

**INSTITUTO DANÉS  
DE DERECHOS  
HUMANOS**

# LOS DERECHOS LABORALES Y EL ACCESO A MECANISMOS NO JUDICIALES DE RECLAMACIÓN EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

DOCUMENTO ANALÍTICO  
SOBRE LAS INSTITUCIONES  
NACIONALES DE DERECHOS  
HUMANOS Y LOS PUNTOS  
NACIONALES DE CONTACTO  
DE LA OCDE EN AMÉRICA  
LATINA, CON BASE EN LA  
EXPERIENCIA DE COLOMBIA  
Y PERÚ



**CERALC**  
Conducta Empresarial Responsable  
en América Latina y el Caribe



## **Autores**

Natalia Rodríguez Malagón, Leonidas Wiener Ramos y Alvaro Amaya Villarreal

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen la revisión y comentarios de las siguientes personas: Sandra Rodríguez Rojas, Diana Pardo Delgado, Mayibe Ardila Ariza y los miembros del Comité Editorial de la Defensoría del Pueblo de Colombia; Alicia Abanto Cabanillas y Patricia Tipian Mori de la Defensoría del Pueblo de Perú; María Catalina Gaviria Bravo, del Punto Nacional de la OCDE de Colombia; Lisbeth Loja Arroyo y Alexander Salvador Silvestre del Punto Nacional de Contacto de la OCDE de Perú, y; Elin Wrzoncki y Daniel Morris Instituto Danés de Derechos Humanos. Mayo 2022

Diagramación, diseño e ilustración: Leonardo Parra Puentes.

## **e-ISBN 978-87-7570-083-7**

© 2022 Instituto Danés de Derechos Humanos

Wilders Plads 8K

DK-1403 Copenhagen K

Phone +45 3269 8888

[www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

Siempre que dicha reproducción sea para uso no comercial, esta publicación, o partes de ella, puede ser reproducido si se citan el autor y la fuente.

En el Instituto Danés de Derechos Humanos procuramos que nuestras publicaciones sean tan accesibles como sea posible. Usamos un tamaño de fuente grande, alineación del texto sólo a la izquierda y un contraste fuerte para una mayor legibilidad.



Unión Europea

La producción de este informe ha sido financiada por la Unión Europea a través del Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERALC). Sus contenidos son responsabilidad exclusiva del Instituto Danés para los Derechos Humanos y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Unión Europea ni de sus socios implementadores, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta publicación fue cofinanciada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Su contenido es de exclusiva responsabilidad del Instituto Danés de Derechos Humanos.



## CONTEXTO DEL PROYECTO

La construcción de este documento se realiza en el marco del proyecto “*Fortalecimiento de mecanismos estatales no judiciales de acceso a reparación en materia de empresas y derechos humanos (INDH y PNC OCDE) en Colombia y Perú*” que tiene como objetivo fortalecer las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y los Puntos de Contacto Nacionales de la OCDE (PNC) en Colombia y Perú, en su rol de facilitar el acceso a mecanismos de reclamación no judicial relacionados con abusos de derechos humanos en contextos de actividades empresariales.

Este proyecto identifica una oportunidad importante para el fortalecimiento del acceso a reclamación en derechos humanos y empresa a partir del rol de las INDHs y los PNC. Las INDH tienen un papel importante en el apoyo que se les pueda dar a las personas afectadas negativamente por las actividades empresariales, de tal manera que puedan acceder a una reparación efectiva. Por su parte, de acuerdo con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, los Estados adherentes deben establecer un PNC encargado de promover las Líneas Directrices y gestionar las denominadas “*instancias específicas*”. Adicionalmente, conscientes de las posibles sinergias entre las INDH y PNC, la Alianza Global de INDH (GANHRI) y la OCDE han firmado un Memorando de Entendimiento para promover una mayor colaboración entre las instituciones. Este proyecto materializa esa colaboración con el objetivo de mejorar el acceso a reclamación por parte de titulares de derechos afectados por las actividades empresariales.

El presente proyecto es financiado a través del Proyecto de “*Conducta empresarial responsable en América Latina y el Caribe*” - CERALC, implementado conjuntamente por la ACNUDH, la OIT y la OCDE y financiado por la Unión Europea, e implementado por el Instituto Danés de Derechos Humanos (IDDH) junto con la Defensoría del Pueblo de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Perú.

El proyecto incluyó una serie de reuniones de intercambio entre las INDHs y los PNCs de Colombia y Perú, alrededor de varios temas relacionados con sus procesos de atención de quejas u otras actividades destinadas a facilitar el acceso a mecanismos de reclamación no judicial. Los temas

abordados fueron: derechos laborales, derechos de los pueblos indígenas, incorporación de la perspectiva de género, derechos ambientales y reparaciones. El presente documento recoge el resultado de una de estas sesiones, así como el análisis de fuentes primarias y secundarias la respecto.

A través de este documento se materializa el análisis de las prácticas actuales de cada una de las instituciones mencionadas, mediante entrevistas con actores estratégicos y revisión documental. Además, los aprendizajes del proyecto se compartirán a nivel regional con otras INDH y PNC de la región de América Latina y el Caribe.

# CONTENIDO

<b>LISTADO DE SIGLAS</b>	<b>7</b>
<b>1. CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL</b>	<b>9</b>
<b>1.1. REVISIÓN DE LAS INSTANCIAS ESPECÍFICAS SOBRE DERECHOS LABORALES EN LOS PNCs DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>12</b>
<b>2. EXPERIENCIAS DE LAS INDHs Y PNCs EN EL TRÁMITE DE CONFLICTOS RELACIONADOS CON TEMAS LABORALES</b>	<b>18</b>
<b>2.1. COLOMBIA</b>	<b>18</b>
<b>2.2. PERÚ</b>	<b>26</b>
<b>3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>39</b>



## LISTADO DE SIGLAS

<b>ACNUDH</b>	Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CER</b>	Conducta Empresarial Responsable
<b>CSI</b>	Confederación Sindical Internacional
<b>CETCOIT</b>	Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos de la OIT
<b>CUT</b>	Central Unitaria de Trabajadores del Perú
<b>ELSAC</b>	OECD Employment, Labour and Social Affairs Committee
<b>ESN</b>	Escuela Sindical Nacional
<b>INDH</b>	Instituto Nacional de Derechos Humanos
<b>MINTRA</b>	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>PNA</b>	Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos
<b>PNC</b>	Punto Nacional de Contacto de la OCDE
<b>REDESCA</b>	Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
<b>SINTRADEM</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores Enfermos y Discapacitados del Sector Minero
<b>SINTHOL</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Gastronómica, Hotelera y Turística de Colombia
<b>SINTRAEXXOM</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de ExxonMobil de Colombia S.A.
<b>SITENTEL</b>	Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Telefónica en el Perú y de las del sector Telecomunicaciones
<b>SUNAFIL</b>	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral







## 1. CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL

Los derechos laborales constituyen una base fundamental de las agendas de derechos humanos y desarrollo sostenible, y por ende contienen un marco de acción amplio y extenso a nivel global, regional y local, fortalecido por el creciente espacio de intersección del derecho internacional del trabajo y los derechos humanos (Canessa, 2009). Para empezar, el trabajo decente constituye un motor del desarrollo sostenible a través de la promoción del empleo y empresas, la garantía de derechos en el trabajo, la extensión de la protección social, el diálogo social y la transversalización del enfoque de género, tal y como se encuentra establecido en los pilares de Trabajo Decente de la OIT (OIT, 2018) según el marco desarrollado en la [Declaración Tripartita](#) sobre las empresas multinacionales y la política social, y por ende una prioridad en la [Agenda 2030](#) (en la cual los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8, 5, 10 y 16 se centran o contienen metas relacionadas con asuntos del trabajo).

De esta manera, se observa una evolución constante, partiendo desde la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y los Pactos internacionales de 1966, y las transformaciones propias de la globalización y los marcos resultantes tales como la [Líneas Directrices de la OCDE](#), y los [Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos humanos](#). En el ámbito regional, la [Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre](#), la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) (“Pacto de San José de Costa Rica”), y su [Protocolo Adicional](#) (“Protocolo de San Salvador”), constituyen instrumentos normativos que son fuente de obligaciones para los Estados miembros de la OEA en materia de derechos humanos, por su estrecho vínculo con la Carta de la OEA y con la práctica reiterada de los Estados americanos, y han sido fundamento para las interpretaciones de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito de los derechos humanos laborales.

La dimensión laboral es uno de los principales puntos de atención en el debate sobre empresas y derechos humanos. Y ello por obvios motivos, puesto que una de las principales formas cómo la actividad de las empresas puede impactar en los derechos humanos, se relaciona con las condiciones de aquellas personas o colectivos de personas que tienen algún vínculo de dependencia laboral con las empresas. Existen diversas variables que permiten medir estas condiciones de trabajo (horarios de trabajo, libertad sindical y negociación colectiva, no discriminación, seguridad, etc.).

Si bien en América Latina y El Caribe existe una amplia legislación laboral que reconoce los derechos y condiciones mínimas de trabajo, esta no siempre se cumple por una serie de factores, como la falta de debida diligencia por parte de actores económicos (e.g. empresas informales), la ausencia o poca presencia de los sistemas de inspección laboral, o la informalidad de un importante sector de la población. De acuerdo con la OIT, el empleo informal representa cerca de un 50% del total de los ocupados en América Latina y el Caribe (OCDE 2021, pág. 130), y en algunos países esta cifra es mucho más alta (OIT, 2021)<sup>1</sup>. Además, muchas actividades realizadas por las empresas multinacionales son tercerizadas a contratistas, lo cual hace más complejo asegurar el cumplimiento de las responsabilidades de las empresas y las actividades económicas respecto de los derechos de los y las trabajadoras.

Estos y otros factores determinan que los conflictos laborales en materia de empresas y derechos humanos sean canalizados en el ámbito judicial. Estos mecanismos tienen una serie de limitaciones que debilitan su eficacia para encontrar puntos en común que satisfagan a ambas partes, o que reparen los daños ocasionados a los derechos de los y las trabajadoras, además de tomarse varios años para ser resueltas (Consejo Superior de la Judicatura, 2016).

