

COMENTARIOS MEMORIA CONVENIO 144



31/08/2016

COLOMBIA – CONSULTA TRIPARTITA

A continuación la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) presentan de manera unitaria los comentarios a la memoria del Convenio 144 ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Comentarios Memoria Convenio 144

COLOMBIA – CONSULTA TRIPARTITA

FORMULARIO

I. FUERZA NORMATIVA DEL CONVENIO

El Convenio 144, al ser ratificado por Colombia, aprobado por la Ley 410 de 1997, en virtud del art. 53 de la Constitución Política, pasa a tener fuerza de ley.

*“(…) Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.
(…)”*

II. NORMAS DE DESARROLLO DEL CONVENIO

La ley que tiene mayor relación con el contenido del Convenio 144, además de la que lo hizo parte del ordenamiento nacional, mencionada en el numeral anterior, es la Ley 278 de 1996¹ que reglamenta la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por la Constitución Política de 1991

“Art. 56. (...)Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”.

Artículo 1 Convenio 144.

*En el presente Convenio, la expresión **organizaciones representativas** significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gocen del derecho a la libertad sindical.*

Sobre la representatividad a la que hace referencia el Convenio la mencionada ley contempla que conformarán la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales:

*“Art. 5. (...) Cinco (5) representantes, con sus suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, **determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabore el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**, y dentro de los cuales habrá por lo menos un representante con su respectivo suplente, de los pensionados, que se rotará cada cuatro*

¹ Ver en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4928>



años entre las dos (2) confederaciones de pensionados más representativas. (...). (Subrayado y negrillas fuera del original)

Valga la pena mencionar que el censo sindical a cargo del Ministerio del Trabajo nunca se ha hecho en Colombia, de forma tal que la Comisión la hemos conformado, por las organizaciones de trabajadores, las tres centrales sindicales históricamente constituidas y que hemos ganado reconocimiento y representación ante el Estado pero sobre todo ante los trabajadores y trabajadoras.

Las Confederaciones de Colombia esperamos que la realización del censo se elabore con base en criterios concertados entre las organizaciones de trabajadores que conforman la Comisión Permanente de Concertación, que se entienda por trabajador sindicalizado no solo a aquel que tiene un contrato de trabajo formal sino una concepción de trabajador amplia y finalmente esperamos que haya una etapa de alistamiento para que los y las trabajadoras puedan participar del censo con tiempo.

Artículo 2

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1, más adelante.

2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

La ley en comento contempla en el artículo 2, literal i, numeral 1:

“Absolver las consultas que el gobierno formule anualmente sobre: 1. Las respuestas de los gobierno a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la CIT y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la conferencia”

Artículo 3

1. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan.

2. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

La ley 278 menciona que los representantes de los trabajadores y empleadores serán elegidos, es implícito que por sus organizaciones representativas y cada uno cuenta con cinco (5) cupos en la Comisión, de acuerdo a los literales b y c del artículo 5.

Artículo 4

1. La autoridad competente será responsable de los servicios administrativos de apoyo a los procedimientos previstos en el presente Convenio.

2. Se celebrarán los acuerdos apropiados entre la autoridad competente y las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, para financiar la formación que puedan necesitar los participantes en estos procedimientos.

La Constitución Política de Colombia contempla en su artículo 103 la obligación para el Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones, entre ellas sindicales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, **concertación**, control y vigilancia de la gestión pública; en virtud del cual el Gobierno entrega anualmente auxilios económicos a las centrales sindicales más representativas del país con destino a formación, aunque, valga la pena aclarar, no es para formación específica en los temas relacionados con el Convenio 144 sino formación democrática y sindical.

Artículo 5

1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:

- (a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;
 - (b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
 - (c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;
 - (d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
 - (e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados.
2. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.

La misma ley contempla los cinco ítems de este artículo convencional en su artículo 2, literal i.

Artículo 6

Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, la autoridad competente presentará un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el presente Convenio.

La legislación colombiana no contempla informes anuales sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el Convenio.

III. Autoridades responsables de la aplicación del Convenio.

Conforme a la varias veces mencionada Ley 278 de 1996, la Comisión de Concertación, pese a que la representación del Gobierno es ejercida por medio del Ministro de Trabajo y Seguridad Social o en delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, el Ministro de Agricultura o su delegado, el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; se encuentra adscrita al Ministerio del Trabajo y por tanto es éste la autoridad responsable de la aplicación de las disposiciones relativas al C144. La inspección del trabajo



es competencia y una dirección del Ministerio del Trabajo pero no puede ejercer vigilancia sobre la aplicación del contenido de este convenio.

