



COLOMBIA

Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), 2014 – Observaciones

(Artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y RELACIONES DE TRABAJO

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) (ratificación: 1976)

La Comisión toma nota de los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de fechas 30 de agosto y 13 de septiembre de 2013, de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) de fecha 29 de agosto de 2013. La Comisión toma nota de que estos comentarios se refieren de manera general a cuestiones que ya son examinadas por la Comisión y en particular a actos de violencia contra dirigentes sindicales y afiliados y que algunos de los alegatos se refieren a la utilización irregular de figuras jurídicas de tercerización laboral que tienen el efecto de obstaculizar el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores. La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a estos comentarios y, en particular, de que informa que las cuestiones relacionadas con las dificultades para ejercer los derechos sindicales por parte de los trabajadores que son objeto de tercerización laboral, se vienen discutiendo en el seno de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. La Comisión toma nota asimismo de los comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) y de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) de fecha 27 de agosto de 2013.

Derechos sindicales y libertades civiles. La Comisión recuerda que desde hace varios años ha venido ocupándose, al igual que el Comité de Libertad Sindical, de alegatos de violencia contra sindicalistas y de la situación de impunidad.

La Comisión toma nota con **preocupación** de que la CSI, la CUT y la CTC alegan que si bien han disminuido los asesinatos de sindicalistas (según las cifras que mencionan, en 2012 se habrían asesinado a 20 sindicalistas y a cuatro en 2013; según se desprende de un cuadro comparativo que las organizaciones sindicales adjuntan, estas cifras son la más bajas desde 1986), el panorama general de violencia se ha vuelto más complejo, ya que habrían aumentado las amenazas de muerte, los hostigamientos y los desplazamientos forzados y que la impunidad no cede (las centrales sindicales señalan sin embargo que la Fiscalía General adoptó medidas para fortalecer su capacidad de investigación, pero que como se trata de medidas recientes todavía no modifican de manera sustancial las cifras de impunidad).

La Comisión toma nota también de que la OIE y la ANDI manifiestan que el programa judicial para atender actos de violencia continúa fortaleciéndose (en 2012 se asignaron 111 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en 2011 se habían asignado 79 millones; más de 600 sindicalistas

gozan de protección y existen 25 fiscales especializados, tres juzgados especializados y 100 investigadores de la policía nacional) y que para luchar contra la impunidad la Fiscalía General adoptó una nueva política criminal de investigación de violaciones a los derechos humanos.

La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que: i) como resultado de los esfuerzos del Estado, la tasa de homicidios de la población colombiana y de la población sindicalizada descendió, se ha logrado disminuir el número de agresiones y aumentó el número de sentencias condenatorias a los autores de actos de violencia contra sindicalistas (a junio de 2013 se habían dictado 579 sentencias y se registran 599 personas condenadas); ii) la Unidad Nacional de Protección cuenta con 632 sindicalistas protegidos y el presupuesto total asignado para la protección de sindicalistas en 2012 fue de 91 512 898 462 pesos colombianos; y iii) en el marco del Memorándum de Entendimiento firmado entre la Fiscalía General y el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, se han realizado talleres de capacitación dirigidos a funcionarios de la rama judicial en las ciudades de Cali y Arauca y asimismo, en el marco del proyecto de promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia, se dio inicio a un programa de formación a investigadores, fiscales y jueces en materia de prevención, investigación y juzgamiento de las violaciones de los derechos humanos donde las víctimas sean dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados.

La Comisión toma buena nota de los resultados en la lucha contra la impunidad y expresa la esperanza de que la nueva política de investigación adoptada por la Fiscalía General a la que hacen referencia los interlocutores sociales, permitirá progresar más aún en el esclarecimiento de los hechos de violencia que afectan al movimiento sindical, deslindar responsabilidades y sancionar a los culpables. La Comisión toma nota con interés de las iniciativas adoptadas en materia de protección de dirigentes sindicales y sindicalistas y espera que las mismas permitan combatir eficazmente las amenazas y hostigamientos a los que se refieren las organizaciones sindicales.

Cuestiones legislativas. Artículos 3 y 6 del Convenio. Derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y formular su programa de acción. La Comisión recuerda que desde hace varios años se refiere a la necesidad de tomar medidas para modificar la legislación en relación con: i) la prohibición de la huelga a las federaciones y confederaciones (artículo 417, inciso i), del Código del Trabajo) y en una gama muy amplia de servicios que no son necesariamente esenciales en el sentido estricto del término (artículo 430, incisos b), d), f), g) y h); artículo 450, párrafo 1, inciso a), del Código del Trabajo; Ley Tributaria núm. 633/00; y decretos núms. 414 y 437 de 1952; 1543 de 1955; 1593 de 1959; 1167 de 1963; 57 y 534 de 1967), y ii) la posibilidad de despedir a los trabajadores que hayan intervenido o participado en una huelga ilegal (artículo 450, párrafo 2, del Código del Trabajo), incluso en casos en que la ilegalidad resulte de exigencias contrarias a las obligaciones del Convenio.