Las limitaciones de las vías judiciales a nivel nacional para proteger adecuadamente los derechos laborales y para dar solución a conflictos de estas características, revela

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE, en el Perú, más de dos tercios de los trabajadores y el 90% de las empresas son informales (OCDE 2020, pág. 20)

la importancia de tener a disposición otros mecanismos alternativos de solución y para la protección de derechos laborales que puedan brindar organismos como la OIT. Como revela [un informe de 2020 elaborado por la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable en Perú](#), se habían presentado 194 denuncias contra Perú ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y 12 declaraciones por presuntas violaciones de los Convenios de la OIT. De la misma manera, según el [perfil de país de la OIT de Colombia](#), esta organización ha recibido un total de 214 denuncias ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y 7 declaraciones por presuntas violaciones de los Convenios de la OIT.

Como lo revela un reciente [informe de CEPAL](#) (2021), la actual pandemia ocasionada por el COVID-19 ha frenado muchos de los avances que se habían conseguido en torno a los indicadores laborales en América Latina y se han producido retrocesos, afectando particularmente a las mujeres, los sectores con menor nivel educativo y los jóvenes. En el caso de las mujeres, su tasa de participación era del 48.2% en el primer trimestre de 2021, reduciéndose 3.3% respecto del mismo período en el 2020; mientras que la tasa de ocupación de las mujeres se redujo 3.6% en el mismo período, pasando de 45.7% a 42.1%. En el caso de los hombres, también se produjo una reducción de la tasa de participación (del 73.2% al 71.1%) y la tasa de ocupación (del 67.7% al 64.9%) en el mismo período, pero en menor medida que en el caso de las mujeres (CEPAL 2021, pág. 77). El impacto de la crisis en la inserción laboral de las mujeres, “es resultado de la elevada participación de las mujeres en actividades muy restringidas durante la pandemia, como el comercio y el turismo, pero también del mayor peso de las labores no remuneradas vinculadas al cuidado del hogar (niños, ancianos y enfermos) que recae sobre las mujeres” (CEPAL 2021, pág. 25).

Asimismo, durante el 2020 las pérdidas de empleo en América Latina y el Caribe se concentraron principalmente entre los trabajadores con menor nivel educativo. Entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo período de 2020, la caída promedio del empleo en 8 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) “fue de cerca del 22% entre los trabajadores de nivel educativo bajo, del 17% entre los de nivel educativo medio y del 8% entre los de nivel educativo alto”. Esto se debe principalmente a que la mayoría de los trabajadores que pudieron continuar realizando su trabajo de forma remota fueron aquellos que poseían empleos asociados a un mayor nivel educativo (CEPAL 2021, pág. 82).

Por su parte, en el caso de los jóvenes, se estima que en 2019 aproximadamente el 68,5% de los jóvenes de 15 a 24 años, que estaba ocupado, trabajaba en condiciones de informalidad. Los efectos de la pandemia también han afectado significativamente a este sector: la tasa de participación se redujo más de 5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (del 47.6% al 42.4%), y la tasa de ocupación se redujo casi en la misma proporción (del 38.1% al 32.7%) (CEPAL 2021, pág. 166).

En este contexto y teniendo en cuenta el foco del proyecto, resulta pertinente analizar el uso de mecanismos no judiciales de reclamación en asuntos de empresas y derechos de los y las trabajadoras. En particular nos centraremos en

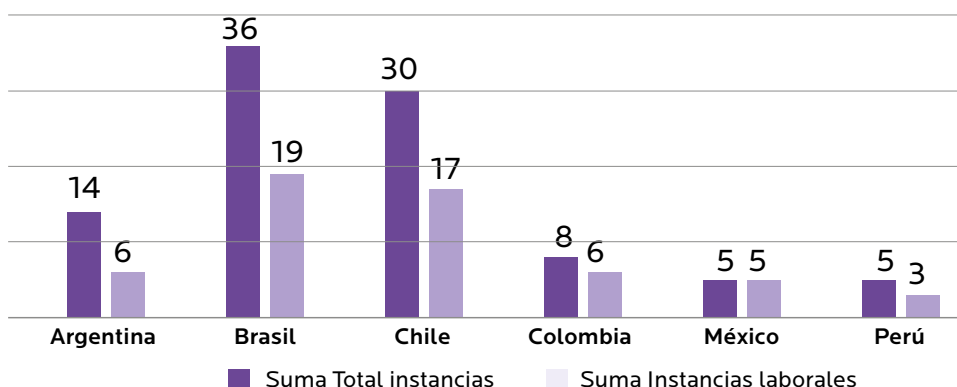
los Puntos Nacionales de Contacto de la OCDE de la región. Resulta oportuno precisar que, en el caso de los PNCs, estos están facultados para contribuir a que las partes en conflicto puedan encontrar una solución ante una posible situación de incumplimiento de las Líneas Directrices por parte de una Empresa Multinacional. En ese sentido, los PNCs se conciben asimismo como un mecanismo no judicial de reclamación que se circunscribe a un posible acceso a remedio, no a una reparación.

## 1.1. REVISIÓN DE LAS INSTANCIAS ESPECÍFICAS SOBRE DERECHOS LABORALES EN LOS PNCS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE<sup>2</sup>

Dado que la gran mayoría de las instancias específicas tramitadas por los Puntos Nacionales de Contacto (PNC) de la OCDE en la región están relacionados con temas laborales, en esta sección se presenta un análisis desagregado del estado de estos consolidado a partir de la [base de datos de la OCDE](#) y la información disponible en los sitios web de los PNC de la región -, de tal manera que se puedan extraer los datos cuantitativos y cualitativos del tipo de casos recibidos y la forma cómo los PNC los han resuelto, en el marco de sus competencias y funciones. De este modo, se presentan hallazgos relacionados a los retos que en materia de derechos laborales y acceso a reclamación a través de mecanismos no judiciales se evidencian en la región.

En el caso de los PNC a nivel de la región de América Latina se evidencia que el 57% de instancias interpuestas corresponden a temas de empleo y relaciones laborales, con un total de 56 quejas relacionadas, desagregados por país, según se indica en la siguiente tabla. Es importante destacar que 18 de estas quejas son netamente relacionadas con temáticas de empleo, mientras que las demás, tienen temáticas múltiples además de la laboral.

**Gráfica 1.** Número de instancias específicas ante los PNC OCDE en América Latina relacionadas con derechos laborales por país.



**Fuente:** Base de datos OCDE y páginas web de PNCs de cada país.  
**Fecha de corte:** 3 de marzo 2022

<sup>2</sup> Se aclara que los datos obtenidos han sido calculados a partir de la información disponibles en la base de datos de la OCDE, y los sitios web de los PNC por país.

De esta manera, se observa una proporción alta de instancias específicas presentadas a los PNCs en América Latina relacionadas con temáticas laborales, siendo en el caso de México el 100%, Colombia el 75 % de sus casos, 60% en Perú, 57% en Chile, 53% en Brasil, y 43% en Argentina.

Adicionalmente, de estas instancias específicas laborales en la región, el 54% han sido concluidas, el 27% no han sido aceptadas, el 18% están en proceso, y el 2% han sido retiradas, según las cifras relacionadas a continuación:

**Tabla 1.** Estado de las instancias específicas en materia de derechos laborales en América Latina por país

ESTADO	No. de casos por país	%
<b>Concluido</b>	<b>30</b>	<b>53.57%</b>
Argentina	5	8.93%
Brasil	11	19.64%
Chile	9	16.07%
Colombia	1	1.79%
México	1	1.79%
Perú	3	5.36%
<b>En progreso</b>	<b>10</b>	<b>17.86%</b>
Brasil	5	8.93%
Chile	5	8.93%
<b>No aceptado</b>	<b>15</b>	<b>26.79%</b>
Argentina	1	1.79%
Brasil	3	5.36%
Chile	3	5.36%
Colombia	4	7.14%
México	4	7.14%
<b>Retirado</b>	<b>1</b>	<b>1.79%</b>
Colombia	1	1.79%
<b>Grand Total</b>	<b>56</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Base de datos OCDE y páginas web de PNCs de cada país  
Fecha de corte: 3 de marzo 2022

Existen tendencias en la manera en que instancias específicas han sido concluidas y las razones por las que no han sido aceptadas. De las 15 peticiones no aceptadas, 5 de ellas presentan una falta de evidencia del incumplimiento de las Líneas Directrices, 2 exponían casos o solicitudes fuera de la competencia del PNC, 2 contaban con una disputa judicial paralela en proceso y 2 requerían más información para poder darle continuidad al trámite. De las instancias restantes, 1 fue tratada en otras instancias, 1 fue resuelta por vía judicial, 1 no contó con el interés de la empresa de participar en el procedimiento, y 1 no presentó una petición formal.