IV. Aplicación en la práctica del Convenio 144.

Art. 1

Frente al tema de las “organizaciones representativas” las Centrales firmantes aclaramos que pese a que la Ley 278 de 1996 consagra el deber para el Ministerio del Trabajo de realizar un censo sindical que pueda arrojar información más precisa sobre la representatividad de las organizaciones de trabajadores, a la fecha aún no se ha realizado el mismo. Esto no sería tan preocupante de no ser por el hecho de que recientemente se han registrado supuestas nuevas confederaciones sindicales en Colombia que, según comprendemos, no responden a la real naturaleza, requisitos y conformación de unas centrales sindicales sino que, como hemos podido evidenciar, se trata de personas jurídicas sin afiliados reales que las sustenten². Sin censo sindical ni determinación del criterio de “mayor representatividad” en la legislación nacional, cualquier organización registrada ante el Ministerio del Trabajo puede pretender ser la vocera del movimiento sindical.

Art. 2.

Sobre *procedimientos que aseguren **consultas efectivas*** las centrales sindicales debemos enfatizar en que si bien existen procedimientos de consulta, éstos no tienen la calidad de ser efectivos en el cumplimiento de su propósito.

Consideramos que la Comisión de Concertación no cumple a cabalidad su función, que no es un espacio de diálogo efectivo, que sólo la minoría de las iniciativas normativas y políticas laborales son llevadas a su seno y cuando esto se hace parece responder más a un requisito informativo que a uno consultivo donde se tengan en cuenta nuestras posiciones, proposiciones y críticas.

Además de la negociación anual del salario mínimo que se lleva a cabo en el mes de diciembre, los temas de mayor trascendencia laboral no son consultados en la Comisión.

La comisión de concertación cuenta con Subcomisiones departamentales y subcomisiones temáticas:

- i) Las subcomisiones departamentales en términos generales no han sido de gran incidencia y resultados pues no han logrado solución efectiva y considerable sobre conflictos laborales. En principio funcionaron con secretarios técnicos nombrados como favores políticos. Recientemente fueron nombrados secretarios técnicos sin embargo el proceso de selección no fue concertado ni se conocen los criterios que fueron elegidos por el Ministerio del Trabajo para su selección. A estas subcomisiones no sólo se invita a ONG u entidades de otro tipo (Ej. Iglesia, policía) sino que se les ha pretendido incluir como actores con voto.

² Revisada la documentación de registro de éstas supuestas confederaciones, hemos encontrado que comparten los supuestos sindicatos que las conforman, que repiten miembros en sus juntas directivas, que reportan sindicatos afiliados de base que hace más de 10 años no tienen ningún movimiento en el Registro Sindical como cambios de juntas, reformas de estatutos, radicación de pliegos, entre otras irregularidades.

Las Subcomisiones Departamentales funcionan de manera desarticulada con relación a la Comisión Permanente de Concertación, la Comisión no tiene información del funcionamiento de las Subcomisiones Departamentales.

A lo anterior le sumamos que, las centrales sindicales no tenemos conocimiento de la periodicidad, funcionamiento, tareas, resultados de las subcomisiones departamentales.

ii) Las subcomisiones temáticas.