A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno manifiesta que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (órgano tripartito creado en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política) aprobó en mayo de 2012 la creación de la Subcomisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Sector Trabajo que en su agenda contempla la revisión de aquellos aspectos en los cuales debe avanzar en su legislación con el objeto de continuar mejorando tanto la legislación como la práctica de los convenios ratificados. ***La Comisión pide al Gobierno que informe en su próxima memoria sobre todo avance en relación con estas cuestiones y recuerda que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina, si así lo desea.***

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
(ratificación: 1976)

La Comisión toma nota de los comentarios de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), que se refieren al funcionamiento adecuado de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales o de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT).

La Comisión toma nota también de los comentarios de 2012 y 2013 de la Confederación Sindical Internacional (CSI), de la Federación Sindical Mundial (FSM), de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), y de otras organizaciones de trabajadores nacionales, que se refieren a cuestiones que ya son examinadas por la Comisión, así como a la utilización de figuras jurídicas (como por ejemplo los contratos sindicales) que impiden el ejercicio del derecho de negociación colectiva y distintos actos de discriminación antisindical en el sector privado y público. La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a estos comentarios y en particular que señala que los contratos sindicales tienen como objetivo que los sindicatos puedan participar en la gestión de las empresas y representar también a los trabajadores independientes (el sindicato se convierte en patrono de sus afiliados trabajadores), así como que en algunos casos concretos se ha detectado un uso indebido de esta figura y que se han tomado las medidas correspondientes (se creó una mesa de trabajo tripartita que consensuó medidas específicas para resolver la cuestión en el sector de la salud). **La Comisión expresa la esperanza de que los casos de discriminación denunciados puedan ser examinados en el seno de la CETCOIT.**

Artículo 4 del Convenio. Negociación colectiva en el sector público. Empleados públicos no adscritos a la administración del Estado. La Comisión había tomado nota del decreto núm. 535, de 24 de febrero de 2009, relativo a la negociación colectiva en el sector público y que se estaban llevando a cabo discusiones tripartitas para su modificación.

La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que el decreto mencionado fue derogado por medio del decreto núm. 1092, de 2012, relativo a la negociación colectiva en el sector público. La Comisión aprecia y toma nota con **interés** de que en aplicación de ese decreto el Gobierno nacional y las centrales sindicales CUT, CGT y CTC y otras organizaciones de trabajadores estatales, con el acompañamiento de la Internacional de Servicios Públicos lograron un acuerdo en la negociación de un pliego nacional estatal unificado que beneficia a más de 1 050 000 empleados públicos en el territorio nacional y que se han iniciado procesos de negociación en 27 departamentos y gobernaciones, 62 alcaldías y concejos municipales, 1 superintendencia, 19 universidades y otras entidades del orden nacional, departamental y municipal. La Comisión toma nota también que se acordó estudiar la modificación del decreto núm. 1092 (que había sido objetado por algunas organizaciones de trabajadores nacionales). **La Comisión pide al Gobierno que informe al respecto.**

Pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que de 2012 a la fecha se concluyeron 626 convenciones colectivas de trabajo y 345 pactos colectivos. **Al tiempo que toma nota de que el Gobierno reitera que mediante la ley núm. 1453, de 2011, se penaliza con penas de prisión de hasta dos años y/o multas a quien celebre pactos colectivos en los que se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, la Comisión recuerda que los acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados sólo deberían ser posibles en ausencia de organizaciones sindicales.**

Cobertura de la negociación colectiva en el sector privado. **La Comisión pide al Gobierno que envíe comentarios sobre la afirmación de la CUT de que menos del 4 por ciento de los trabajadores están amparados por una convención colectiva.**

ADMINISTRACIÓN E ISPECCIÓN DEL TRABAJO

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) (ratificación: 1967)

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno, recibida el 31 de agosto de 2013 y de los documentos adjuntos. Toma nota asimismo, de las observaciones de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), de 27 de agosto de 2013 y de la respuesta del Gobierno a las mismas, fechada el 18 de octubre de 2013. La Comisión toma nota además, de las observaciones formuladas por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de fecha 29 de agosto de 2013, que fueron transmitidas al Gobierno el 16 de septiembre de 2013. Estas últimas se refieren por lo esencial a cuestiones que ya están siendo examinadas en el seno de la Comisión, y en particular, al ejercicio de la función de conciliación; las condiciones de servicio de los inspectores; la necesidad de una formación continua apropiada para los inspectores del trabajo; la insuficiencia del número de inspectores y de los recursos a disposición de los mismos para el ejercicio de sus funciones y la ratificación de la segunda parte del Convenio. Los comentarios de la OIE y de la ANDI destacan por su parte, los esfuerzos desplegados por el Gobierno para la formalización de la situación laboral en varios sectores y en particular en el sector azucarero, la adopción de la ley núm. 1610, de 2 de enero de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral, y los avances del proyecto de cooperación técnica sobre normas internacionales, en su componente relativo al fortalecimiento de la inspección del trabajo.

