

**Caso de enfermeros cooperados contra la República del Batey (Caso No. 16825)**  
**Concurso Universitario de Derechos Humanos**

**1. Contexto**

1. La República del Batey es un Estado de América Latina, con una población de 40 millones de habitantes, tiene un régimen democrático consolidado, separación de poderes, elecciones periódicas y una amplia legitimidad en la comunidad internacional. El país tiene una Constitución Política con 20 años de vigencia, reconocida por consagrar una extensa carta de derechos y garantías a sus ciudadanos sin discriminación alguna. El Tribunal Constitucional del Batey se ha caracterizado por ser un celoso guardián de los derechos consignados en la Carta Fundamental, siendo reconocido como uno de los tribunales más garantistas del continente. Las organizaciones de derechos humanos a nivel mundial han destacado además algunas de sus sentencias como hitos jurisprudenciales en la historia del constitucionalismo. El Estado del Batey, fiel a su tradición en el reconocimiento institucional de los derechos humanos, ha suscrito la totalidad de los tratados de derechos humanos del sistema interamericano y la mayoría de los del sistema universal. También ha ratificado 60 convenios de la OIT, incluyendo los 8 convenios que esta organización ha considerado como fundamentales, superando así el promedio de ratificaciones de los países de la región.

2. En El Batey, el marco normativo de protección de los derechos humanos incluye amplias garantías en materia de derechos laborales, pues el trabajo es una actividad especialmente protegida por el ordenamiento jurídico. En la Constitución del país el trabajo se reconoce como principio rector, valor fundante, derecho y deber social del ordenamiento. Es principio rector porque se concibe como uno de los fines del Estado cuya realización le impone al legislador el respeto de unos derechos mínimos fundamentales en la determinación de las distintas modalidades bajo las cuales se puede realizar. Es valor fundante porque sobre él descansa el progreso social, razón por la cual el pleno empleo en condiciones dignas y justas constituye una directriz que debe orientar las políticas públicas y la legislación. Finalmente, el trabajo en la Constitución del Batey es también un derecho y un deber social que tiene, por una parte, un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga el carácter de fundamental, y por otro, unos contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social.

3. La protección especial que la Constitución del Batey le otorga al trabajo se hace patente en distintas disposiciones. Así, por ejemplo, el artículo 25 consagra el derecho de toda persona al trabajo en condiciones dignas y justas; el artículo 17 prohíbe toda forma de esclavitud y servidumbre; el artículo 26 consagra la libertad de las personas de elegir la profesión u oficio que prefieran; los artículos 38 y 39 establecen el derecho de los trabajadores y empleadores de formar asociaciones sin intervención del Estado y los artículos 55 y 56 garantizan el derecho de negociación colectiva y huelga respectivamente,

con las excepciones que contemple la ley. Igualmente, el artículo 53 faculta al legislador para establecer los distintos regímenes de trabajo respetando unos principios mínimos fundamentales entre los que se encuentran: la igualdad de oportunidades para los trabajadores, una remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, el carácter irrenunciable a los beneficios mínimos establecidos en la legislación laboral y la aplicación e interpretación de las normas en favor del trabajador cuando hubiesen dudas sobre su sentido.

4. La Constitución además, en el mismo artículo 53, estableció que los convenios de la OIT debidamente ratificados por el Estado del Batey hacen parte del ordenamiento interno. A esto se suma que el Tribunal Constitucional ha reconocido jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos y demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumentos estos que contienen un catálogo amplio de derechos laborales tanto en su faceta individual como colectiva.

5. Pese al reconocimiento jurídico de todas estas garantías en materia laboral y de la protección especial que el ordenamiento jurídico le otorga al trabajo en su triple consagración constitucional, la República del Batey tiene una tasa de desempleo crónica del 14%, la más alta de América Latina. Adicionalmente, más del 60% de los trabajadores ocupados trabajan en el sector informal, donde los derechos laborales escasamente se cumplen. La principal explicación que los analistas económicos han dado sobre estos fenómenos radica en el carácter excesivamente proteccionista del régimen laboral del Batey, lo cual, en su concepto, desestimula a los empleadores a contratar trabajadores. Para estos analistas, entre los cuales existe un amplio consenso sobre la raíz de los problemas laborales, el Tribunal Constitucional ha jugado un papel nefasto con sus decisiones en este campo, pues al ampliar los derechos de los trabajadores del sector formal, ha terminado por condenar a los demás, que son la gran mayoría, a permanecer en el desempleo y la informalidad. En su concepto esto ocurrió cuando el Tribunal decidió, por ejemplo, indexar el salario mínimo a la inflación en aras de proteger “una remuneración mínima vital y móvil”, ampliando la brecha de ingresos entre quienes son cobijados por el mínimo y quienes no lo son, es decir, el 40% de los trabajadores. Y eso explica, según estos analistas, por qué existen formas de contratación mediante las cuales los empleadores tienden a evitar asumir los costos de contratar los trabajadores con todas las garantías laborales, pues no les queda otro remedio.

6. Basándose en la libertad que la Constitución le otorga al legislador en la definición de distintos regímenes de trabajo, este ha optado por brindarle una mayor protección a cierta clase de trabajo: aquel en el que se configura una relación de subordinación entre el

trabajador y el empleador. Cuando este tipo de relación ocurre se habla de la existencia de un contrato de trabajo entre ambos, contrato que no deja de existir por el hecho de que no haya un pacto verbal o escrito que así lo certifique. Para regular las relaciones laborales mediadas por un contrato de trabajo, la Asamblea Legislativa del Batey ha expedido el Código Sustancial del Trabajo (CST). Este código contiene sendas disposiciones sobre las obligaciones que los empleadores deben asumir con los trabajadores en términos de salarios, condiciones en el lugar de trabajo, jornada laboral, seguridad social, prestaciones y estabilidad laboral. El CST también regula la forma como las personas vinculadas a través de contratos de trabajo, organizadas en sindicatos, pueden negociar mejores condiciones laborales con sus empleadores a través de la firma de convenciones colectivas.