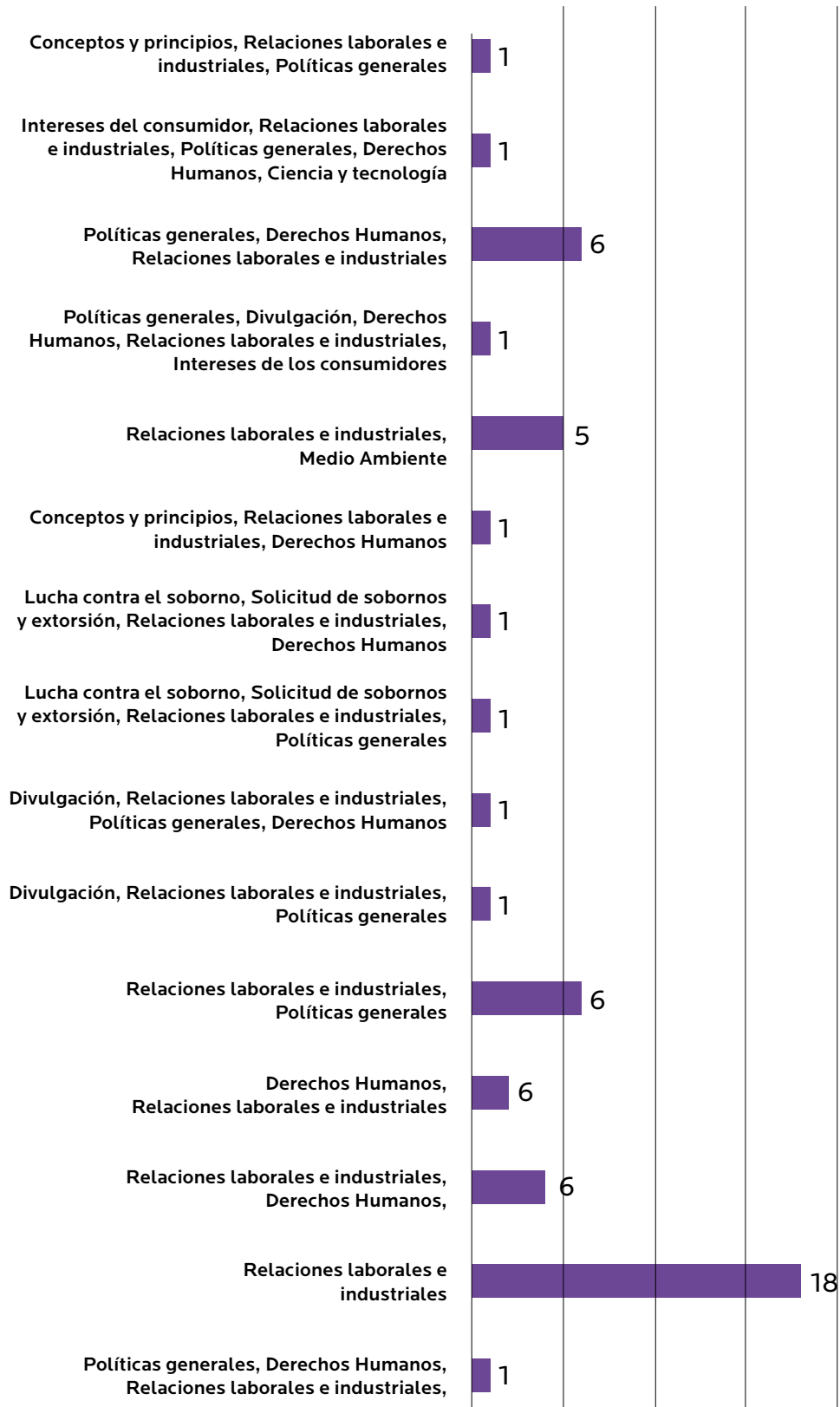
Así mismo, en las instancias específicas restantes 10 se encuentran en proceso, 1 fue retirada por los peticionarios y 30 están concluidas. En el caso de las instancias concluidas, los escenarios más recurrentes fueron: 9 llegaron a un acuerdo entre las partes a partir del proceso de mediación, 4 no lograron un acuerdo mutuo en el proceso de mediación, 4 fueron retiradas por los peticionarios, y 4 no contaron con el interés de la empresa para participar en el proceso. En el resto de las instancias, 1 fue tratado en otra instancia, 1 fue resuelta por vía judicial, en 1 la empresa abandonó el proceso, en 1 las partes abandonaron el proceso y en 1 no hubo interés de las partes de continuar.

En materia de las temáticas relacionadas en las instancias laborales, predomina en un 32.14% empleo y relaciones laborales como temática única, seguida por la misma temática en relación con políticas generales y derechos humanos (10.71%), políticas generales (10,71%), medio ambiente (8,93%) y derechos humanos (7.14%). Esta tendencia denota la interrelación existente entre el capítulo de empleo y relaciones laborales y otras temáticas, reforzando además la transversalidad que las temáticas laborales en materia de reparaciones en el contexto de actividades empresariales:

**Gráfica 2.** Temáticas de las instancias específicas atendidas por los PNC en América Latina



LOS DERECHOS LABORALES Y EL ACCESO A MECANISMOS NO JUDICIALES DE RECLAMACIÓN EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

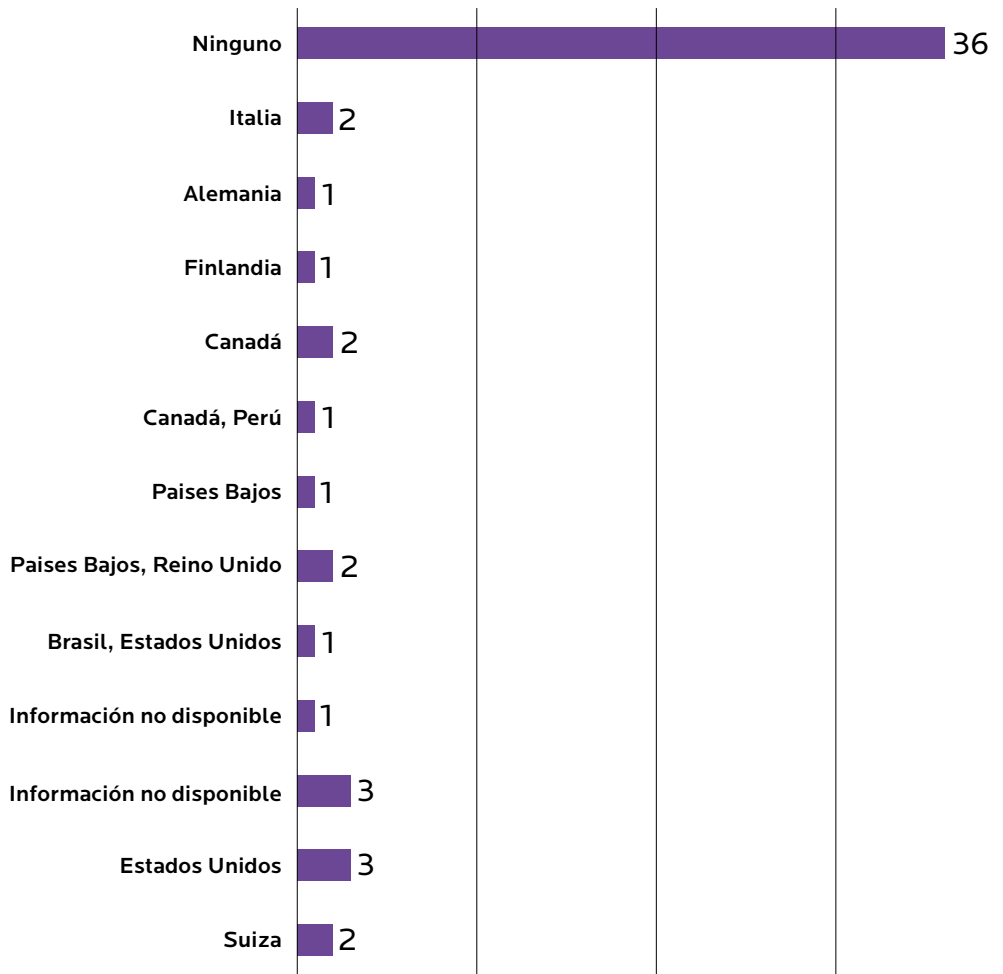


Fuente: Base de datos OCDE y páginas web de PNCs de cada país

Fecha de corte: 3 de marzo 2022

De la misma manera, en relación con el trámite de instancias específicas en colaboración con otros PNCs, se identifican algunas tendencias importantes:

**Gráfica 3.** Instancias específicas tramitadas por los PNC en América Latina en colaboración con otros PNCs



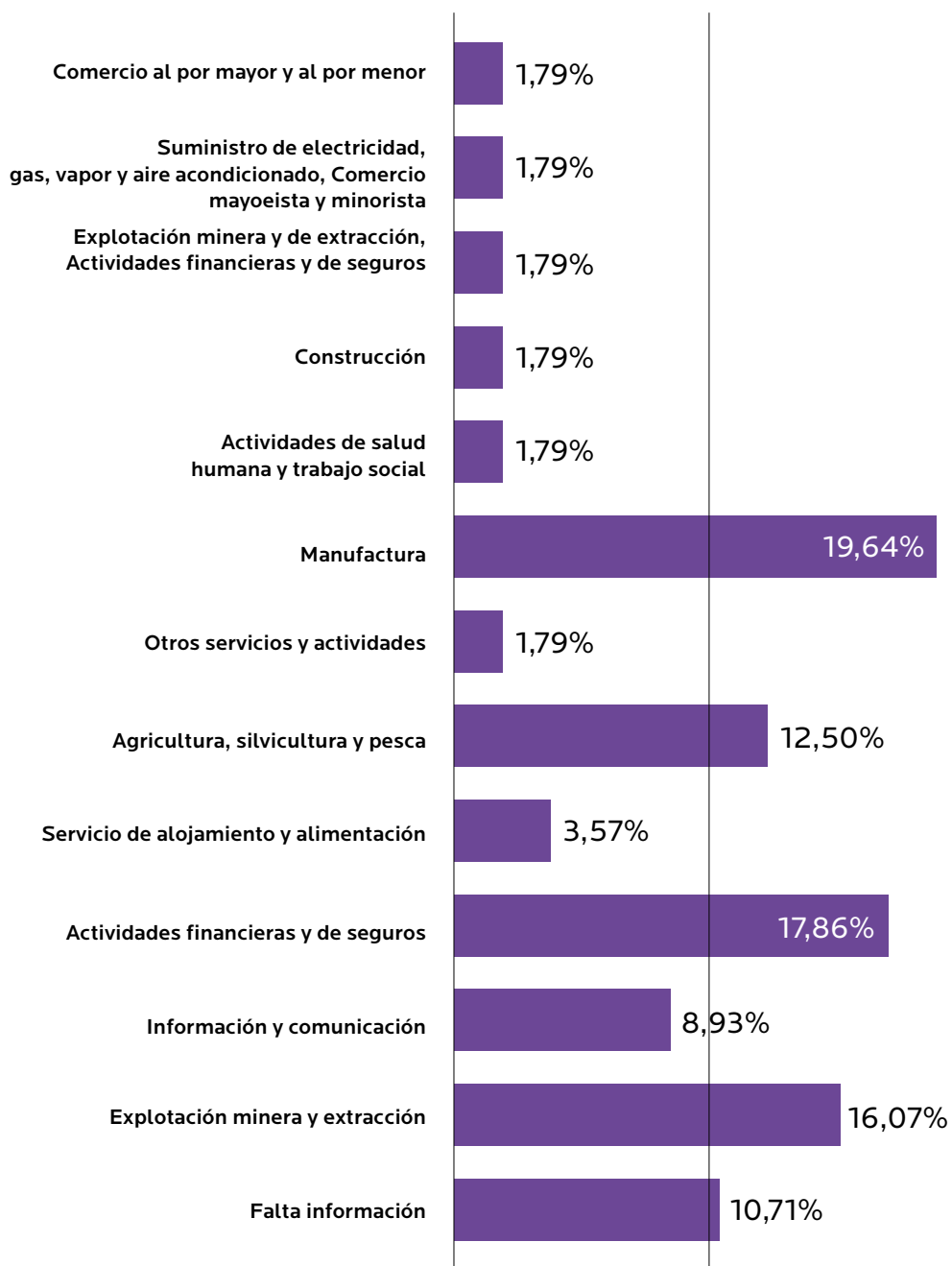
Fuente: Base de datos OCDE y páginas web de PNCs por país  
 Fecha de corte: 3 de marzo 2022

Un 64,29% de las instancias específicas en materia de derechos laborales en la región no registran colaboración con otros PNC para su trámite. Sin embargo, son recurrentes las colaboraciones entre los PNC de la región y los PNC de los Estados Unidos, Canadá y Países Bajos (3 casos cada uno), e Italia y Suiza (2 casos cada uno).