- Subcomisión del Sector Público: Se creó como una comisión de seguimiento al Acuerdo Nacional Estatal producto de la negociación colectiva del sector público, y que tendría reuniones mensuales de evaluación del estado de cumplimiento de los acuerdos, sin embargo en esta subcomisión usualmente las reuniones son canceladas por el Ministerio del Trabajo y cuando se reúne se torna en una comisión de lamentos por parte de las organizaciones sindicales que denunciamos las falencias en el cumplimiento de los acuerdos del sector público sin que el Ministerio tome medidas correctivas o de inspección en el asunto.
- Subcomisión de Salud: Esta subcomisión de creó hace dos años y apenas alcanzó a reunirse un par de veces, luego de las cuales como se inició una seria discusión sobre la formalización y tipos de vinculación de los trabajadores de la salud, en la que las organizaciones sindicales denunciábamos la informalidad laboral en el sector salud, dejó de ser convocada y desapareció de hecho.
- Subcomisión de Formalización: Fue constituida con el fin de discutir la aplicación de las normas sobre formalización laboral y su posible reglamentación, apenas iniciando su trabajo se desencadenó la discusión sobre lo que es “misional permanente” y ante la distancia de posiciones entre empleadores y trabajadores, a la tercera reunión también se disolvió y desapareció de hecho.
- Subcomisión de Migraciones: Pese a haber funcionado en algún momento nunca más se volvió a reunir, Colombia en la actualidad tienen un grave problema de inmigrantes sobre todo en la región más desprotegida del país, Departamento del Choco a donde han llegado miles inmigrantes en busca de nuevas oportunidades y con el propósito de utilizar como puente a Colombia para lograr el “sueño americano”.
- Subcomisión de Género: Las Confederaciones solicitamos a la CEACR, inste al Gobierno de Colombia para que las políticas de género que se crearán con ocasión al proceso de paz tenga en cuenta esta Subcomisión para le generación de políticas de trabajo decente con enfoque transversal de género
- Subcomisión sector rural: Apenas creada hace un par de días, esperamos no corra con la misma suerte de desaparición de hecho de las mencionadas subcomisiones.

Es preciso señalar que, los proyectos de cooperación técnica de la OIT no han consultado a las organizaciones de trabajadores para el diseño, ejecución y funcionamiento de los proyectos, el papel de las Confederaciones se limita a la asistencia a los diferentes eventos a los que se convoca.



V. SOLICITUDES DIRECTAS DE LA CEACR

“La Comisión espera que la próxima memoria permitirá examinar informaciones sobre los resultados de las labores emprendidas por la Subcomisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Sector Trabajo sobre cada uno de los temas enumerados en el artículo 5, párrafo 1; y sobre otras consultas que se hayan realizado en relación con el Convenio”.

CUT, CTC y CGT valoramos la existencia de la Subcomisión de Asuntos Internacionales y participamos de manera permanente, activa, crítica y propositiva en la misma, por medio de delegados de nuestros Comités Ejecutivos y de nuestras asesoras jurídicas. Aunque reconocemos su valor como espacio de diálogo e información aun consideramos que los resultados de esta subcomisión no son los esperados y no se podría hablar de una comisión exitosa.

- a) Sobre los puntos a ser tratados en la CIT somos informados en varias reuniones de la Subcomisión pero en ninguna reunión hemos acordado una posición frente a los proyectos de texto a discutirse en la Conferencia o una posición conjunta frente a algún tema.
- b) Sobre la sumisión de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, se ha realizado formalmente pero no hay voluntad real de dar impulso al trámite legislativo de ratificación. El Gobierno apenas radica en el Congreso pero espera pasivo a que se archiven los proyectos sobre este tema.
- c) Sobre la posible ratificación de más Convenios, se ha hecho la “consulta” pero lamentablemente:
 - i) Los empleadores –representados por la ANDI- dejaron en claro y siempre ratifican su posición en el sentido de que Colombia no debe ratificar más convenios porque ya tiene muchos ratificados y la mayoría en estado de incumplimiento, en su opinión primero deben cumplirse a cabalidad los ya ratificados para proceder a nuevas ratificaciones.
 - ii) El Gobierno, siempre que tocamos el tema de nuevas ratificaciones parece adoptar plácidamente la posición de la ANDI.
 - iii) Hay tres convenios (135, 149 y 183) que ya deberían haber sido sometidos a la competencia del Congreso de la República conforme fue acordado en la negociación nacional del sector público culminada en junio del año 2015; pero en este caso que no debería haber discusión sobre el tema, la “consulta” se usa como dilación del procedimiento de sumisión. Téngase en cuenta además que el Gobierno desde la memoria de 2012 anunció la posible ratificación de estos convenios y luego de cuatro años sigue anunciando lo mismo sin avance alguno.