7. No obstante, las posibilidades de pertenecer a sindicatos o de negociar convenciones colectivas es cada vez más restringida para los trabajadores del Batey. Los altos índices de informalidad han determinado una cobertura muy reducida de los contratos de trabajo y, por ende, una tasa de sindicalización muy baja frente al resto de los países de América Latina. A su vez, las elevadas tasas de desempleo tienden a deteriorar el poder de negociación de los trabajadores pues las oportunidades de empleo se conciben como un privilegio que no resulta conveniente arriesgar afiliándose a una organización sindical o planteándole exigencias a los empleadores. Adicionalmente, en el sector público se han producido en los últimos diez años procesos de reestructuración en los que los trabajadores oficiales, quienes tienen derecho a negociar convenciones colectivas, han pasado a ser empleados públicos, los cuales están privados de esa posibilidad.

8. Además de la relación laboral especialmente protegida por el CST, el ordenamiento jurídico del Batey contempla otras modalidades de trabajo en las que media un vínculo contractual. Una de ellas es el trabajo independiente que es aquel en el que una persona natural o jurídica se obliga a cumplir, a favor de otra, de manera autónoma y a cambio de una retribución, con la prestación de un servicio. Esta modalidad de trabajo no está cobijada por la protección del CST pues ella no implica una relación de subordinación que amerite una protección especial al trabajador. Otra modalidad es el trabajo asociado que parte de la intención libre y espontánea de los trabajadores de conformar una asociación mediante la cual puedan vender bienes o prestar servicios producidos con autonomía técnica y administrativa, para con ello mantener oportunidades de trabajo para sí mismos. Este tipo de asociaciones se denominan Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA). Partiendo de la consideración de que en las CTA los trabajadores son al mismo tiempo dueños y gestores de las empresas y que por lo tanto no existe ninguna relación de subordinación entre ellos y un empleador, el legislador ha contemplado un régimen laboral especial para ellas que los mismos asociados o cooperados pueden decidir. En este sentido, las condiciones de trabajo, los salarios y las prestaciones en las CTA tampoco se rigen por las disposiciones protectoras del CST sino por el régimen de trabajo asociado que los socios deciden adoptar cuando fundan la cooperativa.

9. El número de CTA existentes en El Batey creció rápidamente durante la primera mitad de esta década. Según datos del Ministerio de Asuntos Laborales (MAL), de 980 CTA registradas en todo el país hasta el año 2000 se pasó a un total de 7.458 registros a diciembre de 2004. Este crecimiento espectacular del orden de 1619 nuevas CTA en promedio cada año, vino acompañado de una serie de denuncias realizadas por las principales confederaciones sindicales del país sobre la utilización de esta figura por parte de los empleadores para reducir costos laborales y evitar la creación de sindicatos. Según lo han reportado estudios realizados por el Centro de Estudios Sindicales (CES) de la Confederación de Trabajadores del Batey (CTB), son los mismos empleadores quienes crean las CTA y condicionan las oportunidades de empleo a que las personas se afilien a las mismas. Esto ha sucedido en algunas industrias de exportación como es el caso de la producción de aceitunas, en las actividades de seguridad y vigilancia, y en el sector salud, donde el propio Estado, a través del Ministerio de Asuntos Laborales es el que ha fomentado la creación de CTA como una forma de vincular al personal cuyos cargos se han suprimido en los procesos de reestructuración de hospitales públicos.

10. El CES y la Defensoría de la Gente también presentaron durante estos años diagnósticos sólidamente documentados sobre las condiciones laborales de los trabajadores cooperados. Según estos reportes, las personas que ingresaban a las CTA se caracterizaban por haber durado desempleados durante meses y reconocían a la cooperativa como la empresa que finalmente les había daba empleo y no como la empresa de la que eran socios. Algunos de ellos afirmaban que para ingresar a la CTA se les exigían “aportes cooperativos”, o se les informaba que de las compensaciones mensuales que recibirían se les iba a descontar una parte para las necesidades de la CTA. La mayoría de los regímenes de trabajo asociado de las CTA no contemplaban la realización de contribuciones a la seguridad social a favor de sus cooperados. Las jornadas laborales de algunos trabajadores cooperados eran de hasta 12 horas diarias, durante 6 días a la semana y según una encuesta realizada por la CES, la compensación que recibían a cambio, era en promedio un 80% del salario mínimo vigente para el año 2004. Igualmente, una gran parte de los asociados a CTA de servicios manifestaban que recibían órdenes del personal de terceras empresas, incluso algunos de ellos afirmaban que los jefes de personal de estas eran los mismos con quienes habían pactado su ingreso a la CTA. En estos casos, las terceras empresas eran quienes les suministraban los uniformes e implementos para realizar su labor. Los trabajadores cooperados debían someterse además a los mismos códigos disciplinarios que los trabajadores vinculados directamente por la empresa que contrataba los servicios de la CTA. Por último, solo muy pocos trabajadores cooperados afirmaban haber participado activamente en las decisiones importantes de las CTA a las que estaban afiliados, e incluso algunos de ellos ni siquiera conocían sus regímenes.

11. Diversos sectores se sumaron al cuestionamiento de las CTA que habían hecho los sindicatos y algunos organismos del Ministerio Público. Los gremios de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) -las cuales vinculan personal a través de contratos de trabajo con todas las garantías del CST para enviarlos en misión a otras empresas a las que les delegan

el poder de subordinación sobre ellos- denunciaron que las CTA estaban actuando indebidamente como ETT, configurándose así una competencia desleal. Según estos gremios, esta competencia desleal se configuraba por cuanto estas cooperativas no tenían que asumir las obligaciones del CST sino a lo sumo las que se determinaran en sus regímenes de trabajo asociado. Las organizaciones no gubernamentales también cuestionaron el modelo, enfatizando su incompatibilidad con la Constitución y los convenios internacionales de la OIT. Pero el actor cuya opinión fue decisiva para que el Estado se decidiera a revisar el modelo, fue el gobierno de Estados Unidos de América, que planteó que el gobierno del Batey debía controlar el abuso de las CTA si quería aspirar a firmar un tratado de libre comercio con ese país.