Proyecto de cooperación técnica sobre normas internacionales del trabajo. El Gobierno informa que se han elaborado cuatro guías y materiales didácticos sobre: a) los criterios para la graduación de las sanciones; b) la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio; c) la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio en relación con conductas atentatorias contra el derecho de asociación; d) la tramitación de un procedimiento administrativo sancionatorio por uso indebido de la intermediación laboral y de otras formas que vulneran los derechos de los trabajadores. Asimismo, se implementó un programa de formación sobre el procedimiento laboral administrativo, la formalización del empleo y la intermediación laboral, con énfasis en los sectores críticos como el minero, portuario, azucarero, palmero y floricultor; derecho colectivo y solución de conflictos y sobre las competencias de inspección, vigilancia y control. ***La Comisión solicita al Gobierno, que facilite informaciones sustentadas en cifras, sobre el impacto de la implementación de este proyecto, en particular en términos del ejercicio de las funciones de inspección, tal y como están prescritas en el artículo 3 del párrafo 1, a) y b) del Convenio; de la persecución de las infracciones de la legislación laboral y la aplicación efectiva de sanciones adecuadas, de conformidad con los artículos 17 y 18 (con indicación de la disposición legal a la cual se refieren), incluso en relación con los derechos sindicales.***

La Comisión expresa su beneplácito por la información según la cual está en curso el diseño de una línea de base para el desarrollo de un sistema informático para el registro y análisis de datos sobre inspección del trabajo. ***La Comisión espera que, gracias a los progresos realizados en la implementación de este sistema en el marco del proyecto citado, el Gobierno estará en breve en condiciones de comunicar un informe anual sobre la labor de los servicios de inspección con información sobre las cuestiones previstas en los literales a) a g) del artículo 21 y que velará por que una copia del mismo se comunique regularmente a la OIT dentro de los plazos previstos en el artículo 20.***

Artículos 3, párrafo 1, b), 17 y 18 del Convenio. Aplicación del enfoque «preventivo» de la inspección del trabajo, persecución y sanción de las infracciones. En sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de que según la CUT y la CTC, el sistema de visitas «preventivas» instaurado a través de los decretos núms. 1293 y 1294 de 2009, y de la resolución núm. 2605/09, se había convertido en la práctica en tolerancia a las violaciones de los derechos de los trabajadores.

A propósito de los criterios de programación de los diferentes tipos de visita, el Gobierno declara que en las diferentes direcciones territoriales, las visitas se practican en unos casos por denuncia hecha por el trabajador, en cuyo caso se inicia la investigación correspondiente y en otros casos, de oficio. Se analizan las condiciones laborales a nivel territorial y se efectúan visitas en establecimientos de sectores críticos tales como el transporte, la minería, la floricultura y el sector azucarero. El Gobierno reitera además, que, de acuerdo con el artículo 91 del decreto núm. 1295 de 1994, el director territorial puede multar, e incluso ordenar la suspensión de las actividades hasta por seis meses cuando exista riesgo inminente, sin haber atendido las órdenes específicas de prevención de riesgos de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio. En respuesta a los comentarios anteriores de la Comisión, el Gobierno declara que el Ministerio de Trabajo no dispone de un sistema de información con respecto a las actuaciones jurisdiccionales, pero el Ministro dirigió un memorando a las direcciones territoriales señalando a los funcionarios la obligación que tienen de correr traslado de las denuncias que reciban por violación de los derechos de asociación. ***Constatando que el Gobierno no proporciona las informaciones que le solicitó a este respecto, la Comisión le pide nuevamente que comunique informaciones sobre las medidas adoptadas para garantizar el objetivo de disuasión de las sanciones y la aplicación efectiva de las mismas. Asimismo y señalando a la atención del Gobierno su observación general de 2007, la Comisión lo alienta a adoptar medidas que permitan una cooperación efectiva entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial, y el acceso de la inspección del trabajo a un registro de las decisiones judiciales.***

De otra parte y observando que el Gobierno no responde a su comentario a este respecto, la Comisión le solicita nuevamente que se sirva precisar si en el caso de las visitas preventivas los inspectores tienen la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 17 del Convenio.

La Comisión solicita además al Gobierno que proporcione informaciones diferenciadas sobre el número de visitas «preventivas», es decir, cuyo objetivo inicial es la prevención y la mejora de las condiciones laborales sin recurrir a mecanismos de represión, en relación con el de visitas de carácter general y «reactivo», las constataciones hechas por los inspectores en el marco de las visitas «preventivas», y en el transcurso de las visitas que no tienen este carácter; el plazo y la manera en los cuales el inspector verifica la implementación del «acuerdo de mejora» y de qué manera procede en caso de que los resultados no sean satisfactorios. Por último, la Comisión solicita asimismo al Gobierno que se sirva precisar si se han adoptado medidas con el fin de evaluar, con la participación de los interlocutores sociales, y en particular de la Comisión de Políticas Laborales y Salariales, los efectos del modelo de

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)(ratificación: 2001)

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno, recibida el 31 de agosto de 2013, respondiendo a su observación de 2012, de una comunicación conjunta de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), de fecha 27 de agosto de 2013, de una comunicación del

Sindicato Unitario de Trabajadores de la Industria de Materiales para Construcción (SUTIMAC), de fecha 4 de junio de 2013, y de una comunicación conjunta de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) sobre la memoria del Gobierno, de fecha 29 de agosto de 2013. La Comisión toma nota asimismo de los comentarios del Gobierno a las observaciones de la OIE y la ANDI, de fecha 18 de octubre de 2013.