Adicionalmente, algunas industrias predominan en las instancias específicas sobre derechos laborales presentados ante los PNC en la región de América Latina. Del total de casos recibidos, un 19,64% están asociados al sector de manufactura, el 17,86% del sector financiero y de seguros, seguido por un 16,07% de explotación minera y extracción, un 12,5% del sector de agricultura, silvicultura y pesca, y un 8,93% de información y comunicaciones.



Gráfica 4. Porcentaje de instancias específicas atendidas por los PNC de América Latina por sector económico



Fuente: Base de datos OCDE y páginas web de PNCs por país  
 Fecha de corte: 3 de marzo 2022

Finalmente, se resalta de las instancias específicas revisadas, que la mayoría de ellas se relacionan con empresas matrices, mientras que solo algunas se relacionan con empresas subsidiarias y subcontratistas, a través de las cuales, se ven involucradas las sedes matrices para el trámite de las quejas.



## 2. EXPERIENCIAS DE LAS INDHs Y PNCs EN EL TRÁMITE DE CONFLICTOS RELACIONADOS CON TEMAS LABORALES

### 2.1. COLOMBIA

#### 2.1.1. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN COLOMBIA

Según la [medición del empleo informal y seguridad social para el trimestre móvil mayo – julio 2021](#) del Departamento Administrativo de Nacional de Estadísticas en Colombia (DANE) a partir de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la tendencia de ocupados informales en las ciudades de colombianas supera el 45 % del total de personas ocupadas. Adicionalmente, según el [informe](#)

[de coyuntura económica, laboral y sindical de la Escuela Sindical Nacional](#) (ESN) (2021) la situación de desempleo se ha agravado durante la pandemia y continúan situaciones de precariedad laboral. Sólo el 52% de trabajadores y trabajadoras se encuentran afiliados a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), según los datos de Fasecolda (2020). El 57,7% de las y los encuestados en la Encuesta de conciliación de vida laboral y personal realizada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi) y el Ministerio del Trabajo, dijeron que sus jornadas laborales en el marco de la pandemia han sido en promedio mayores a 8 horas diarias.

Así mismo identifican que la baja capacidad de influencia de los y las trabajadoras se ve reflejada en las cifras de negociación colectiva, en cuanto sólo en el 0,02% de las empresas se dan procesos reales de negociación colectiva entre empresas y sindicatos, y su cobertura es solo del 11,8% de la población asalariada, que equivale a 9,5 millones de personas, y del 5,7% de la población ocupada del país. De acuerdo con el Informe al Congreso del año 2020 de la Defensoría del Pueblo, los trabajadores y trabajadoras fueron actores activos en las protestas sociales en Colombia en 2020 (Defensoría del Pueblo, 2021a, pág. 118).

En relación con los trabajadores y trabajadoras sindicalizados, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en 2020 la situación de 331 trabajadores sindicalizados fue valorada por el Estado con el fin de evaluar el riesgo que podría generar la labor sindical y la eventual adopción de medidas de protección (Defensoría del Pueblo, 2021b, pág. 71. Por su parte, Colombia es calificado por la Confederación Sindical Internacional –CSI- dentro de los 10 peores países para trabajadores y trabajadoras sindicalizados según el índice global de los derechos del 2020, en virtud de las violaciones a los derechos sindicales e impunidad alrededor de los asesinatos de sindicalistas.

La CSI (2020) reporta que, entre enero de 2019 y marzo de 2020, 14 líderes sindicales fueron asesinados, existieron 4 intentos de homicidio, se presentó 1 caso de desaparición forzada y se documentaron 198 casos de amenazas de muerte. Además de estas cifras, se reporta con preocupación que 1) la mayoría de los casos no han sido resueltos, 2) no identifican garantías por parte del Gobierno para combatir la impunidad, y 3) el sistema judicial es deficiente y no cuenta con los recursos necesarios, pese a que esta situación ha sido documentada y sistematizada en las últimas décadas (Naciones Unidas, 2016; REDESCA, 2020).

Esta situación surge en un panorama de desafíos para la garantía de los derechos laborales en el país en medio de altos índices de informalidad y tercerización, que han sido recurrentes a pesar de algunas medidas estatales, y la débil implementación y cumplimiento de la legislación laboral (OCDE, 2016, Capítulo 2) (Defensoría del Pueblo, 2016, págs. 15 y 16). En este sentido la OCDE (2016), en su reporte de antecedentes preparado por el Secretariat para el proceso de revisión llevado a cabo por el Comité ELSAC (OECD Employment, Labour and Social Affairs Committee) para el proceso de adhesión del país a la Organización, resaltó la necesidad de atender barreras para la formalización tales como las distorsiones

del mercado laboral relacionadas con programas de seguridad social y la débil implementación de la legislación laboral, entre otras (2016, Capítulo 2).

En materia de legislación laboral, la OCDE considera que *“muchos trabajadores y empresas en Colombia se ven obligados a permanecer en el sector informal debido a su incapacidad para ingresar al sector formal por los elevados costos que eso supone, también es posible que ciertas empresas y trabajadores opten por la informalidad para evitar realizar aportes fiscales y sociales”* (2016, pág. 17). De la misma manera, la OCDE identificó una tendencia a recurrir a contratos regulados por disposiciones del Código Civil que establecen relaciones como la de contratista o trabajador autónomo económicamente independiente o la contratación de terceros por medio de cooperativas de trabajo asociado, de tal manera que los empleados no se benefician de los derechos estipulados en el Código Sustantivo del Trabajo, a pesar de que las condiciones laborales son muy similares (2016, pág. 18).

El Comité ELSAC de la OCDE (2016) también identificó debilidad institucional en relación con la salvaguarda de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Pese a esfuerzos por ampliar y capacitar a los inspectores de trabajo, se observa la necesidad de hacer cumplir los procedimientos y tiempos legales, optimizar el recaudo de las sanciones por incumplimiento de las leyes laborales e implementar medidas para combatir las modalidades de trabajo que dejan a los trabajadores y trabajadoras en una situación de vulnerabilidad (2016, pág. 16).

En cuanto al sistema de inspección laboral, pese al fortalecimiento de sus capacidades, la alta frecuencia de las violaciones de la legislación laboral y la baja cobertura de las negociaciones colectivas hacen que mejoras adicionales sean necesarias (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 16 y 17). Por ejemplo, el número de inspectores de trabajo por trabajador sigue siendo bajo en comparación con la mayoría de los países OCDE, y los inspectores cuentan con recursos insuficientes para hacer su labor (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 17). Además, no hay claridad con respecto al alcance de las inspecciones preventivas que llevan a cabo, aparte de las inspecciones a raíz de denuncias, lo cual denota la falta de una cooperación estructural entre la inspección del trabajo y el sistema judicial. Así mismo, se han identificado preocupaciones alrededor de la casi inexistente inspección laboral rural del país (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 18 y 19).

Existen desafíos para garantizar procesos de negociación colectiva efectivos (OCDE, 2016, págs. 21-16). La evaluación de la OCDE (2016) identificó una afiliación sindical baja debido a la segmentación del mercado laboral y las violaciones a los derechos sindicales. Adicionalmente, se señala que la cobertura para la negociación colectiva es limitada, con un 6.2% de los trabajadores asalariados, y que existen lagunas legislativas en el sector privado tales como, la falta de extensiones dentro de la empresa y un marco para la negociación sectorial, los pactos colectivos y la fragmentación de las organizaciones sindicales (2016, pág. 20). Así mismo, otros actores también han indicado que la discriminación racial obstaculiza el ejercicio de los derechos de reunión pacífica y de asociación de los trabajadores y trabajadoras, dado que, por ejemplo, en el caso de los puertos

colombianos donde la población afrodescendiente constituye el 75 % de la fuerza laboral, y están empleados con contratos flexibles y no se les permite afiliarse a sindicatos o negociar (Nacionales Unidas, 2016, numeral 64). Finalmente, en el marco de la crisis migratoria venezolana se han presentado preocupaciones por condiciones de explotación laboral de la población venezolana en Colombia y otros países (REDESCA, 2020, numeral 377).

Adicionalmente, en materia de resolución de conflictos laborales, la disponibilidad y eficiencia de los canales presentes son limitados. Por el lado del arbitramento, que resulta ser el medio principal disponible si no existe una negociación directa según lo consagrado en la Ley 1563 de 2012, existe un desequilibrio de poderes para la negociación entre los trabajadores y trabajadoras y sus patrones, dada la baja densidad sindical (OCDE, 2016, pág. 20). Así mismo, aunque el número de tribunales de arbitramento constituidos ha aumentado, la proporción de casos resueltos es baja (OCDE, 2016, pág. 24). Las vías judiciales resultan extenuantes dado que estos procesos tardan demasiado (OCDE, 2016, pág. 129), e imponen cargas financieras en los trabajadores y trabajadoras difíciles de asumir en medio de condiciones socio económicas precarias. En cuanto a medios de resolución de conflictos alternativos, la función de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos de la OIT (CETCOIT) ha contribuido positivamente al diálogo social en el país en conflictos derivados de la libertad y negociación colectiva no resueltos en otra instancia, sin embargo, la limitación de fondos disponibles para ampliar su cobertura sigue siendo un desafío (OCDE, 2016, pág. 24).

## 2.1.2. Experiencias del PNC y la INDH de Colombia

### A. Punto Nacional de Contacto de la OCDE

Las experiencias del [Punto Nacional de Contacto de la OCDE en Colombia](#) denotan una relevancia de los temas laborales en los conflictos relacionados con afectaciones a los derechos humanos en el marco de actividades empresariales, en cuanto que, de 8 instancias recibidas, 6 hacen alegatos relacionados con el capítulo de empleo y relaciones de trabajo de las Líneas Directrices, relacionados con libertad de asociación sindical y el derecho a la negociación colectiva.