12. El gobierno del Batey impulsó la aprobación en el Congreso de la Ley 1233 de 2004 mediante la que establecía un tope mínimo de derechos para los trabajadores cooperados que las CTA tendrían que respetar en la definición de sus regímenes. Entre estos derechos se dispuso la obligación de la CTA de pagarle a todos sus asociados una compensación equivalente al menos a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) proporcional a las horas trabajadas, la obligación de realizar contribuciones a la seguridad social en nombre de sus asociados tomando como ingreso base la compensación ordinaria que estos reciban, el respeto a las jornadas laborales contempladas en el CST y la garantía de estabilidad y cubrimiento contra riesgos a los sujetos especiales de protección constitucional. La Ley también hizo explícita la prohibición de que las CTA actuaran como ETT y estableció la responsabilidad solidaria del tercero contratante cuando la prestación de los servicios contratados con la CTA no se realice con autonomía técnica y administrativa por parte de esta última. Adicionalmente la Ley contempló la creación de una Intendencia de la Economía Solidaria que, a partir de entonces, se encargaría de controlar que los regímenes de trabajo asociado de las CTA se ajustaran a la Constitución y la ley, otorgando un plazo de un año para que las CTA existentes modificaran sus regímenes de conformidad con la nueva normatividad para no perder su personería jurídica. Finalmente, esta ley le otorgó a la Intendencia de la Economía Solidaria la capacidad de sancionar a las CTA que en su funcionamiento se desviaran de la filosofía cooperativa, o a quienes contrataran con estas.

13. Como resultado de la Ley 1233 de 2004 el número de CTA disminuyó notablemente. A diciembre de 2005, solo 3.550 CTA ajustaron sus regímenes y recibieron el visto bueno de la Intendencia de la Economía Solidaria para seguir funcionando. A estas se sumaron las 525 CTA creadas en 2005 y 2006 a las que se les aprobaron sus regímenes y se les concedió personería jurídica. En enero de 2006, el ministro de Asuntos laborales presentó el balance del proceso afirmando: *“El gobierno ha dado una muestra notable de su compromiso con los trabajadores del país eliminando las falsas Cooperativas de Trabajo Asociado. Ya no habrá manera de que empleadores oportunistas utilicen esta figura para evadir sus obligaciones laborales. Gracias a la aprobación de la Ley 1233 y los esfuerzos de la Intendencia de la Economía Solidaria, hoy podemos decirle al país que la precarización laboral es cosa del pasado. El cooperativismo, de ahora en adelante,*

*funcionará únicamente para aquello para lo que fue pensado por sus auténticos precursores: crear trabajo de calidad, consolidar la democracia al nivel de empresa y generar un desarrollo incluyente con los trabajadores”.*

14. No obstante, las vulneraciones a los derechos de los trabajadores cooperados aparentemente continuaron. Nuevamente el CES publicó estudios donde se comprobaba que una gran cantidad de CTA seguían pagando a sus asociados compensaciones en dinero inferiores a lo que ordenaba la ley, pero que sumadas a pagos en especie, o a retenciones que supuestamente irían a cuentas de ahorro individuales para el asociado, sumaban el equivalente a un SMLMV. Las contribuciones a seguridad se liquidaban, aprovechando la ausencia de control por parte del Estado y de los propios asociados, por valores inferiores a los correspondientes. El curso de capacitación en economía solidaria para los trabajadores que la Ley 1233 incluyó como requisito para su ingreso a una CTA, no eliminó la total ausencia de democracia en algunas de ellas. Y, adicionalmente, las CTA siguieron realizando intermediación laboral y funcionando como mecanismos para ocultar relaciones laborales subordinadas. Con base en estas informaciones las confederaciones sindicales continuaron presionando para que se eliminaran definitivamente las CTA.

15. Entre 2006 y 2007 se interpusieron un número considerable de quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT por violaciones a los derechos colectivos asociadas a la utilización de CTA. El propio director de la OIT manifestó en un informe sobre las restricciones a las libertades sindicales en el mundo que: *“En el caso de la República del Batey, los órganos de control han tomado nota con inquietud del considerable aumento de las quejas con respecto al uso de cooperativas, a acuerdos de subcontratación y a la utilización de contratos regidos por la legislación comercial y civil para encubrir relaciones de trabajo y evitar así la sindicación. En este país las quejas presentadas indican que a estos trabajadores se les niega la posibilidad de sindicación por no tener un contrato de trabajo, de modo que se ven privados de los medios para defender de manera colectiva sus intereses laborales”.*

16. Ante el desprestigio en el que continuaron sumidas las CTA, los gremios del sector cooperativo iniciaron una campaña para defender la figura. Su argumentación se basaba en que la OIT, en su declaración 193, había resaltado que *“las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social”* y que la promoción de las cooperativas *“debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social, nacional e internacional”*. La Asociación Cooperativa del Batey (ACB) publicó un documento de amplia difusión donde afirmaba que pese a que existían pseudo-CTA que desnaturalizaban la filosofía cooperativa y precarizaban el trabajo, la gran mayoría eran auténticas CTA que generaban oportunidades de empleo e ingresos decentes para 1.5 millones de trabajadores del Batey, asunto este que, dadas las altas tasas de desempleo que históricamente ha sufrido el país, no podía ser pasado por alto. En opinión de la ACB el desprestigio al que habían sido sometidas las CTA se basaba en peligrosas e injustas generalizaciones que podían conducir

a tomar medidas equivocadas como lo sería su eventual eliminación, medida que, aparte de afectar las oportunidades de empleo de los trabajadores del Batey y el crecimiento de la economía, constituiría una verdadera violación del derecho de asociación y un claro retroceso del Estado frente a los compromisos internacionales que ha asumido. Por lo tanto, según la ACB, la falta de voluntad política del Estado por combatir a las pseudo-CTA y establecer mecanismos de inspección, vigilancia y control que permitan contenerlas, no puede ser un motivo para eliminar una figura que tantas contribuciones le hace al desarrollo del país y al bienestar de sus habitantes.

17. La ausencia de mecanismos de control efectivos contra las CTA que no se ajustaban a la normatividad, había propiciado que, a lo largo de todos estos años, las vulneraciones a los derechos de los trabajadores cooperados trataran de contenerse por la vía judicial. El primer intento para hacerlo fue una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo de la ley cooperativa que había establecido que las CTA quedaban excluidas de la aplicación del CST y que la fuente de derecho por la cual se regirían las relaciones de trabajo en su interior eran sus propios regímenes. En tal oportunidad, el Tribunal Constitucional consideró como ajustada a la Constitución la norma demandada en virtud de la doble condición de dueños y trabajadores de los asociados a una CTA. En todo caso, el Tribunal aclaró que la libertad de configuración que los asociados tenían para definir su propio régimen laboral no era absoluta por cuanto tenía como límites los derechos de las personas en general y de los trabajadores en especial, así como los principios y valores constitucionales. No obstante, si en la definición de sus regímenes una CTA llegara a trasgredir estos límites, según lo manifestado por el Alto Tribunal, sería a la autoridad administrativa competente a quien le correspondería impedirlo y establecer las sanciones correspondientes.