Contexto. La Comisión viene dando seguimiento a comunicaciones conjuntas de la CUT y de la CTC y a comunicaciones del SUTIMAC. La Comisión toma nota de que, en lo esencial las comunicaciones recibidas en 2013, de la OIE y de la ANDI y del SUTIMAC expresan que la resolución núm. 007, de 4 de noviembre de 2011, del Ministerio de Salud y Seguridad Social, por la cual se adoptó el Reglamento de Higiene y Seguridad del Crisotilo y otras fibras de uso similar, constituye un avance importante en la aplicación del Convenio. La OIE y la ANDI manifiestan que esta norma está dirigida a reducir en los ambientes de trabajo, la explosión al polvo de crisotilo; establecer procedimientos y prácticas de control factibles y razonables para reducir, por debajo de los valores límites permisibles la exposición profesional y prevenir los efectos perjudiciales para la salud de esta sustancia. En sus comentarios sobre las observaciones de la OIE y la ANDI, el Gobierno indica que resulta sumamente grato recibir los comentarios realizados por la OIE y la ANDI expresando que Colombia está dando aplicación correcta y oportuna a varios convenios, entre otros, al presente Convenio.

El Gobierno indica, además, que Colombia realiza los mayores esfuerzos para honrar los compromisos internacionales adquiridos, con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los diferentes espacios tripartitos existentes. El SUTIMAC considera que la representatividad de las organizaciones más representativas interesadas está asegurada por medio de la representación del SUTIMAC en la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto Crisotilo y otras fibras (en adelante «Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo»). La CUT y la CTC desde hace varios años manifiestan que no hay consulta con las organizaciones más representativas y reclama una política dirigida a la sustitución/prohibición del asbesto.

Artículo 3 del Convenio. Obligación de que la legislación nacional prescriba medidas para prevenir y controlar los riesgos para la salud debidos a la exposición profesional al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos. En sus comentarios anteriores, la Comisión exhortó al Gobierno a asegurar rápidamente la adopción de legislación que dé efecto a las disposiciones del Convenio. En sus comentarios publicados en 2013, la Comisión tomó nota de la adopción de la resolución núm. 007, de 4 de noviembre de 2011, del Ministerio de Salud y Seguridad Social, por la cual se adoptó el Reglamento de Higiene y Seguridad del Crisotilo y otras fibras de uso similar, el cual constituye un paso significativo para la implementación del Convenio. La Comisión toma nota con **interés** de que, según la memoria, el 4 de mayo de 2013, dicha resolución entró en vigor y que la misma es de cumplimiento obligatorio. Al respecto, el SUTIMAC indica que participó activamente en la convocatoria de un grupo de expertos para la elaboración del reglamento y que el mismo constituye un avance importante para la protección de la salud de los trabajadores. En el mismo sentido se expresa la OIE y la ANDI.

Artículo 4. Consulta a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas acerca de las medidas que habrán de adoptarse para dar efecto a las disposiciones del Convenio. En sus comentarios anteriores, la Comisión, al tiempo que tomó nota de que el Gobierno mantiene consultas en el seno de la Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo, notó asimismo que la CUT y la CTC reclamaban una concertación real y efectiva y que consideraban más adecuados otros ámbitos de consulta. La Comisión tomó nota de que el artículo 3, de la resolución núm. 1458 de 2008, en su numeral 7 incluye en la Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo, a un delegado de los sindicatos o representante de los trabajadores, de cada una de las empresas de fibrocemento, en tanto que en su numeral 9 incluye a un delegado de los sindicatos o representante de los trabajadores, de cada una de las empresas del sector de fricción y notó que la CUT y la CTC no parecían estar representadas en la Comisión Nacional de Asbesto Crisotilo. La Comisión toma nota de que este año, el SUTIMAC indica que las organizaciones representativas interesadas son las que están vinculadas a los sectores productivos en donde se maneja esta fibra y toma nota asimismo que la CUT y la CTC reiteran que la participación de los trabajadores es muy limitada. Toma nota asimismo de que el Gobierno reitera la información

proporcionada en su última memoria, según la cual tiene previsto incluir en la Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo a un delegado de cada una de las organizaciones más representativas de trabajadores. **La Comisión nota que el SUTIMAC por un lado y la CUT y la CTC tienen puntos de vista diferentes sobre la manera en que debe efectuarse la consulta y también sobre cuestiones de fondo y solicita nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para incluir rápidamente en la consulta a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, tal como lo expresó el Gobierno en sus dos últimas memorias y que proporcione informaciones sobre el particular. Sírvase asimismo proporcionar informaciones sobre el contenido de las consultas efectuadas y sus resultados.**

Artículo 9, a). Someter todo trabajo en que el trabajador pueda estar expuesto al asbesto a disposiciones que prescriban medidas técnicas de prevención y prácticas de trabajo adecuadas, incluida la higiene en el lugar de trabajo.