- iv) Luego de la firma del Memorandum de Entendimiento sobre el trabajo en la Agricultura, entre el Gobierno de Colombia y la OIT, en junio de 2015, luego de un año no se ha decidido a ratificar los Convenios 141 y 184 sobre organizaciones de trabajadores rurales y seguridad y salud en la agricultura, respectivamente, pese a que ya adelantó la consulta y al menos las organizaciones de trabajadores dimos concepto favorable al respecto.
- v) Aunque el Gobierno menciona en su memoria C144 de este año: “*se concluyó que el Gobierno debía poner en conocimiento del Congreso de la República todos los instrumentos que Colombia tiene pendiente de sumisión de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT*”, está llamando a engaño a la CEACR porque no existe intención real de impulsar legislativamente la ratificación de todos los convenios restantes.
- vi) Sobre la puesta en práctica de convenios no ratificados o recomendaciones a las que no se ha dado efecto, no se ha efectuado consulta alguna o discusión sobre el tema.
- d) Sobre las memorias a los convenios ratificados; se ha regularizado la entrega de sus borradores en el seno de esta subcomisión; y reiteradamente hemos solicitado al gobierno que responda claramente y de fondo a todas y cada una de las observaciones o solicitudes directas hechas por la CEARC pues consideramos que la mayoría de las memorias se limitan a hacer un recuento normativo del asunto que la Comisión pregunta, pero omiten narrar a detalle y con cifras veraces, la práctica de la aplicación de los convenios, las dificultades que ellos plantean y la insuficiencia de las medidas legislativas relacionadas. Tampoco hemos logrado en la revisión de las memorias que en el texto de éstas, presentadas por el gobierno, se mencione explícitamente las observaciones que hacemos en las reuniones sobre las falencias en la aplicación de la norma en estudio, sobre la ineficiente inspección del trabajo en cada tema o sobre la necesidad de adoptar nueva legislación nacional que se adecue al Convenio.
- e) Hasta ahora, pese a que hace más de dos años las centrales sindicales propusimos la revisión de los convenios ratificados con miras a determinar los que debían ser denunciados para dar curso a la ratificación de normas que les superen, no se ha realizado esta labor.

Pese a que se constituyó una comisión en la OIT para revisar los Convenios en vigor, no se nos ha dado a conocer la posición del Gobierno colombiano al respecto.



En la última memoria del Gobierno (2012) ilusionó a la CEACR, quien así lo menciona en su informe, con adelantar el cronograma propuesto por las centrales sindicales que consistía en “*la revisión de los asuntos que han sido objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos*” para avanzar en propuestas de adecuación normativa nacional. Cuatro años después no se ha dado inicio a esa tarea.

Así las cosas debemos llamar la atención en que el gobierno creó muchas expectativas con la creación de esta subcomisión pero que aún no han dado el resultado esperado, las centrales sin embargo queremos confiar en que esta situación cambiará y por ello hemos acudido a cada una de las citaciones, hemos sido críticos pero sobretodo propositivos, hemos solicitado que los temas que se le han asignado sean tratados de fondo y que las posturas que tomemos en consenso allí sean avaladas por la Comisión Nacional automáticamente y llevadas a la práctica.

En conclusión, la subcomisión formalmente ha venido adelantando sesiones pero consideramos no ha tenido resultados efectivos por los cuales pregunta la CEACR.

SOLICITUDES A LA CEACR

A PARTIR DE LAS OBSERVACIONES HECHAS A LA MEMORIA DEL GOBIERNO

Las centrales sindicales firmantes de esta memoria, solicitamos respetuosamente a la CEACR que:

- Recomiende e Insista al Gobierno en que en sus memorias se refiera más a la aplicación en la práctica del contenido normativo del convenio y no solo en su aplicación formal o normativa.
- Solicite al Gobierno ratificar los convenios de la OIT que ya han sido sometidos a consulta en este órgano tripartito
- Recomiende al Gobierno dar por fin inicio a la labor propuesta por las centrales en el año 2012 y aceptada por los representantes tripartitos en esta subcomisión de evaluar las solicitudes hechas por la CEACR y hacer propuestas consensuadas de adecuación normativa interna.
- Insista el Gobierno en la realización del Censo Sindical, mediante procedimientos y requisitos concertados con CUT, CTC y CGT, donde se tenga en consideración que trabajador no es solo aquel que tiene un contrato de trabajo formal sino contemplando una visión amplia de trabajo y trabajador
- Que sugiera al Gobierno insistir en la petición de asistencia técnica y financiera y en aumentar la periodicidad de la Subcomisión de asuntos internacionales en consideración a la importancia de las labores a ejercer y con el fin de que sí de resultados efectivos por ejemplo en materia de adecuación legislativa.
- Recomiende al Gobierno que por medio de la Subcomisión de Asuntos Internacionales que las funciones relativas a la consulta de los temas de la CIT, sean llevadas a cabo desde el mes de febrero y que traten de fondo los temas de la conferencia y no sólo se informe cuáles serán.