18. La justicia ordinaria también ha tenido que enfrentar durante estos años un amplio número de casos en los que los trabajadores asociados reclaman el reconocimiento de una relación laboral con el tercero contratante, o la solidaridad del mismo con las obligaciones que la CTA no le retribuye. La Sala Laboral del Tribunal Máximo de Justicia del Batey ha conocido innumerables casos con una estructura similar: el trabajador asociado no realiza su labor con independencia de las autoridades de la empresa que contrata con la CTA la prestación de los servicios, pues cumple horarios, recibe órdenes y utiliza los instrumentos de producción que son propiedad de dicha empresa; por lo tanto, la conclusión ineludible a la que ha llegado la Sala en estos casos es a la de que en realidad se ha configurado una relación laboral subordinada, procediendo al reconocimiento de un contrato de trabajo y ordenando en consecuencia el pago de todas las obligaciones adeudadas por parte del verdadero empleador a quien anteriormente, en apariencia, era un trabajador cooperado.

19. Ante esta situación, y por la continua insistencia del presidente de los Estados Juntos de América, el gobierno del Batey ha decidido fortalecer sus capacidades de inspección, vigilancia y control. Para ello ha contemplado realizar una inversión considerable de recursos con el fin de duplicar el número de inspectores laborales -que

actualmente es de 450- en un plazo de 4 años. Alrededor de 150 de estos nuevos inspectores se dedicarían exclusivamente a prevenir el uso indebido de CTA. Adicionalmente, el gobierno promovió la aprobación de una nueva ley que contempla que en un período de 3 años, ninguna empresa pública o privada podrá contratar con CTA que hagan intermediación laboral la realización de funciones de carácter misional o permanente. Con esta prohibición el gobierno pretende frenar la sustitución de contratos de trabajo por la vinculación de trabajadores a través de CTA que los empleadores, públicos y privados, han venido realizando incluso en su núcleo esencial de actividades.

### **1.1 La situación de los hospitales públicos**

20. La situación financiera de los hospitales públicos del orden nacional para el año 2001 era crítica. Esta red de hospitales era administrada por el Instituto de la Seguridad Social del Batey (ISSB) que era la aseguradora pública en salud del país. Al ISSB le correspondía asumir la atención de las personas que no tenían capacidad de pago para cotizar a otras aseguradoras privadas y cuya afiliación al sistema de salud era financiada por el Estado. Según estudios de la Oficina Nacional de Planeamiento del Batey (ONP), las clínicas del ISSB tenían una nómina excesivamente costosa frente al resto de hospitales y clínicas del país. En un estudio publicado en junio de 2001, la ONP mostraba cómo el costo promedio que tenía que asumir el ISSB por cada trabajador superaba entre un 22% y un 65% -dependiendo del tipo de profesional de la salud- los costos promedio que representaba un trabajador de las mismas características para los hospitales privados. La razón que encontró la ONP para explicar estas diferencias era que las convenciones colectivas negociadas en bloque por SINTRAISSB -sindicato que congregaba a todos los trabajadores oficiales de las clínicas del Instituto de la Seguridad Social- contemplaba salarios muy altos en relación con los que se pagaban en el mercado y además una serie de prerrogativas tales como las “comisiones por productividad” que incrementaban sustancialmente los costos laborales que tenía que asumir el ISSB. Estos costos, sumados a la deficiente gestión administrativa de las clínicas del ISSB, llevaron a que la ONP concluyera que, teniendo en cuenta una restricción presupuestal intertemporal, resultaba menos costoso para el Estado reestructurar los hospitales del ISSB y pagar las indemnizaciones correspondientes por derechos adquiridos que mantenerlos funcionando bajo las condiciones vigentes.

21. En uso de facultades extraordinarias que le otorgó la Asamblea Legislativa en la Ley 790 de 2001 para reestructurar la administración pública, el Presidente de la República del Batey, por medio del Decreto 1750 de 2001 escindió el ISSB y convirtió sus hospitales en ocho Empresas Hospitalarias del Estado (EHE). Las EHE eran entidades públicas descentralizadas con personería jurídica propia, autonomía administrativa, patrimonio propio, y sometidas al régimen de contratación privada. El decreto determinó también que todos los servidores públicos de las EHE creadas a partir de su expedición tendrían el carácter de empleados públicos. De esta manera, los que antes eran trabajadores oficiales de

los hospitales públicos pasaron a convertirse en empleados públicos de las EHE, incluyendo a 242 enfermeros a los que se les indemnizó por los derechos adquiridos en las convenciones colectivas. A partir de ese momento se les niveló el salario y sus prestaciones con las del resto de empleados públicos del sector.

22. Las EHE creadas por el Decreto 1750 continuaron funcionando sin contratiempos hasta 2002, pero su situación financiera empezó a deteriorarse a partir de entonces, en parte por las dificultades en el flujo de recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud del Batey (SSSB). El déficit de estas EHE alcanzó niveles críticos para 2003, lo que llevó al gobierno del Batey a exigirle a la ONP un diagnóstico completo de las causas de esta situación y la exploración de mecanismos para resolverla. El diagnóstico de la ONP fue contundente: la autonomía otorgada a las EHE desde su creación había sido mal administrada pues había propiciado el aumento desmesurado en los gastos de personal como porcentaje de los gastos totales, sin que esto redundara en una mayor productividad, pues indicadores como las tasas de egresos, el número de urgencias hospitalarias atendidas o las consultas realizadas anualmente se habían estancado. Según el informe de la ONP de septiembre de 2003 *“el problema no pasa solo por la eventual falta de financiamiento, sino por deficiencias de gestión financiera y administrativa de los gerentes de las EHE. Por lo tanto, es preciso que el gobierno establezca un marco normativo para reestructurar algunas de estas EHE y apoyarlas para lograr consolidar una gestión adecuada que permita hacerlas más eficientes a menores costos”*. La magnitud del déficit era tal que si en el plazo de ocho meses no se tomaban medidas las EHE tendrían que cerrarse, pues no alcanzarían a cubrir sus costos de funcionamiento.