Mina de Antioquia. En sus comentarios anteriores, la Comisión se refirió a las observaciones de la CUT y la CTC según las cuales en la mina situada en Antioquia se extraen más de 10 000 toneladas de asbesto por año y que la explotación minera se lleva a cabo de manera artesanal y sin tecnología lo cual es absolutamente riesgoso para los mineros, según las centrales. Al respecto, el SUTIMAC había indicado que la mina que explota el crisotilo pertenece a los trabajadores quienes explotan y comercializan dicha fibra. La Comisión toma nota de que, según la memoria del Gobierno, en junio de 2013 los inspectores del trabajo realizaron una visita a la mina Las Brisas, ubicada en la vereda La Solita de Campamento en Antioquia y constató que no se estaban desarrollando trabajos de explotación minera ni beneficios de mineral, lo que corresponde a que dicho centro de trabajo de explotación no se encuentra en operación. La Comisión toma nota asimismo de que en su última comunicación, la CUT y la CTC indican que la mina referida había sido dada en explotación directamente a los trabajadores como parte de sus acreencias laborales, fue ofertada en subasta privada, el 22 de junio de 2012, con una licencia para explotar 5 500 hectáreas y producir 2 000 toneladas mensuales de asbesto y que a la fecha no hay mediciones sobre la concentración de polvo de asbesto en suspensión en la mina Campamento en Antioquia resultando preocupante la apertura de la cantera. Por su parte, el SUTIMAC indica que la mina está en proceso de reapertura y que según las informaciones de que dispone, se están implementando las mejores técnicas para garantizar el cumplimiento de la resolución núm. 007. Además, el SUTIMAC afirma que no ha existido ningún caso de enfermedad relacionada con la explotación de la mina. La Comisión observa que frente a la reapertura de la mina, el Gobierno no proporciona informaciones sobre las medidas a adoptarse sino que se limita a señalar que la inspección constató que la mina no estaba trabajando. Nota también que el SUTIMAC por un lado y la CUT y la CTC por el otro sostienen puntos de vistas no coincidentes pero que según el SUTIMAC no hubo incidencia de enfermedades en relación con la mina.

Notando que las enfermedades relacionadas con el asbesto toman largo tiempo para manifestarse, la Comisión solicita al Gobierno que proporcione informaciones detalladas sobre las medidas de prevención y las prácticas de trabajo adecuadas que se están adoptando a efectos de la reapertura de la mina de asbesto, incluyendo en lo referido a la medición de la concentración de asbesto en el aire.

Artículo 10 (Sustitución del asbesto por otros materiales o la prohibición de la utilización del asbesto) junto con el artículo 3, apartado 2 (Revisión periódica de la legislación nacional a la luz de los progresos técnicos y del desarrollo de los conocimientos científicos) y con el artículo 4 (Consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas). La Comisión toma nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno indicando que el anexo técnico de la resolución núm. 007 prohíbe la amosita con lo cual da efecto a este artículo del Convenio y que la Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo ha examinado posibles sustitutos cuya seguridad para la salud no está comprobada. También toma nota de que el SUTIMAC indica que no comparte la necesidad de

prohibir todos los tipos de asbesto. Igualmente toma nota de que la CUT y la CTC reiteran la necesidad de continuar examinando la prohibición/sustitución. La Comisión constata una vez más que la CUT y la CTC por un lado y el SUTIMAC por el otro, tienen posiciones divergentes. La Comisión se refiere a sus comentarios efectuados desde hace varios años refiriéndose a las observaciones de la CUT y la CTC indicando que no se las había integrado a la consulta sobre el tema, incluyendo sobre la posibilidad de sustitución/prohibición. Nota que además de no estar de acuerdo con las medidas, indican que no están representados. La Comisión considera que una consulta que incluya a todas las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas contribuiría a una mejor aplicación del Convenio. **La Comisión solicita nuevamente al Gobierno que en aplicación del artículo 3, párrafo 2 del Convenio y en el marco de las consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, tal como lo requiere el artículo 4, incluyendo la CUT y la CTC, examine a intervalos periódicos la posibilidad de sustitución/prohibición, contenida en el artículo 10 del Convenio y que proporcione informaciones sobre dicha revisión periódica, incluyendo las consultas y sus resultados.**

Artículo 15, párrafo 2. Fijación, revisión y actualización periódica de los límites de exposición u otros criterios de exposición a la luz de los progresos tecnológicos y de la evolución de los conocimientos técnicos y científicos; y artículo 20, apartado 1. Medición de la concentración de polvos de asbesto en suspensión en el aire en los lugares de trabajo.

