un procedimiento que permita identificar los casos de violencia antisindical que el sindicalismo ha denunciado en los últimos 25 años. Igualmente, no está previsto y no existe evidencia de una voluntad de la Fiscalía para avanzar en un diálogo con el sindicalismo y las organizaciones de derechos humanos que conduzca a mejorar la metodología de investigación en los casos de violencia contra personas sindicalizadas. Seguimos insistiendo en que la metodología actual no producirá resultados satisfactorios.

Es indispensable la construcción de un plan de superación de la impunidad a diez años, recursos y metas concretas. La incorporación de estos nuevos investigadores y fiscales requiere de la adopción de una nueva metodología de investigación, que identifique las lógicas de la violencia ejercida contra los sindicalistas, que se concentre en las 15 organizaciones más victimizadas y en los 6 departamentos donde se ha concentrado los ataques contra el sindicalismo, de manera que las investigaciones sean más eficientes y profundas. Esta metodología debería además analizar el contexto en el que se dieron las violaciones (violencia sociopolítica y violencia antisindical); realizar a profundidad el análisis sobre los móviles de los crímenes; identificar los determinadores (agentes

estatales, empresarios, grupos armados), y realizar una investigación fehaciente de los hechos producidos, incluidas todas violaciones cometidas contra las víctimas.

Consideramos muy importante que se realice un análisis de las investigaciones hasta ahora adelantadas, y sacar de allí lecciones para mejorar el trabajo de investigación de la Fiscalía. Sin embargo, este análisis debería considerar los aportes de las centrales sindicales y los estudios realizados por la ENS, Dejusticia y la Comisión Colombiana de Juristas. Es necesario que el análisis de los casos cerrados haga una lectura particular de las sentencias anticipadas que se han producido como resultado de las versiones libres de "Justicia y Paz" y otros procesos, para asegurar que en el futuro se realice una investigación seria que verifique dichas versiones libres; y adicionalmente se identifiquen las omisiones de investigación que permitan abrir nuevas investigaciones hacia otros autores (determinadores, intelectuales, etc.). Es importante que las centrales sindicales tengan la oportunidad de conocer las conclusiones a que llegue la Fiscalía con el estudio de casos cerrados y así puedan hacer recomendaciones.

Los casos sin indicios, los antiguos, inactivos o en los que no ha habido compulsas de copias, en lugar de ser cerrados requieren de una política especial de investigación, que de nuevos elementos para avanzar en ellos. Para evitar que los casos fríos estancuen otras investigaciones sería deseable tener un grupo de fiscales dedicados exclusivamente a ellos. Estas medidas no chocan con el impulso de una política especial de investigación para casos recientes o con indicios, que deberán ser el trabajo de fiscales específicos.

Además se requiere incluir en el programa de formación de fiscales, jueces e investigadores, la historia del sindicalismo, y la historia y lógicas de la violencia ejercida contra los sindicalistas, de manera que puedan contar con hipótesis más complejas y completas al momento de emprender las investigaciones y juicios.

C. LAS MEDIDAS ADOPTADAS NO LOGRAN PRODUCIR EFECTOS EN LA REALIDAD LABORAL Y SINDICAL

Después de seis meses de acordado el Plan de Acción, el gobierno ha adoptado algunas de las medidas previstas. Sin embargo, las medidas no logran producir cambios en la realidad laboral, diluyéndose así el mensaje político que en un momento inicial se creó con el Plan de Acción. Ninguna medida ha empezado a producir efectos. Se han cumplido los aspectos formales, pero aún no se inicia su implementación, y hay varios casos recientes que muestran que la nueva agenda laboral no es una realidad, pues empresarios y servidores públicos continúan con prácticas generalizadas de violación a los derechos laborales y sindicales. La informalidad, la precariedad laboral, las prácticas antisindicales, no han cedido, y las cifras del déficit de trabajo decente no cambian.

Esta falta de efectos puede explicarse, en primer lugar, porque las propuestas presentadas por las centrales sindicales sobre medidas complementarias que harían más afectivas las acciones acordadas no fueron escuchadas, ni tenidas en cuenta. En general todas las medidas se tomaron unilateralmente por el gobierno de Colombia, sin discusión. En segundo lugar, porque las medidas se adoptaron sin modificar los marcos de legales y políticos existentes, generando contradicciones y vacíos que impiden su implementación y por ello no logran generar cambios.

Y en tercer lugar, con excepción del Vicepresidente de la República que promueve espacios de diálogo, no existe un compromiso del conjunto del Estado con el Plan de Acción sobre Derechos Laborales. Ejemplo de ello es que el Congreso de la República malogró el proyecto de reforma del artículo 200 del Código Penal que debía aumentar las penas y multas por delitos contra el derecho de asociación. La Fiscalía General de la Nación no ha mostrado ningún interés en desarrollar un diálogo fructífero con las organizaciones sindicales y las organizaciones de derechos humanos que han trabajado en el tema de violencia antisindical. Y el Ministerio de la Protección Social, la instancia estatal llamada a liderar este plan de acción, se ve lejano, sin mayor incidencia y sin modificar su actitud indolente ante los ataques que reciben diariamente los trabajadores y sus organizaciones sindicales, como ocurrió en los recientes casos de los trabajadores de la palma en el Magdalena Medio y del petróleo en el departamento del Meta.