23. El Ministerio de Asuntos Laborales ya había avanzado en la expedición de la normatividad necesaria para realizar los procesos de reestructuración. En primer lugar, impulsó en la Asamblea Legislativa una ley para racionalizar el gasto público en las entidades del Estado, mediante la cual condicionaba el rescate financiero de las EHE a que estas aceptaran un acuerdo de reestructuración que podía incluir supresión de empleos, compromisos en términos de indicadores de atención para continuar con la ayuda financiera y aceptación de una manual de gestión al que deberían ceñirse los gerentes de las EHE. La ley también contemplaba que la Oficina Administrativa de la Función Pública del Batey iniciaría programas para facilitar la vinculación laboral del personal cuyos cargos fueran suprimidos a través del apoyo, entre otras medidas, a la conformación de Cooperativas de Trabajo Asociado prestadoras de servicios de salud. Adicionalmente, el presidente de la República había expedido el Decreto 536 de 2003 que establecía la posibilidad de que las EHE contrataran todos sus servicios a través de operadores externos.

## **2. Los hechos**

24. Las ocho EHE creadas a partir de la escisión del ISSB fueron sometidas a procesos de reestructuración que iniciaron el mes de septiembre de 2003. Inicialmente, las juntas

directivas de las EHE pactaron con el ministro de Asuntos Laborales y el ministro de Presupuesto Nacional el tamaño óptimo de la planta de personal con la que deberían operar de ahí en adelante y una serie de compromisos en términos de indicadores de productividad y racionalización del gasto. En el mes de octubre de 2003 los gerentes de las EHE enviaron una circular dirigida al personal que se había acordado desvincular en los pactos firmados con los representantes del gobierno. Para el caso de los 280 enfermeros que trabajaban como empleados públicos en la EHE en ese entonces, entre los cuales se encontraban 210 de los que habían estado vinculados como trabajadores oficiales en el antiguo ISSB, en la circular se les notificó a 200 de ellos que, conforme a las órdenes de la junta directiva de las EHE y teniendo en cuenta las directrices del gobierno nacional, si querían continuar prestando sus servicios al hospital a partir del mes de noviembre de 2003 podían afiliarse a la CTA Enfermecoop y que para ello un funcionario de la Oficina Administrativa de la Función Pública se encargaría de asesorarlos. Algunos de los trabajadores notificados replicaron con cartas dirigidas a la junta directiva que en los acuerdos firmados con el gobierno ellos no habían tenido ninguna participación y que por ende la decisión tomada era injusta y ajustada a criterios de decisión poco transparentes. En respuesta, los gerentes de las EHE les informaron que se trataba de decisiones tomadas y que ese era el único remedio para rescatar financieramente a los hospitales, pero que precisamente para mitigar el impacto sobre el bienestar del personal de la EHE se les permitiría conservar su trabajo siempre y cuando lo realizaran afiliándose a la cooperativa Enfermecoop.

25. Los sindicatos de empleados públicos de las ocho EHE estaban divididos en sus deliberaciones internas. Por un lado, un grupo de los trabajadores a los que se les notificó su desvinculación consideraba que el gobierno nacional nuevamente estaba desconociendo arbitrariamente los derechos de los trabajadores y que el hecho de que tuviera como política tercerizar la contratación de servicios a través de CTA debía ser ampliamente denunciado y combatido. Por otro lado, una gran mayoría de los trabajadores notificados, temerosos de quedar sin una fuente de ingresos, planteaba la necesidad de aceptar la propuesta del gerente, sin denunciar lo que estaba sucediendo por cuanto eso podría implicar que se frustrara la contratación a través de la CTA. Los trabajadores que iban a continuar en la planta de personal, muchos de ellos no sindicalizados, prefirieron apartarse de las deliberaciones por temor a represalias. Finalmente, se impuso la posición mayoritaria y los trabajadores acordaron afiliarse a la CTA y no iniciar acciones judiciales ni denuncias masivas sobre lo que estaba sucediendo.

26. A finales del mes de noviembre de 2003, acudió a cada una de las distintas EHE un funcionario de la Oficina Administrativa de la Función Pública, acompañado de otra persona que pertenecía al comité directivo de la CTA Enfermecoop. En presencia de los gerentes ellos explicaron a los enfermeros que iban a ser desvinculados, el procedimiento de afiliación y las condiciones de trabajo que tendrían dentro de la cooperativa. Los trabajadores manifestaron su inconformismo, pero en todas las reuniones la respuesta fue la misma. El delegado de las CTA les decía que también podían no aceptar pero que las oportunidades de empleo en el sector estaban muy difíciles. El gerente de la EHE sostenía

que la opción propuesta la había tomado la junta directiva en consideración al bienestar de los trabajadores, que en todo caso la desvinculación ya estaba decidida y que lo mejor que podían hacer era aceptar. Los trabajadores aceptaron la propuesta y, a la semana siguiente, firmaron los contratos cooperativos ya prediseñados donde se comprometían a acoger el régimen de trabajo asociado de la CTA y continuaron trabajando en las EHE como lo hacían normalmente, solo que con menores salarios y garantías.

27. En febrero de 2004, el gobierno nacional expidió el Decreto 595, mediante el que regulaba el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, pues según el artículo 416 del CST los sindicatos que estos conformen no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas. A raíz de ese decreto, que establecía que los empleados públicos podían formular peticiones respetuosas con el fin de concertar mejores condiciones de trabajo, los sindicatos de las EHE iniciaron un proceso de negociación con representantes de las juntas directivas. Los enfermeros cooperados que cuando eran empleados públicos pertenecían a dichos sindicatos, intentaron participar en la negociación para lograr acuerdos que también los beneficiaran. Sin embargo, las juntas directivas de las EHE se negaron rotundamente afirmando que ya no eran empleadores de estos trabajadores, y que el único vínculo que los unía era el de los contratos de prestación de servicios de enfermería que habían firmado con Enfermecoop, los cuales no las comprometían con ningún tipo de obligación laboral para con los trabajadores cooperados.