Con relación a sus comentarios anteriores, la Comisión toma nota de que el Gobierno reitera que el valor límite para el asbesto es el fijado por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales de Estados Unidos (ACGIH) los que fueron adoptados por la resolución núm. 2400 de 1979 en su artículo 154 y que dicho límite es de 0,1 fibra por centímetro cúbico de aire. El Gobierno indica que se ha hecho difusión de este valor límite en la Comisión Nacional del Asbesto Crisotilo y también en la reciente capacitación para inspectores del trabajo. **La Comisión solicita al Gobierno que indique las medidas aplicadas para asegurar que las empresas y los trabajadores conozcan ese valor límite y que el mismo se respete. También solicita al Gobierno que proporcione informaciones sobre las medidas adoptadas para asegurar que los empleadores realicen mediciones para garantizar que se observen los límites de exposición u otros criterios de exposición así como sobre la aplicación del párrafo 4 de este artículo (equipo de protección respiratoria adecuado y ropa de protección especial).**

Artículo 17. Trabajos de demolición. Autorización para llevar a cabo la demolición y eliminación únicamente a los empleadores o contratistas reconocidos por la autoridad competente como calificados para ejecutar tales trabajos.

Obligación de establecer un plan de trabajo y de consultar a los trabajadores o sus representantes. En sus comentarios anteriores, la Comisión invitó nuevamente al Gobierno a establecer un sistema de autorización por el cual únicamente los empleadores o contratistas reconocidos por la autoridad competente como calificados para ejecutar los trabajos a que se refiere este artículo del Convenio puedan realizarlos y que proporcione informaciones sobre el particular. También lo invitó a dar efecto a regular la obligación de establecer al plan de trabajo en los términos establecidos en el párrafo 2, de este artículo del Convenio y a informar sobre el particular. **La Comisión toma nota de que el Gobierno no ha proporcionado las informaciones solicitadas y solicita nuevamente al Gobierno que proporcione dichas informaciones.** *Asistencia técnica.* La Comisión toma nota asimismo de que según la memoria, para el Gobierno sería muy importante contar con la asistencia técnica de la OIT con el objetivo de continuar avanzando en la plena implementación del Convenio. **La Comisión espera que el Gobierno recurrirá a la asistencia técnica de la Oficina.** La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)
(ratificación: 1997)

La Comisión toma nota de la memoria detallada del Gobierno, de fecha 31 de agosto de 2013 y de la comunicación conjunta de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de fecha 29 de agosto de 2013, comunicada al Gobierno el 16 de septiembre de 2013. La comunicación de la CUT y de la CTC contiene detallados comentarios sobre la memoria del Gobierno. Los sindicatos indican fundamentalmente que la memoria pone en evidencia las confusiones respecto del concepto de accidentes industriales mayores dado que el Gobierno a veces proporciona informaciones sobre accidentes de trabajo, y otras, se refiere a catástrofes de distinta naturaleza. Que dichos equívocos resultan alarmantes y tienen repercusiones en la no aplicación del Convenio. Alegan detalladamente el incumplimiento de los *artículos 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20 y 21 del Convenio*. ***La Comisión invita al Gobierno a formular los comentarios que considere oportunos a fin de examinarlos junto con la comunicación de la CUT y de la CTC.***

Artículo 4 del Convenio. Formular, adoptar, poner en práctica, revisar una política nacional coherente relativa a la protección de los trabajadores, la población y el medio ambiente, contra los riesgos de accidentes mayores. La Comisión toma nota de las informaciones contenidas en la memoria del Gobierno, según las cuales la formulación, adaptación y revisión de políticas en riesgos laborales sobre las condiciones y práctica nacional de prevención de accidentes mayores se realiza por intermedio del Comité Nacional y Seccionales en Salud Ocupacional, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y las comisiones nacionales en salud ocupacional. Asimismo, indica el Gobierno que el Ministerio de Trabajo ejerce acciones, programas y políticas para prevención de accidentes mayores conforme a los artículos 9, 10 y 11 de la ley núm. 1562, de 2012. La Comisión nota que el artículo 9 referido dispone que las entidades administradoras de riesgos laborales y el Ministerio de Trabajo supervisarán en forma prioritaria o a través de terceros idóneos, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del Programa de Salud Ocupacional, los sistemas de control de riesgos laborales y las medidas especiales de promoción y prevención; que el artículo 10 se refiere a micro y pequeñas empresas y que el 11 a servicios de promoción y protección de riesgos laborales. Ahora bien, la Comisión nota que las informaciones suministradas por el Gobierno no responden al contenido del presente artículo. La Comisión reitera que uno de los objetivos principales del Convenio es el de asegurar que los gobiernos tomen las medidas requeridas para prevenir los accidentes industriales mayores de manera que se puedan mitigar sus efectos dentro de lo razonablemente posible. El eje de este Convenio no reside sólo en la gestión de los accidentes de trabajo en las referidas instalaciones, ni en el derecho ambiental, sino en la gestión de los accidentes industriales mayores a los cuales están expuestos tanto los *trabajadores* como el *medio ambiente* y la *población*. Aunque las cuestiones de política nacional están estrechamente relacionadas con las cuestiones de la política nacional de seguridad y salud en el trabajo (SST), las cuestiones de política nacional específicas de este Convenio son diferentes tanto en cuanto a su objetivo como en su enfoque. No basta la legislación laboral ni la legislación ambiental para dar efecto a este Convenio. En efecto, tal como lo indica el *párrafo 1 del artículo 4 del Convenio*, la política referida debe ser una política nacional coherente relativa a la protección de los *trabajadores*, la *población* y el *medio ambiente* contra los riesgos de accidentes mayores y la consulta debe hacerse con los representantes de los empleadores y de los trabajadores pero también, con otras partes interesadas que pudieran ser afectadas. ***La Comisión solicita al Gobierno que se sirva indicar las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores consultadas y que indique asimismo cuáles son las otras partes interesadas que pudieran ser afectadas y que deben ser asimismo consultadas según este artículo del Convenio. Asimismo, la Comisión solicita al Gobierno que proporcione informaciones sobre el contenido de su política nacional específicamente contra los riesgos de accidentes mayores en lo que se refiere a: la protección de los trabajadores, de la población y del medio ambiente.***