En materia de procedimiento, según los datos publicados por el PNC de Colombia, de las 8 instancias presentadas sólo una fue aceptada parcialmente y posteriormente concluida<sup>3</sup>. Aunque este caso particular recibió acompañamiento por parte del PNC en su rol de mediador en el conflicto, a través de consultores externos, las partes no llegaron a un acuerdo y se desconoce el alcance respecto al en el que este proceso haya constituido un proceso de acceso a remedio para los peticionarios. De la misma manera, así como lo manifiesta el PNC, es importante reflexionar alrededor de las tendencias en las instancias no aceptadas, toda vez que la Entidad percibe una falta de claridad en las expectativas de los peticionarios

3 Para más información acceder el siguiente enlace: <https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/temas-de-interes/colombia-en-la-ocde/punto-nacional-de-contacto-pnc-de-las-directrices/presentacion-de-una-instancia-especifica>

frente a las competencias y facultades del PNC, presentando solicitudes tales como el reconocimiento de un sindicato o la restitución del empleo de una persona<sup>4</sup>. En ese sentido, resaltan cómo sus funciones pueden ser confundidas con mecanismos judiciales o de seguimiento a procesos judiciales. De las instancias no aceptadas, una fue retirada por los peticionarios, otra requería más información, otra estaba fuera de la competencia de la entidad y otra tenía una disputa legal paralela. Adicionalmente, en la instancia parcialmente aceptada se rechazó parte de la solicitud en función del alcance de sus competencias.

Las instancias o casos específicos relacionados con temas laborales presentados antes el PNC de Colombia fueron los siguientes:

#### a. Parcialmente aceptada

##### **SINTRADEM – Drummond Ltd.**

El 29 de julio de 2016, el Sindicato Nacional de Trabajadores Enfermos y Discapacitados del Sector Minero (SINTRADEM) y las Confederaciones Sindicales CGT seccional Cesar y CGT Colombia solicitaron la apertura de una instancia específica contra la EMN Drummond LTD. ante el PNC de Colombia. Una vez revisados los elementos de forma necesarios, el 8 de agosto de 2016 el PNC de Colombia admitió los documentos de la solicitud interpuesta y dio inicio a la etapa de evaluación inicial. Tras la aceptación parcial de la instancia específica, el PNC de Colombia ofreció sus buenos oficios de mediación respecto de los capítulos de Derechos Humanos y Empleo y Relaciones Laborales de las Líneas Directrices. El proceso de mediación inició el 20 de noviembre de 2017 y finalizó en agosto de 2018 sin acuerdo entre las Partes. En noviembre de 2018, PNC de Colombia emitió una Declaración Final sobre el caso con recomendaciones individuales y conjuntas.

#### b. Rechazadas

##### **SINTHOL – Hoteles Decamerón**

El 15 de octubre de 2016, el PCN recibió el caso elevado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Gastronómica, Hotelera y Turística de Colombia (SINTHOL), por la inobservancia de los Capítulos de Empleo y Relaciones Laborales y Derechos Humanos de las Líneas Directrices por parte de Hoteles Decamerón - Hodecol S.A.S. El 8 de noviembre de 2016, el PCN confirmó la recepción de la instancia específica a todas las partes y procedió durante los meses siguientes a celebrar reuniones separadas con su Comité Consultivo, la EMN y otras entidades involucradas en el caso. Finalmente, el 1 de marzo de 2017, el PNC emitió la decisión de la Evaluación Inicial, donde rechazó el caso dado que las solicitudes hechas por el peticionario estaban relacionadas con temas laborales de carácter legal y excedían sus competencias.

---

4 Según entrevista con el PNC en Colombia, el día 6 de octubre de 2021, e insumos compartidos en espacio de intercambio de experiencias el 19 de agosto de 2021.

#### **SINTRAEXXOM – ExxonMobil**

El 29 de julio de 2017, el PCN de Colombia recibió una instancia específica por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de ExxonMobil de Colombia S.A. (SINTRAEXXOM), debido a la inobservancia de los Capítulos de Empleo y Relaciones Laborales y Derechos Humanos de las Líneas Directrices por parte de ExxonMobil Colombia S.A. Tras evaluar el caso, en marzo de 2018, el PNC emitió la decisión de la Evaluación Inicial, y rechazó el caso en su totalidad, toda vez que su trámite no podían contribuir al objeto y eficacia de las Líneas Directrices.

#### **Organización sindical de industria - empresas prestadoras y comercializadoras de servicios de comunicaciones**

El 6 de noviembre de 2018, el PNC de Colombia recibió una instancia específica de una organización sindical de industria, por la inobservancia del Capítulo de Empleo y Relaciones Laborales de las Líneas Directrices por parte de dos empresas prestadoras y comercializadoras de servicios de comunicaciones, subordinadas de una misma matriz. El 16 de noviembre de 2018, el PCN confirmó la recepción de la instancia específica al solicitante y el 20 de noviembre de 2018 dió traslado a las empresas. La ausencia de la información solicitada por el PNC en reiteradas oportunidades y la urgencia de dar la debida diligencia en la evaluación inicial de esta instancia específica y las conclusiones derivadas de la sesión del Comité Consultivo del PNC, condujeron a que el PNC determinara el rechazo del caso.

#### **Persona natural en representación de otra parte natural y dos empresas del sector minería**

El 10 de mayo de 2021 el PNC recibió una solicitud por parte de una persona natural, en representación de otra persona natural, que argumenta el incumplimiento de las Líneas Directrices relacionadas con Derechos Humanos y Empleo y Relaciones Laborales por parte de dos empresas. El 8 de noviembre de 2021, el PNC de Colombia finalizó la evaluación inicial y concluyó que la solicitud no ameritaba una mayor consideración y determinó no aceptarla. En el escrito de evaluación inicial el PNC de Colombia explica su decisión de no ofrecer sus buenos oficios a las partes involucradas para ayudarlos a alcanzar una solución a través del diálogo. Su decisión se deriva del análisis de cada uno de los criterios de evaluación previstos en el Artículo 19 del Decreto 1400.

#### **c. Retiradas**

El 13 de agosto de 2019, el PNC recibió una solicitud de instancia específica de parte de tres sindicatos debido al incumplimiento del capítulo de Empleo y Relaciones Laborales de las Líneas Directrices por parte de un banco que tiene operaciones en Colombia. La solicitud presentada no incluía toda la información requerida según el Decreto 1400 de 2012. Por ello, el 26 de agosto de 2019 el PNC notificó a los solicitantes que la solicitud debería ser completada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. El 10 de septiembre de 2019 los solicitantes enviaron la información faltante. El 27 de septiembre de 2019, el PNC informó a los solicitantes

que el caso se declaraba procedente. El 30 de septiembre de 2019 el PNC dió traslado de la solicitud de la instancia específica al banco. Mientras el PNC se encontraba pendiente de recibir la respuesta del banco, los solicitantes informaron al PNC su decisión de retirar la solicitud de instancia específica y solicitaron cerrar el caso, dado que las partes involucradas se encontraban en un proceso de arreglo directo para tratar de resolver sus conflictos.

Es importante resaltar que, desde el establecimiento del PNC de Colombia en 2012, las instancias específicas que ha recibido desde entonces presentan una recurrencia de problemáticas en el ámbito laboral. Esta demanda por los buenos oficios del PNC en disputas laborales coincide con los desafíos en materia laboral en Colombia, y en particular en relación con derechos específicos como el derecho de asociación, si se tiene en cuenta el alto nivel de homicidios de líderes y lideresas sociales dentro de los cuales se encuentran los líderes y lideresas sindicales (Defensoría del Pueblo, 2021b; CSI, 2021).

Adicionalmente, dado que un número importante de instancias específicas han sido rechazadas dado el aparente desconocimiento del alcance del mandato del PNC, una mayor acción de promoción del PNC para la divulgación de su mandato con actores estratégicos (sindicatos, organizaciones laborales, entre otros) aportaría a la mejor comprensión de sus competencias y facultades e, indirectamente, facilitaría el acceso al mecanismo. Igualmente, visibilizar la labor del PNC, y disponer de las herramientas para asegurar que la población conozca el ámbito de su funcionamiento y el tipo de servicios que pueden prestar en la facilitación al acceso a remedio como mecanismo no judicial de resolución de conflictos que representa. Finalmente, dado que también han existido instancias no aceptadas con procesos legales paralelos, desde el IDDH, se observaría que podría plantearse una reflexión alrededor de una posible colaboración con los mecanismos judiciales.

#### B. Defensoría del Pueblo de Colombia

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Colombia recibe quejas relacionadas con derechos laborales, tramitadas en general por el equipo de la Dirección de Atención y Trámite de Quejas (ATQ) y en casos específicos remitidas por competencia a la Delegada para los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el marco del mandato constitucional y normativo de la entidad<sup>5</sup>.