28. Los enfermeros decidieron solicitarle un concepto al Ministerio de Asuntos Laborales preguntándole si en su calidad de trabajadores cooperados que prestan un servicio a la EHE podían afiliarse a los sindicatos de esta y participar en la negociación de convenciones colectivas en las que pudieran reivindicar sus intereses. La División de Asuntos Jurídicos del Ministerio, en concepto No. 156217 de marzo de 2004, le respondió a los enfermeros que el CST imponía como requisito para conformar o ingresar a un sindicato la existencia de un contrato de trabajo, por cuanto la figura del sindicato se define como la asociación entre personas que comparten una relación de subordinación con un empleador para negociar con este mejores condiciones laborales. Donde no existen relaciones de subordinación entre empleador y trabajadores la figura del sindicato pierde sentido. En el concepto, el Ministerio de Asuntos Laborales afirmó además que entre las EHE y los trabajadores asociados no existe ningún tipo de vínculo laboral, que lo único que existe es una relación comercial indirecta mediada, en primer lugar, por los contratos de estos con la CTA y, en segunda instancia, por el contrato de prestación de servicios entre esta última y la EHE, en el cual no se consagra ningún tipo de obligación que el hospital deba asumir con el trabajador asociado. Por lo tanto, según el concepto del Ministerio, los trabajadores asociados no están autorizados para pertenecer a los sindicatos de empleados públicos de las EHE, ni tampoco a ninguna clase de sindicato dado que no tienen una relación laboral subordinada con un empleador.

29. En el mes de abril de 2004, las EHE y los sindicatos de empleados públicos culminaron los procesos de concertación contemplando incrementos salariales, una tarde de

descanso al mes, el financiamiento de programas de capacitación en áreas de la salud financiado por parte del empleador, el reconocimiento de una prima de productividad una vez al año de acuerdo al desempeño mostrado, y una contribución mensual que las EHE realizarían a una cuenta de ahorro individual para que los trabajadores acumularan un ahorro para adquirir vivienda, entre otras condiciones.

30. Por su parte, los enfermeros cooperados recibían un ingreso neto inferior en un 30% al de los enfermeros que eran empleados públicos, a pesar de que trabajaban más horas en las instalaciones de las EHE. Igualmente, habían percibido una rebaja del 10% en el valor de su compensación porque en el mes de octubre de 2004 el comité directivo de Enfermecoop había aprobado una cuota cooperativa por ese monto. En adición a ello, tenían que gastar parte de su compensación en uniformes y guantes de cirugía, pues las CTA no se los suministraban y la EHE tampoco. En el mes noviembre de 2004, desesperados por su situación, algunos trabajadores cooperados intentaron hacer uso de los regímenes de trabajo asociado para poder reclamar mejores condiciones laborales. Sin embargo, en los regímenes se contemplaba que la asamblea de socios para decidir la conformación del comité directivo, única instancia de decisión que funcionaba de forma permanente, se realizaba cada 5 años y la última se había efectuado justo un mes antes de su ingreso a la CTA. Los asociados enviaron comunicaciones respetuosas al comité directivo de Enfermecoop solicitándole la apertura de espacios de negociación de sus condiciones de trabajo, recibiendo como respuesta que eso no estaba contemplado en los regímenes de trabajo asociado. Incluso a Andrés Peripepieta, un trabajador que se resistía a que se cerraran los espacios de diálogo, le fue terminado su contrato cooperativo arguyendo que los regímenes establecían una causal de expulsión cuando no se acataban las órdenes del comité directivo.

31. Los trabajadores asociados acudieron a la Oficina del Inspector General en el mes de diciembre de 2004 para interponer querellas contra la CTA porque no permitía la participación de los trabajadores asociados en la definición sobre la distribución de las compensaciones, los horarios de trabajo, entre otros asuntos. La Oficina del Inspector respondió que no era su competencia establecer sanciones y remitió a los querellantes a la Intendencia de la Economía Solidaria. Cuando interpusieron la queja por escrito en la Intendencia de la Economía Solidaria, la respuesta que recibieron, a través del oficio No. 355 de 2004, fue que la Intendencia había realizado un estricto control de legalidad de los regímenes de trabajo asociado contrastándolos con las disposiciones de la Ley 1233 de 2004, encontrando una plena compatibilidad con lo allí planteado y por ende había procedido a conceder personería jurídica a Enfermecoop. Manifestaba que las reclamaciones de los denunciantes no correspondían a violaciones a los regímenes de trabajo asociado de Enfermecoop, sino a acciones que se acogían a plenitud a ese documento, que era la fuente normativa con la que se regulaban las relaciones en la CTA y que los trabajadores asociados habían aceptado acatar cuando firmaron su contrato cooperativo.

32. Habiendo agotado todas las vías de conciliación posibles y los controles administrativos pertinentes, el día 21 de mayo de 2005 ciento cincuenta trabajadores cooperados decidieron entrar en paro y bloquear las actividades de consulta médica en las instalaciones de las EHE en las que prestaban sus servicios, para exigir su reintegro a las plantas de personal de los hospitales, o en su defecto, la apertura de espacios de negociación de sus condiciones laborales con Enfermecoop o con las propias EHE.

33. La Fuerza Policial del Batey, por petición de los gerentes de las EHE, irrumpió en las instalaciones de los centros de salud obligando a los trabajadores a retirarse. Al siguiente día, y durante una semana, los policías impidieron el ingreso de los trabajadores cooperados a las instalaciones de estos hospitales. Los enfermeros de las cooperativas permanecieron en inactividad frente a las instalaciones de las EHE, afirmando en sus consignas que se encontraban en huelga. Cuando al Ministro de Asuntos laborales se le interpelló por el uso de la fuerza para reprimir la huelga afirmó: *“Los enfermeros que hoy trataron de obstaculizar el ejercicio del derecho a la salud de adultos mayores y de niños para reclamarle al Estado mejores condiciones laborales no son empleados públicos, es más no son trabajadores que tengan empleador siquiera, por lo tanto no es preciso hablar de huelga porque ellos no tienen ese derecho, ¿a quién es al que le están planteando exigencias si ellos mismos son los dueños de la empresa para la que trabajan? Si ellos aceptaron libre y voluntariamente pertenecer a una CTA con determinadas reglas, ¿qué vienen a exigir ahora?”*.