Artículo 5. Sistema para la identificación de las instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores según se definen en el artículo 3, c), del Convenio. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que las instalaciones expuestas a riesgos mayores son identificadas en los programas de salud ocupacional o sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, y como política de Estado, los Ministerios de Salud y Protección Social, del Interior, de Justicia, Alcaldías, Curaduría, Cuerpos de Bomberos y autoridades policiales tienen registro de instalaciones y sustancias peligrosas. Indica el Gobierno que los encargados de determinar si los centros de trabajo son de alto riesgo, son inicialmente los empleadores y luego las autoridades de salud, obras y el Ministerio de Trabajo quienes llevan registros.

La Comisión nota que, de dichas informaciones no surge claramente la existencia de un sistema para la identificación de las instalaciones de riesgo ni de autoridad competente en el sentido de este artículo del Convenio. ***Recordando que el artículo 5 del Convenio establece que la autoridad competente o un organismo aprobado o reconocido por la autoridad competente deberá, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y con otras partes interesadas que pudieran ser afectadas, establecer un sistema para la identificación de las instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores según se definen en el artículo 3, c), la Comisión solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias para dar pleno efecto a este artículo y que proporcione informaciones detalladas sobre el particular, incluyendo sobre las consultas, la autoridad competente y el sistema de identificación a que se refiere este artículo del Convenio.***

Artículos 10, 11 y 12. Informe de seguridad. Revisión, actualización y modificación del informe de seguridad.

Transmisión a la autoridad competente. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que las empresas tienen programas de medicina preventiva del trabajo y de higiene y seguridad industrial y que los subprogramas establecen que las empresas deben contar con el panorama de factores de riesgo a efectos de prevención e información. Además, los empleadores deben tener disponible el programa de salud ocupacional firmado por el empleador y el encargado de desarrollarlo. La Comisión hace notar que no todo documento que se refiera a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo constituye un *informe de seguridad* en los términos del artículo 10 del Convenio, y nota que de las informaciones proporcionadas por el Gobierno no se desprende que se redacte dicho informe de seguridad. En la medida en que no se desprende la existencia de dicho informe, tampoco podrían aplicarse los artículos 11 (actualización) y 12 (notificación) del Convenio. ***Indicando que el informe de seguridad a que se refieren estos artículos del Convenio es un documento específico que debe ser redactado por los empleadores de acuerdo con las disposiciones del artículo 9 del Convenio, la Comisión solicita al Gobierno que adopte las medidas necesarias para dar efecto a este artículo del Convenio y a proporcionar informaciones sobre el particular.***

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

SEGURIDAD SOCIAL

Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24) (ratificación: 1933)

En relación con las cuestiones planteadas en sus comentarios anteriores, la Comisión toma nota con **satisfacción** de la adopción de la ley núm. 1438 de 19 de enero de 2011 que reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y en particular de que:

- el artículo 32 establece un principio de universalidad del seguro de salud de conformidad con el artículo 2 del Convenio;
- no hay período de carencia en el SGSSS para acceder a servicios de salud o a tratamientos de enfermedades de alto costo y se prohíbe todo tipo de limitación del acceso a los servicios por

parte de la Empresa Promotora de Salud (EPS) de conformidad con el *artículo 3, párrafo 2* del Convenio, y

- los períodos de calificación para recibir prestaciones médicas han sido modificados por la ley núm. 1122 de 2007 — a saber 26 semanas de cotización — y la antigüedad no se pierde por la suspensión de la cotización al sistema por seis o más meses continuos de conformidad con el *artículo 4, párrafo 1* del Convenio.