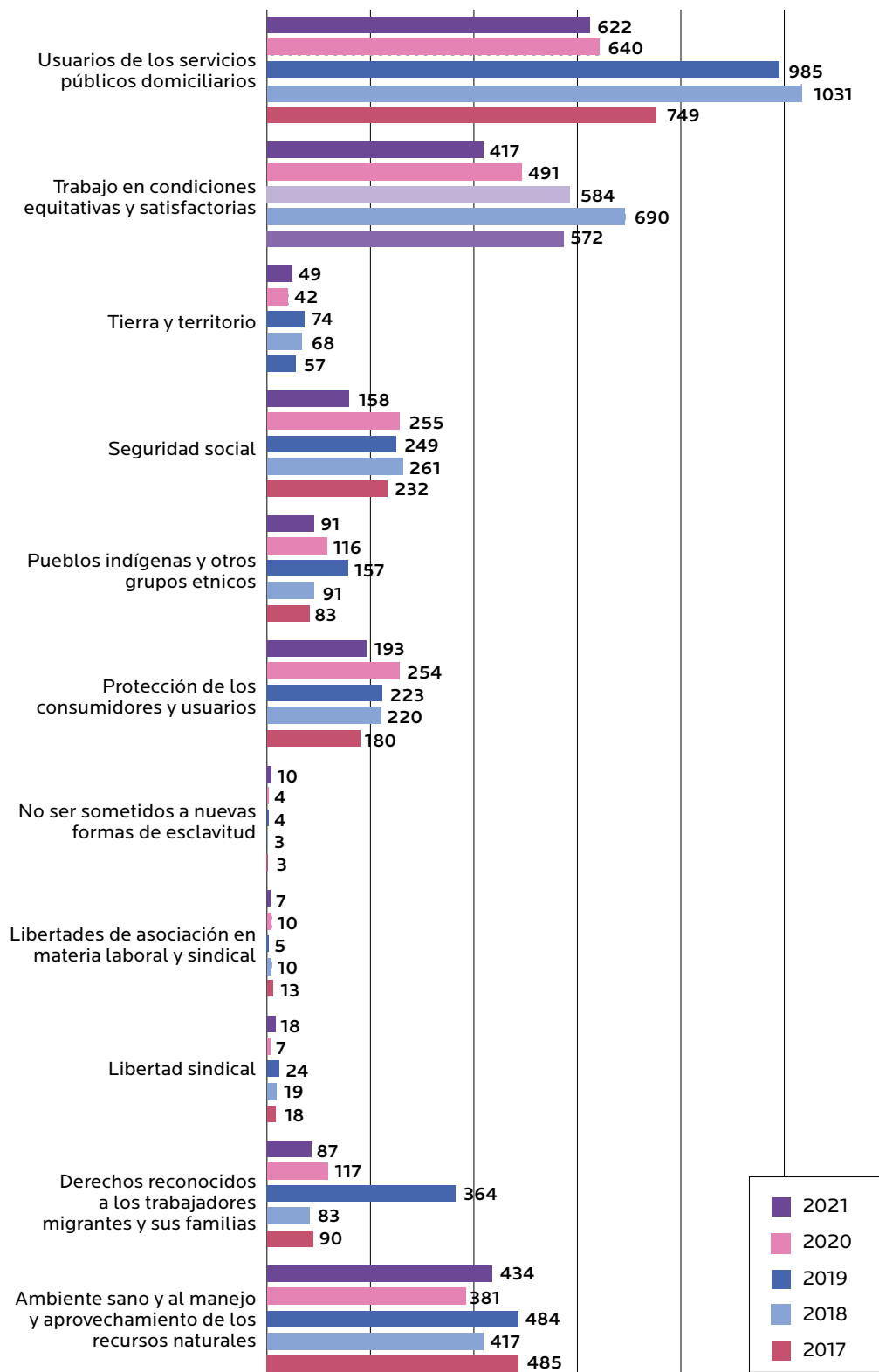
De un lado, reciben solicitudes de trabajadores y trabajadoras, así como de sindicatos, alrededor de problemáticas individuales sobre derechos de los y las trabajadoras. De un total de 12.391 quejas relacionadas con conductas vulneratorias de los derechos humanos en contextos empresariales durante los últimos cinco años, una de las temáticas más recurrentes se asocia a conductas vulneratorias relacionadas con los derechos de los trabajadores y trabajadoras con un total de 3650 quejas (28.23%), según los datos presentados en la siguiente gráfica:

---

5 Según insumos compartidos en espacio de intercambio de experiencias el 19 de agosto de 2021



Gráfica 5. Total de quejas recibidas relacionadas con conductas vulneratorias de los derechos humanos en contextos empresariales, por derecho y año



Por otro lado la Defensoría del Pueblo de Colombia, aborda temáticas más amplias a través de la mediación, para las cuales es necesario que ambas partes estén de acuerdo con que se desempeñe el rol de mediador<sup>6</sup>.

La Defensoría manifiesta dificultades toda vez que las empresas suelen mostrarse renuentes a cooperar para llegar a estos espacios de diálogo con sus trabajadores<sup>7</sup>.

La Defensoría del Pueblo percibe que las empresas tienen un alineamiento exegético con el cumplimiento de la ley, dejando vacíos para la resolución de casos relacionados con derechos laborales del día a día. Sin embargo, en el marco de su mandato, la Defensoría continúa sus esfuerzos para facilitar el acceso a la reparación, y garantizar procesos de investigación y análisis, a través de los cuales emiten recomendaciones a diferentes autoridades e incluso empresas. Estas recomendaciones devienen de la potestad de la magistratura moral que le asiste al Defensor del Pueblo y están orientadas a la protección y respeto a los derechos humanos, al ser una autoridad sin poder sancionatorio. Es importante resaltar que los informes defensoriales son usados por las comunidades y la ciudadanía ante instancias judiciales, toda vez que contienen la posición de la máxima autoridad en materia de derechos humanos en el territorio nacional.

Finalmente, la Defensoría tiene a su disposición las coadyudancias en instancias judiciales en las que intervienen en casos en procura de la defensa de los derechos de los trabajadores. También cuenta con el ejercicio de la magistratura moral y en su implementación a través de las resoluciones defensoriales socializadas en audiencias defensoriales. En estos espacios las partes pueden llegar a acuerdos que están sujetos al seguimiento por parte de la Entidad. Adicionalmente, la Defensoría puede intervenir en las instancias judiciales a través de los *amicus curiae*.

## 2.2. PERÚ

### 2.1.1. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN PERÚ

El Perú cuenta con una regulación extensa en materia laboral, con más de 40 leyes diferentes aplicables, pero mantiene los menores niveles de cumplimiento de las leyes laborales a nivel comparativo (OCDE 2020, pág. 39). Existen factores que contribuyen a esta situación, como, por ejemplo: Los altos niveles de informalidad existentes<sup>8</sup>; la debilidad de los sindicatos y Perú tiene un número muy bajo de trabajadores sindicalizados en el sector público y privado (6% de los trabajadores del sector privado y 15,9% de los del sector público) (OCDE 2020, pág. 41). Además, tiene la tasa de cobertura de negociación colectiva más baja de

---

6 Según insumos compartidos en espacio de intercambio de experiencias el 19 de agosto de 2021

7 Según insumos compartidos en espacio de intercambio de experiencias el 19 de agosto de 2021

8 De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), al cuarto trimestre de 2020, la informalidad laboral en el Perú se ubicaba en el 73.4% (en comparación, la informalidad laboral se situaba en el 48.1% en Colombia y 27% en Chile en el mismo período). Fuente: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/la-tasa-de-informalidad-laboral-solo-disminuyo-del-771-al-734-durante-la-ultima-decada>

las economías de ingreso medio-alto de América Latina, con 4.8% (en cambio, Colombia tiene una tasa del 15.7%)<sup>9</sup>.

Conforme indica el [diagnóstico sobre libertad sindical y negociación colectiva elaborado para el Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos](#) (PNA), la legislación laboral también repercute en las debilidades existentes en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Este diagnóstico señala que, “en el ámbito privado, nuestro mercado de trabajo formal presenta los siguientes rasgos: (i) está mayoritariamente compuesto por trabajadores temporales, (ii) presenta un alto uso de mecanismos legales de contratación indirecta de personal, y (iii) existen amplios supuestos legales de contratación no laboral” (MINJUS 2021, pág. 17). Además, son recurrentes las denuncias de prácticas antisindicales, como el despido de dirigentes sindicales o sanciones y represalias contra trabajadores sindicalizados. En la OIT se pueden identificar actualmente 14 casos activos relacionados con libertad sindical, 15 en seguimiento, y 168 casos cerrados<sup>10</sup>.

Otro factor a tomar en cuenta para evidenciar la precariedad laboral en el Perú, es la persistencia de prácticas de trabajo infantil y forzoso. De acuerdo con la información brindada por la OIT para el año 2015 (OCDE, págs. 42 y 43) se estima que, en el Perú, 1,2 millones de niños realizan trabajos peligrosos para menores, y que aproximadamente 70,000 niños entre 10 y 17 años podrían estar realizando trabajos forzosos. De igual manera, se estima que 80.000 personas en el Perú vienen realizando trabajos forzosos, la mayoría relacionados con la tala y la minería ilegal que se desarrolla en la Amazonía, donde también existen problemas de trata de mujeres para trabajos sexuales. Es importante resaltar que la persistencia de estas prácticas laborales se encuentra muy asociada a los altos niveles de informalidad existentes en el ámbito laboral. También cabe resaltar la inequidad de género en el ámbito del trabajo. En el Perú todavía existe una brecha de género en el mercado laboral, ubicándose en el puesto 66 del Índice Global de la Brecha de Género elaborada por el Foro Económico Mundial – FEM. Entre 2007 y 2018 se pudo identificar además un déficit de participación femenina en el mundo laboral del 17%, y de acuerdo a las estadísticas nacionales, las mujeres trabajadoras ganan en promedio el 67.9% de lo que ganan los hombres (OCDE 2020, pág. 44).

Fuera del ámbito judicial, los mecanismos administrativos para canalizar las denuncias por afectaciones a los derechos laborales, y como medio para obtener una eventual reparación, se encuentran regulados en la Ley General de Inspección del Trabajo. Corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y a los gobiernos regionales (en el caso de las micro, pequeña y mediana empresa - MIPyMEs), la inspección y exigencia del cumplimiento de las normas laborales. Sin embargo, de acuerdo con un estudio de 2016, existen factores que limitan la efectividad de las acciones del SUNAFIL, como la falta de recursos, su falta de independencia del gobierno y de las empresas,

---

9 Fuente en: [Negociación colectiva - ILOSTAT](#)

10 Fuente en: [Normas internacionales del Trabajo Perfil por país: Perú \(ilo.org\)](#).

las limitaciones de sus poderes sancionatorios y la falta de presencia territorial (Orbie & Van den Putte 2016, págs. 23 y 24). Asimismo, como indica el diagnóstico sobre libertad sindical del PNA (MINJUS, pág. 38), no se cuenta con suficientes inspectores de trabajo y la mayoría de ellos se encuentra en Lima.

El Poder Ejecutivo también contempla mecanismos de resolución de conflictos laborales fuera del ámbito judicial. El Ministerio de Trabajo (MINTRA) creó una Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral, la cual logró resolver 107 conflictos laborales nacionales y regionales en beneficio de más de 190.000 trabajadores. Esta Dirección también estableció mecanismos alternativos de solución de conflictos laborales, mediante los cuales las partes pueden intentar resolver sus conflictos sin recurrir a procedimientos judiciales. Sin embargo, como señala el informe de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable –CER- en el Perú (2020, pág. 40), la eficacia de estos mecanismos para resolver conflictos laborales sigue siendo limitada, ya que solo se resuelve uno de cada cinco conflictos (99 de 532 procesos en 2018).