34. La situación llamó la atención de los medios de comunicación y de las organizaciones sindicales. A través de las principales cadenas de televisión del país se hizo una amplia difusión de la historia de los trabajadores cooperados y se divulgaron sus peticiones. Las confederaciones sindicales se solidarizaron con las reivindicaciones de estos enfermeros y aprovecharon la coyuntura para resaltar la forma en que las CTA se habían convertido en una manera de burlar los derechos laborales de los trabajadores y en impedirles cualquier posibilidad de sindicalización o negociación colectiva. En entrevista en el programa radial matutino Batey Despierta, la presidenta de la CTB afirmó: *“Hoy hemos podido constatar las difíciles condiciones que tienen que afrontar a diario los trabajadores de las CTA y las injusticias que se cometen contra ellos. Quisiera recordar las palabras del Señor Ministro del Asuntos Laborales cuando a comienzos de este año afirmó que la precarización del trabajo era cosa del pasado, pues hoy se demuestra no solamente que este flagelo no se ha terminado, sino que el Estado sigue siendo su principal impulsor”*

35. Para presionar a que Enfermecoop negociara con los trabajadores cooperados, los gerentes de las EHE se reunieron y le enviaron una carta a su junta directiva amenazando con dar por terminado el contrato de prestación de servicios si en tres días no se resolvía el asunto. Pero los asociados de la junta directiva de la CTA, que no eran enfermeros, se negaron a negociar argumentando que la Intendencia de la Economía Solidaria había declarado la conformidad de sus regímenes con la legislación y el espíritu cooperativos, y

que la junta directiva lo único que había hecho era limitarse a cumplir estrictamente con los mismos. Para ello pidió el respaldo de las dos principales organizaciones del gremio cooperativo: la ACB y Bateycoop. La primera se manifestó en sentido contrario, pues afirmó que en una verdadera CTA los intereses de su junta directiva no pueden estar en conflicto con los de los asociados y que a pesar de que en este caso hubiese un cumplimiento del régimen de trabajo asociado, había también una desviación total de la filosofía cooperativa. Por otro lado, Bateycoop respaldó a Enfermecoop diciendo que *“los sindicatos debían estar detrás de este hecho para continuar con su campaña de desprestigio contra las CTA, pero que lo único que habían hecho cooperativas como Enfermecoop era proporcionales bienestar e ingresos a trabajadores que de otra forma estarían buscando trabajo en las largas filas de desempleados”*. Adicionalmente, el Intendente de la Economía Solidaria manifestó que Enfermecoop era *“una CTA de las verdaderas, de las que cumplen a cabalidad sus regímenes y existen en función de sus asociados”*.

36. Ante la negativa de ambas partes a negociar, los trabajadores asociados decidieron permanecer en el cese de actividades. Las EHE procedieron en consecuencia a dar por terminados los contratos de prestación de servicios con Enfermecoop, argumentando que la CTA había incurrido en la causal de *incumplimiento grave de las obligaciones correspondientes* que le permitía a la parte afectada por el incumplimiento, según los contratos firmados entre las EHE y Enfercoop, terminar unilateralmente el contrato sin tener que incurrir en indemnización alguna.

37. 75 trabajadores asociados que prestaban sus servicios en una de las EHE impugnaron, a través de los recursos de la vía gubernativa, la decisión de terminación unilateral del contrato por parte de la EHE con la CTA, argumentando que se les estaba violando el derecho al trabajo con esa decisión. Al resolver estos recursos, las EHE ratificaron que habían tomado esa decisión basadas en un hecho cierto que era el incumplimiento grave por parte de Enfermecoop de las obligaciones a las que se había comprometido en el contrato de prestación de servicios, y que además quien debía interponer tal recurso era la CTA y no los asociados, por tanto los denegaron.

38. Agotada esta vía, estos 75 trabajadores emprendieron dos acciones jurídicas. En primer lugar, el día 18 de agosto de 2005 presentaron una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la decisión administrativa de la EHE, la cual correspondió por reparto al Juzgado Segundo Contencioso Administrativo de la ciudad de Tabogó. En esta demanda los trabajadores alegaron que el acto administrativo vulneraba sus derechos al trabajo, de asociación, a la negociación colectiva y a la huelga, y de este modo desconocía las normas constitucionales que consagran estos derechos. Indicaron que el acto administrativo vulneraba estos derechos en tanto la razón por la cual la EHE terminó el contrato con Enfermecoop fue precisamente el ejercicio de su derecho de huelga, así como sus reclamaciones por el reconocimiento de sus derechos de asociación y de negociación colectiva. Adicionaron además los demandantes que la faceta negativa del

derecho de asociación, que consagra la facultad de no ser obligado a pertenecer a ninguna asociación, fue violada por el demandado cuando condicionó la posibilidad de continuar trabajando en las instalaciones de la EHE a que los trabajadores se afiliaran a la CTA Enfermecoop. En virtud de esto, solicitaron en la demanda que se declarara la nulidad del acto administrativo por medio del cual se terminó el contrato de prestación de servicios con Enfermecoop, y que como consecuencia fueran reintegrados como trabajadores a las EHE con las garantías de asociación y de negociación colectiva que se reconoce a los empleados no vinculados a través de CTA.

39. En segundo lugar, el día 20 de agosto de 2005 presentaron una acción de amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, invocando la protección de sus derechos a la igualdad, al trabajo, a la libre asociación, a la negociación colectiva y a la huelga, todos en conexión con el derecho al mínimo vital. Indicaron en esta acción de amparo que si bien los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga pueden ser restringidos por el legislador, solo pueden serlo cuando sea necesario para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás, tal y como lo contemplan los instrumentos internacionales que están incorporados en el bloque de constitucionalidad, y resaltaron que ninguna de estas condiciones se cumple en el presente caso. Sobre el derecho de asociación añadieron que el Estado del Batey al impedirles a los trabajadores asociados en general, y a ellos en particular, afiliarse a sindicatos, está violando los convenios internacionales de la OIT que disponen que todos los trabajadores, sin ninguna distinción, pueden afiliarse a organizaciones sindicales para reclamar mejores condiciones de trabajo. En tal sentido, afirmaron que al haber agotado los recursos conciliatorios existentes y encontrarlos todos clausurados debieron recurrir a la huelga como un mecanismo legítimo, ante la ausencia de otros posibles, y que constituye un derecho del cual gozan todos los trabajadores según los convenios de la OIT en la materia, y cuyas restricciones solo pueden obedecer a unas razones muy particulares que en este caso no se cumplen.