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 1991)

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno recibida en agosto de 2013 en la que se indica que las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores han analizado la memoria conforme al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y coincidieron en la importancia que tiene el Convenio núm. 169. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), al igual que la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) junto con la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) han presentado contribuciones sobre la aplicación del Convenio. ***La Comisión invita al Gobierno a que al preparar su próxima memoria consulte con los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas sobre los temas evocados en los presentes comentarios, agregando indicaciones sobre los resultados alcanzados por las medidas adoptadas para dar efecto al Convenio (partes VII y VIII del formulario de memoria).***

Protección de los pescadores raizales artesanales. En una comunicación recibida en febrero de 2013, la CGT, en nombre de las Asociaciones de Pescadores Artesanales y Grupos Raizales del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; se remitió al fallo núm. 124 de la Corte Internacional de Justicia, dictado el 19 de noviembre de 2012, en relación con el conflicto territorial entre Colombia y Nicaragua. Según las organizaciones raizales de pescadores artesanales de San Andrés y Providencia, la sentencia tiene consecuencias negativas para la pesca tradicional. En una comunicación recibida en septiembre de 2012, el Gobierno aclara que los lugares tradicionales de pesca se encuentran precisamente alrededor de zonas que no se vieron de ninguna manera afectadas por el fallo de la Corte Internacional de Justicia pues se trata del mar territorial que se reconoció en favor de Colombia. El Gobierno declara que los pescadores de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán continuar pescando como tradicionalmente lo han hecho. El Gobierno enumera las nuevas opciones de empleo y productividad que se ofrecen a los pescadores isleños, y las medidas adoptadas para apoyar el comercio y el turismo, la educación y la formación profesional, y la participación en actividades culturales de las comunidades raizales. ***La Comisión invita al Gobierno a incluir en su próxima memoria indicaciones sobre el impacto de las medidas adoptadas para asegurar que las comunidades raizales han recibido la protección prevista en el Convenio.***

Protección de los derechos fundamentales y restitución material de sus territorios colectivos. Comunidades afrodescendientes de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó (departamento del Chocó). El Gobierno indica en la memoria recibida en septiembre de 2013 que el Ministerio del Interior coordina y organiza el proceso de restitución de tierras de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. En enero de 2013, se había podido avanzar en el autocenso de las comunidades, los desalojos de ocupantes de mala fe y repobladores, el saneamiento y la ampliación del territorio colectivo, las medidas de prevención y protección, la coordinación interinstitucional y la resolución pacífica de conflictos y la concesión de licencias ambientales. ***La Comisión recuerda que en su observación de 2012 se habían evocado los documentos de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) que***

había identificado las etnias más afectadas por la violencia. La Comisión invita al Gobierno a incluir en su próxima memoria indicaciones sobre la ejecución del decreto-ley núm. 4633, de diciembre de 2011, por el cual se dictaron medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Comisión pide asimismo al Gobierno que continúe tomando las medidas necesarias para proteger a las comunidades víctimas de la violencia, para que se investiguen todos los asesinatos y los hechos de violencia denunciados y para que sus autores sean llevados ante la justicia.

Artículos 6 y 7 del Convenio. Legislación sobre la consulta. El Gobierno informa que se presentó en octubre de 2012 una propuesta de proyecto de ley para regular la consulta previa, el cual fue rechazado en la Mesa Permanente de Concertación por las organizaciones indígenas. En febrero de 2013, se celebró una cumbre de las organizaciones indígenas que participan en la Mesa Permanente de Concertación donde se pronunciaron por rechazar una ley estatutaria y preferir otro instrumento como podría ser un protocolo. La Comisión toma nota que la ANDI y la OIE expresan su coincidencia con la Corte Constitucional en el sentido de que el Gobierno está obligado a propiciar espacios efectivos y razonables de participación en los asuntos que afectan directamente a las comunidades indígenas. Sin embargo, coincidiendo también con las orientaciones de la Corte Constitucional, las organizaciones de empleadores consideran que si no se llega a un acuerdo o el mismo se frustra por la decisión autónoma de los pueblos consultados, no existe razón para frenar el proceso legislativo o proyecto en asuntos que a la vez son de interés general. ***La Comisión se remite a sus comentarios anteriores: i) pide al Gobierno que incluya en su próxima memoria información sobre las medidas adoptadas para establecer un mecanismo apropiado de consulta y participación de conformidad con el Convenio, teniendo en cuenta su observación general de 2010; ii) reitera su pedido al Gobierno para que garantice que los pueblos indígenas sean consultados y puedan participar de manera apropiada a través de sus entidades representativas en la elaboración de dicho mecanismo, de manera tal que puedan expresar sus opiniones e influir en el resultado final del proceso, y iii) invita al Gobierno a que informe sobre el recurso que se haya hecho a los mecanismos existentes de consulta y participación hasta tanto no se adopten nuevos procedimientos apropiados.***

En una solicitud directa, la Comisión pide al Gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones sobre los progresos alcanzados en relación con la protección de los derechos humanos y la restitución material de los territorios de las comunidades afrodescendientes, la legislación sobre la consulta, las consultas efectuadas por la Dirección de Consulta Previa y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la evolución de ciertas disputas en los departamentos de Antioquia, Cauca y Chocó.

[Se invita al Gobierno a que responda de manera detallada a los presentes comentarios en 2015.]