### 2.1.2. Experiencias del PNC y la INDH de Perú

#### A. Punto Nacional de Contacto de la OCDE

Las limitaciones expuestas en la canalización formal de los conflictos laborales, revela la importancia de otras instancias de resolución de conflictos y que contribuyan a restaurar derechos vulnerados de alguna manera. En el caso del [PNC en Perú](#), se han identificado 3 casos laborales que han sido abordados por esta entidad, los cuales han sido concluidos:

- **Caso concluido – Instancia específica presentada por la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), el Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Telefónica en el Perú y de las del sector Telecomunicaciones - SITENTEL y el Programa Laboral de Desarrollo - PLADES, con el Grupo Económico Telefónica en el Perú:** el 17 de noviembre de 2010, el PNC recibió esta instancia específica en la cual se alegó la vulneración de los derechos de los trabajadores a la libertad sindical y a participar en negociaciones colectivas. En concreto se alegó la vulneración del numeral II del literal A del Capítulo II (Principios Generales) y del Punto 1A del Capítulo V (Empleo y Relaciones Laborales). El PNC ofreció sus buenos oficios como facilitador del diálogo entre las partes. Para cumplir dichos fines, el PNC realizó diversas consultas y coordinaciones con el MINTRA, que ya venía involucrándose en el caso previamente, con la finalidad de entender el marco normativo aplicable a nivel sustantivo y procedimental, y analizar los criterios utilizados por el MINTRA para la resolución de este tipo de casos. En su Informe de Evaluación Final, el PNC consideró que no se había acreditado la vulneración de las Líneas Directrices de la OCDE, y decidió no continuar más en el caso a pedido de la empresa, porque éste ya venía siendo tratado en el MINTRA. Se indica en el Informe de Evaluación Final: En lo que se refiere a la posibilidad de diálogo, el PNC Perú, ofreció sus buenos oficios a las partes.

Sin embargo, de la coordinación sostenida con Telefónica, esta señaló que la empresa mantenía una buena relación con sus sindicatos pero que, respecto de estos desacuerdos en particular, preferían tratarlos directamente ante el MTPE [Ministerio de Trabajo]. En ese sentido, habiendo efectuado las coordinaciones con las partes involucradas, analizado la instancia Específica, consultado con el MTPE y ofrecido sus buenos oficios a las partes, el PNC Perú consideró que sus gestiones en la presente Instancia Específica deben darse por concluidas<sup>11</sup>.

- **Caso concluido - Instancia específica presentada por la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT) con la empresa minera PERUBAR S.A. (PERUBAR) filial de la empresa multinacional suiza Glencore:** el 21 de abril de 2009 el PNC recibió la instancia específica por parte de la CUT. En su solicitud, este sindicato alegó que la empresa minera PERUBAR, filial de la multinacional suiza Glencore, vulneró diversas Líneas Directrices contenidas en los Capítulos I (Conceptos y Principios), Capítulos III (Divulgación de Información), IV (Derechos Humanos), X (Competencia). El sindicato señaló en su solicitud, que la paralización de las operaciones de una unidad perteneciente a este consorcio generó la finalización intempestiva y sin comunicación previa, de los contratos de cientos de trabajadores. En la evaluación del caso, el PNC peruano se contactó con el PNC suizo, para informarle que este no podía crear una instancia paralela para asumirloasumir, puesto que este ya venía siendo discutido en el ámbito judicial. Como se señala en el Informe de Evaluación Final del caso, el PNC Perú consideró que al existir temas por discernir en instancias paralelas (judiciales) su ofrecimiento de buenos oficios para la resolución de la instancia específica no implicaría un aporte positivo adicional, por lo que limitó su intervención a tender puentes para que ambas partes pudieran dialogar.
- **Caso concluido - Instancia específica presentada por 197 extrabajadores de la compañía Avianca Perú S.A., por supuesto incumplimiento de las Directrices, con Avianca Perú S.A. en liquidación y Avianca Holdings S.A. (en adelante, caso Avianca):** la instancia específica fue presentada por la parte reclamante el 24 de julio de 2020. En este caso, 197 ex trabajadores de la compañía Avianca Perú S.A. señalaron que esta empresa incumplió las Líneas Directrices contenidas en los Capítulos IV (Derechos Humanos) y V (Empleo y Relaciones Laborales), por el cierre de sus actividades sin una comunicación previa sobre la decisión de la matriz de liquidar a la empresa nacional Avianca Perú S.A. Ello limitó las posibilidades de los trabajadores de plantear adecuados mecanismos de protección frente a una inminente situación de desempleo. Solicitaron al PNC que pudiera intermediar entre la empresa y los trabajadores con la finalidad de obtener una reparación por los daños causados por Avianca. Ante el conocimiento de los hechos, y luego de recibir las comunicaciones y descargos de cada una de las partes, el 19 de abril de 2021, el PNC emitió el Informe de Evaluación Inicial concluyendo que la Instancia Específica ameritaba mayor

---

11 Fuente en: Informe de Evaluación Final del Caso Sitentel (numerales 8 y 9 del Capítulo V sobre consideraciones del PNC Perú respecto a la Instancia Específica).

evaluación. Una vez emitido el Informe de Evaluación Inicial, este fue remitido a Avianca Perú S.A. en Liquidación y a Avianca Holdings S.A. Sin embargo, no se obtuvo una respuesta por parte de la empresa para entablar un diálogo con la otra parte. Como se indica en el Informe de Evaluación Final, “a la fecha de emisión del presente informe no hemos recibido comunicación por parte de ellas con relación a dicho documento. En ese sentido, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la comunicación del Informe de Evaluación Inicial, el PNC Perú considera que sus gestiones en la presente Instancia Específica deben darse por concluidas”<sup>12</sup>. Finalmente, el 9 de noviembre de 2021 se emitió el Informe de Evaluación Final, en el cual el PNC señala que, frente al tiempo transcurrido sin respuesta por parte de Avianca para generar un proceso de diálogo con la otra, sus gestiones se dan por concluidas. Es importante resaltar, además, que en el Informe de Evaluación Final se da cuenta del incumplimiento por parte de Avianca de las Directrices en el Capítulo sobre Empleo y Relaciones Laborales (numerales 4 y 6), porque se pudo determinar que la empresa no comunicó con antelación a los trabajadores la decisión de liquidar la empresa, de manera que estos pudieran buscar mecanismos de protección frente a una inminente situación de desempleo. Otra cuestión a resaltar es que se pudo determinar que, si bien la empresa cumplió con la legislación laboral peruana, no cumplió con las Directrices. Ello implica que el cumplimiento de las normas nacionales no necesariamente conlleva el cumplimiento de las Directrices.

#### B. Defensoría del Pueblo de Perú

Por su parte, en la Defensoría del Pueblo del Perú, la intervención institucional como mecanismo de reparación no judicial se ha plasmado a lo largo de los años en acciones orientadas a visibilizar y proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la sociedad, además de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y el correcto cumplimiento de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Ello acorde con su mandato constitucional establecido en el artículo 162 de la Constitución de 1993 y el artículo de su Ley Orgánica (Ley 26520).

En lo que corresponde a casos de índole laboral, no se han podido identificar informes que señalen responsabilidades con nombre propio de determinadas empresas que habrían incumplido las normas laborales. Lo que se puede evidenciar en este ámbito es la emisión de diversos informes defensoriales que buscan alertar sobre problemas generales que afectan la vigencia de los derechos laborales, como la informalidad, acoso sexual contra mujeres en espacios laborales, trabajo infantil, situación de personas con discapacidad, entre otros temas. Dentro de los informes o Documentos de Trabajo que, desde diversos enfoques han abordado esta temática, cabe resaltar los siguientes:

- [Serie Informes Especiales N° 02-2020-DP: “Problema de la informalidad laboral en una economía confinada”](#)

---

12 Fuente en: Informe de Evaluación Final del Caso Avianca (numerales 3.27 y 3.28).

- [Documento de trabajo N° 002-2020-DP/ADM: “Sobrecarga de labores en las mujeres durante la cuarentena por la emergencia”](#)
- [Informe de Adjuntía N° 007-2018-DP/ADM: “Aproximación a la Problemática del Hostigamiento sexual laboral contra mujeres. Supervisión a ministerios, gobiernos regionales y poder judicial”](#)
- [Informe de Adjuntía N° 007-2017-DP/AE: “Análisis del estado de la cuestión en materia de certificación de la incapacidad para el trabajo y la necesidad de creación de un sistema evaluador de la incapacidad”](#)
- [Informe Defensorial N° 166 \(2014\): “El trabajo infantil y los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el Perú”](#)
- [Documento de Trabajo N° 001-2014-DP/AE: “Las pensiones en el marco de la seguridad social en el Perú”](#)

También se pueden evidenciar las acciones realizadas por la Defensoría para supervisar el correcto cumplimiento de sus funciones por parte de la entidad fiscalizadora laboral SUNAFIL. Particularmente activas han sido este tipo de acciones por parte de la Defensoría del Pueblo a partir del inicio de la pandemia ocasionada por el COVID-19, por los cambios en las condiciones laborales ocasionados por la inmovilización social.

Por último, mediante el Reporte Mensual de Conflictos Sociales, la Defensoría del Pueblo hace seguimiento de los principales conflictos de índole laboral en el país. El Reporte tiene una categoría específica para incluir los conflictos laborales. De acuerdo al [último Reporte del mes de diciembre de 2021](#), de un total de 202 conflictos sociales activos<sup>13</sup> y latentes<sup>14</sup> en el país, 8 corresponden a temas laborales (4%), encontrándose entre los conflictos minoritarios, en comparación, por ejemplo, con los conflictos socioambientales, en cuyo caso se reportaron 129 conflictos en el mes de diciembre de 2021.

---

**13** El Reporte Mensual define los conflictos activos como “el conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales”.

**14** El Reporte Mensual define los conflictos latentes como “el conflicto social no expresado públicamente. Permanece oculto, silencioso o inactivo, en el que se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable”.





## 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las conclusiones en relación con el análisis de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y el acceso a mecanismos de reclamación no judicial en asuntos de empresas y derechos humanos en Colombia y Perú. De estas conclusiones se derivan algunas recomendaciones para los Estados, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Puntos Nacionales de Contacto en América Latina, con el fin de seguir avanzando en la protección de los derechos de esta población y en especial en el acceso a la reclamación no judicial, y a una contribución para el acceso a la reparación, en los casos de vulneraciones de derechos humanos ocurridas en contextos empresariales.

Conclusiones	Recomendaciones
<p>En Colombia y Perú se pueden identificar varios factores que configuran una situación de precariedad en las condiciones laborales de distintos sectores de la población. Las vías formales a nivel judicial y no judicial que existen en ambos Estados, y ante las cuales se pueden reclamar la vulneración de derechos laborales y exigir eventuales medidas de reparación o remedio, según sea el mandato que tengan las entidades en cuestión, carecen de la cobertura suficiente para canalizar los continuos reclamos sobre la afectación de derechos laborales.</p> <p>Todo ello conlleva una situación de conflictividad social en ambos países en torno a la efectividad de los derechos laborales, lo cual se expresa en que ambos países tengan un número elevado de denuncias presentadas ante la OIT, y que los PNC de ambos países hayan tratado casos particularmente de índole laboral. Incluso 5 de los 6 casos totales recibidos por el PNC en Colombia están relacionados con derechos laborales, y en la región existe un promedio de 57% de casos presentados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados de la región deberían adelantar acciones tendientes a asegurar las condiciones de trabajo decente y el goce de los derechos para los y las trabajadoras. Esto incluye la adopción de medidas con el fin de avanzar en la formalización laboral.</li> <li>• Fortalecer las acciones que pueden desarrollar las INDHs y los PNCs para incentivar a que las empresas incorporen mecanismos de debida diligencia en derechos humanos en el desarrollo de sus actividades u operaciones.</li> <li>• Los PNCs tienen un rol particular que asumir en torno a la situación descrita, puesto que una de sus principales funciones es difundir las Líneas Directrices de la OCDE y lo que implica un comportamiento empresarial responsable.</li> </ul>

Conclusiones	Recomendaciones
<p>ante los PNC relacionados con temáticas laborales. A ello cabe agregar la situación de indefensión de los dirigentes sindicales, que pueden ver amenazadas su vida e integridad física. Esta última cuestión es particularmente grave en el caso de Colombia, cuyos defensores de derechos humanos enfrentan continuamente amenazas contra su vida y la de sus familias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por su parte, las INDHs pueden hacer lo propio con base en los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas y los estándares generales de derechos humanos relacionados con derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Es importante ampliar los alcances de estas acciones de difusión y darles mayor sostenibilidad.</li> </ul>
<p>Persiste una “cultura del litigio” en ambos países, frente a la subestimación de otros mecanismos de resolución de disputas que permitan encontrar consensos y puntos en común entre las partes. Este tema requeriría un estudio más profundo, pero es un factor para considerar al momento de plantear incentivos que contribuyan a extender una cultura del diálogo entre las empresas y los trabajadores. No obstante, en los casos interpuestos ante los PNCs en la región, se identifica una predominancia de los temas laborales lo cual presenta una oportunidad de trabajo con las organizaciones sindicales para el fortalecimiento de la gestión de los PNCs en temáticas laborales.</p> <p>En el caso particular de los PNC, se percibe que la ciudadanía poco conoce sus competencias y facultades para resolver conflictos sobre afectaciones a derechos humanos ocasionados por las actividades empresariales. En el caso particular de Colombia, el PNC ha manifestado que en la mayoría de las instancias específicas presentadas se han realizado solicitudes ajenas a su competencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teniendo en cuenta la cantidad de denuncias laborales y los conflictos por incumplimientos a las normas laborales que existen en Colombia y Perú y la tendencia de someter asuntos laborales ante los PNC de la región, se puede advertir que estos podrían mejorar su visibilidad con los diferentes actores de interés en contextos de conflictividad laboral (trabajadores y trabajadoras, sindicatos y empresas). Esto podría ayudar a incrementar el uso del mecanismo no judicial de resolución de conflictos que <u>representan los</u> y la materialización efectiva de procesos que conduzcan a un posible acceso a remedio.</li> <li>• Las INDHs de la región pueden reforzar sus acciones de promoción de los derechos de los y las trabajadoras, así como adelantar campañas de difusión del alcance de sus competencias en materia de derechos de los y las trabajadoras.</li> </ul>

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Las INDHs y los PNCs de Colombia y Perú, dentro del alcance de su mandato, pueden abordar asuntos relacionados vulneraciones con los derechos de los y las trabajadoras en contextos empresariales. Asimismo, las INDHs y los PNCs de Colombia y Perú han conocido de situaciones relacionadas con dichos derechos y las han tramitado según sus respectivos procedimientos. En consecuencia, es plausible señalar que estos mecanismos son vistos por los actores sociales como una posibilidad para la resolución de asuntos de derechos laborales en el ámbito de empresas y derechos humanos. No obstante, por diversas variables (como por ejemplo el carácter voluntario de participar en los mecanismos o la falta de conocimiento detallado del alcance de estos) los mecanismos afrontan retos para que efectivamente se resuelvan los asuntos puestos en su conocimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el abordaje de asuntos relacionados con derechos laborales, las INDHs y los PNCs de la región–(en el marco de sus respectivas competencias y facultades)- podrían adoptar medidas para fortalecer su gestión en asuntos concretos (quejas o instancias específicas) en el marco de los estándares de protección y garantía de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras dentro del Derecho Internacional de Derechos Humanos, las Líneas Directrices (en particular los capítulos de Empleo y Relaciones Laborales y Derechos Humanos) y los demás desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo.</li> </ul>
<p>Dados los retos en materia de conflictividad laboral en el contexto empresarial en Colombia y Perú, las limitaciones presupuestales y de talento humano de los PNCs y las Defensorías del Pueblo restringen sus posibilidades de un mayor número de acciones acordes con sus mandatos y de esta manera incidir de manera efectiva en el goce efectivo del derecho al trabajo digno, incluyendo lo relacionado con el empleo y relaciones laborales en el marco de las Líneas Directrices.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Estados de Colombia y Perú, y en general de la región, deben reforzar el presupuesto destinado para los mecanismos no judiciales de reclamación en materia de empresas y derechos humanos, incluidos las INDHs y los PNCs de la OCDE, con el fin de que estos puedan adelantar un mayor número de acciones acordes con su mandato y los derechos de los y las trabajadoras.</li> </ul>

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Los problemas y limitaciones existentes que se han podido identificar en las vías institucionales formales (judiciales y no judiciales) para acceder a mecanismos de reparación o de acceso a remedio, según sea el caso, configuran un escenario que revela la oportunidad de establecer lazos comunicantes entre los distintos organismos estatales que incorporan como parte de sus funciones contribuir de forma directa o indirecta en la implementación de medidas de reparación o acceso a remedio, según sea el caso, frente a la vulneración de derechos humanos ocasionados por actividades empresariales. Entendiendo las competencias y facultades de estos organismos estatales, una colaboración estratégica permitiría formular con mayor sustento técnico mejoras institucionales para facilitar el acceso a las reparaciones o a remedio, según sea el caso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar mecanismos de colaboración entre las INDH y los PNCs, así como entre estos y mecanismos judiciales y no judiciales de acceso a reclamación o reparación. Con ello se puede aprovechar la experiencia y el conocimiento que tienen las INDH y los PNCs sobre el marco normativo internacional de derechos humanos, sea <i>soft law</i> o <i>hard law</i>. Así, la experiencia de las INDHs y de los PNCs puede ser aprovechada entre sí en favor de la efectividad de los derechos humanos, así como por otras instancias estatales de reclamación, en relación con los derechos los y las trabajadoras.</li> <li>• Las INDHs y los PNC de la OCDE pueden promover la articulación y la sinergia con las diferentes entidades públicas cuyas funciones están relacionadas con la regulación y supervisión de los derechos de los y las trabajadoras. Ello con la finalidad de fortalecer la coherencia de las políticas públicas en materia de CER, de conformidad con los parámetros establecidos en las Líneas Directrices de la OCDE, los Principios Rectores, así como otras normas y guías de conducta que regulan el comportamiento empresarial en materia de derechos humanos y de los y las trabajadoras.</li> </ul>

Conclusiones	Recomendaciones
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Este rol puede ser de distintos tipos: difundir y sensibilizar sobre CER y mecanismos de debida diligencia, proponer reformas normativas y de políticas públicas que promuevan y fortalezcan la protección de los derechos humanos frente al accionar de las empresas, coadyuvar a la resolución de conflictos entre empresas y sociedad civil, y proponer de forma directa o indirecta iniciativas para fortalecer el acceso a remedio no judicial, frente a eventuales afectaciones a los derechos humanos, de acuerdo con las competencias y facultades que en esta materia tienen las entidades involucradas (ya sea el trámite de casos o la socialización y divulgación de la conducta empresarial responsable).</li></ul>



## BIBLIOGRAFÍA

- Canessa, Miguel (2009) *Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional*. Derecho PUCP, (63), 349-373. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200902.014>
- Confederación Sindical Internacional (CSI) (2021), "Índice Global de los Derechos de la CSI 2021"
- CEPAL (2021), Estudio Económico de América Latina y el Caribe Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- Consejo Superior de la Judicatura (2016), *Resultado del estudio de tiempos procesales*. [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES\\_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0)
- Defensoría del Pueblo (2016), *Informe Alternativo al Sexto Informe del Estado Colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2010 -2015*
- Defensoría del Pueblo (2021a), *XXVIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Parte I – Informe Analítico: Situación de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia – 2020*
- Defensoría del Pueblo (2021b), *XXVIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Parte II – Informe de Gestión – 2020*
- Escuela Sindical Nacional (ESN)(2021), *¿Crisis del Covid-19 o ausencia del Estado? Informe de coyuntura económica, laboral y sindical 2020*. Medellín, Mayo 2021.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS (2021) *Informe sobre libertad de asociación y negociación colectiva. Documento de Diagnóstico y Línea de Base del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA)*
- Naciones Unidas (2016), *Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*. Septuagésimo primer período de sesiones. Distr. General, 14 de septiembre de 2016, A/71/385 <https://documents->

[dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/287/19/PDF/N1628719.pdf?OpenElement](https://www.unhcr.org/doc/UNDOC/GEN/N16/287/19/PDF/N1628719.pdf?OpenElement)

- OECD (2016), OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244825-en>.
- OCDE (2020), Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Perú, OCDE París.
- Organización Internacional del Trabajo (2018), *El trabajo decente y la agenda de desarrollo sostenible*.
- Organización Internacional del Trabajo (2021), *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Orbie, Jan & Van den Putte, Lore (2016), Labour rights in Peru and the EU trade agreement: Compliance with the commitments under the sustainable development chapter.
- REDESCA (2020), *Compendio: Derechos laborales y sindicales, estándares inetramericanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf>











Financiado por  
la Unión Europea

**CERALC**

Conducta Empresarial Responsable  
en América Latina y el Caribe



Suecia  
**Sverige**



**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA



**Defensoría  
del Pueblo**