40. En el trámite de la acción de amparo la EHE repitió los argumentos sobre las razones de su decisión, manifestó que no había vulneración al derecho al trabajo porque ni siquiera tenía vínculo laboral alguno con los demandantes, y en caso de que lo hubiera lo que se procedió fue a ejecutar una causal justa de terminación de un contrato. Manifestó también que los trabajadores de cooperativas de trabajo asociado no pueden alegar una vulneración al derecho de negociación colectiva por el hecho de que alguien que ni siquiera es su empleador se niegue a negociar con ellos, no habiendo en todo caso nada que negociar. La EHE cuestionó incluso que los trabajadores de cooperativas tuvieran derecho a la negociación colectiva por cuanto este implica una contraparte con quien negociar y ellos son sus propios empleadores. Y aunque lo hubiera, ese derecho se ejercería solo en el ámbito interno de las CTA y no implicaría obligaciones para el tercero que simplemente contrata sus servicios. Por tal razón la terminación unilateral del contrato civil de prestación de servicios, que se rigió por sus propias cláusulas y que no generaba relación laboral

alguna con los trabajadores asociados, no tuvo como consecuencia, en concepto de la EHE, las pretendidas vulneraciones a sus derechos que alegaban los demandantes. La EHE enfatizó además que la acción de amparo era improcedente en este caso pues los accionantes disponían de otros mecanismos jurídicos y, además, no se había configurado un perjuicio irremediable.

41. El 22 de septiembre de 2005, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tabogó profirió sentencia mediante la cual negó la acción de amparo. Según el juez de primera instancia los accionantes disponían de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho para controvertir el acto administrativo que terminó el contrato entre la EHE y Enfermecoop. De otro lado, indicó que los accionantes tampoco probaron la configuración de un perjuicio irremediable, por lo cual la acción de amparo no procedía en este caso como mecanismo transitorio. Esta decisión fue apelada oportunamente y el 30 de agosto de 2006 el Tribunal Superior de Tabogó la confirmó en su integridad al considerar que la acción resultaba improcedente.

42. Por su parte, el 25 de noviembre de 2006, el Juzgado Segundo Contencioso Administrativo de Tabogó profirió la decisión de primera instancia negando las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Según el juzgador el alcance de los derechos que los demandantes señalaban como vulnerados era distinto para los trabajadores subordinados y los trabajadores cooperados, y estos últimos estaban alegando, en este caso, una violación a aspectos de los derechos colectivos que solo aplican para los trabajadores subordinados. Si bien es cierto que los instrumentos internacionales establecen que se trata de derechos subjetivos de todos los trabajadores, también lo es que la Constitución le asignó libertad de configuración al legislador para definir los distintos regímenes de trabajo y por ende el alcance de esos derechos para distintos tipos de trabajadores. Por tal razón, así como los empleados públicos no se ven privados del derecho a la negociación colectiva por no poder firmar convenciones colectivas -pues existen otras formas a través de las cuales se pueden realizar- los trabajadores asociados tampoco se ven privados de estos derechos, sino que, por la particularidad de la naturaleza de la CTA, se ejercen en diálogo consigo mismos en su doble condición de dueños y trabajadores de dichas cooperativas a través de mecanismos como las asambleas de asociados, las cuales, como ha establecido el legislador, se regulan por sus propios regímenes de trabajo asociado. Estimó que al cumplirse a cabalidad lo establecido en estos regímenes, no hay una vulneración a los derechos legales ni constitucionales de los asociados. Igualmente sucede con el derecho de asociación, pues así como no se viola este derecho al no permitirle a un panadero afiliarse a una sociedad de médicos o enfermeros, por cuanto no posee las características objetivas en virtud de las cuales puede hacer parte de estas sociedades de tal modo que estas no se desnaturalicen y sigan teniendo sentido, asimismo, no se vulnera el derecho de asociación de un trabajador de una CTA por no permitirle afiliarse a un sindicato, pues no tiene la característica objetiva –a saber, la de ser trabajador subordinado- para pertenecer a ese tipo de organizaciones sin desnaturalizarlas. En virtud de esto indicó que el acto administrativo impugnado no infringía las normas superiores en

las que debe fundarse, sino que por el contrario se confirió en el marco de la legalidad pues se fundó en una causa justa establecida en el contrato de prestación de servicios, contrato que, por lo demás, se adecuaba al marco normativo que rige las CTA.

43. El 27 de noviembre de 2006 esta decisión fue apelada por los 75 trabajadores asociados quienes insistieron en sus argumentos iniciales. Advirtieron que aunque reconocían que la Constitución le había asignado al legislador la facultad de determinar distintos regímenes del trabajo, esta facultad tenía límites, no solo los enunciados en el artículo 53, entre los cuales están incluidos los derechos mínimos irrenunciables plasmados en el resto de la Constitución, sino también los tratados internacionales y los convenios de la OIT debidamente ratificados por el Estado del Batey. En tal sentido, el legislador no puede privar del derecho de asociación a ningún trabajador salvo que estas restricciones sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, como lo establece el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Resaltaron que en este caso no se ha demostrado ni la necesidad ni la proporcionalidad de la restricción a los trabajadores cooperados en el sentido de no poder formar sindicatos, restricción que resulta contraria al convenio 87 de la OIT. Frente al argumento del juez de primera instancia según el cual los trabajadores asociados tienen un derecho de asociación y de negociación colectiva más restringido que los trabajadores subordinados, los demandantes manifestaron que en este caso ellos estaban totalmente privados de estos derechos, incluso en su dimensión más restringida, lo cual resulta a todas luces inconstitucional. Hasta la fecha esta apelación se encuentra pendiente de decisión por parte del Tribunal Contencioso Administrativo de Tabogó.

44. Durante estos años los 150 enfermeros cooperados que participaron en el paro han tenido serias dificultades para encontrar trabajo. La mayoría de ellos son personas mayores de 40 años cuya trayectoria laboral se había desarrollado únicamente en los hospitales públicos de los que fueron desvinculados. La rutina diaria que una gran parte de estos trabajadores han tenido que enfrentar se reduce a recorrer la ciudad de Tabogó pasando hojas de vida y realizando entrevistas de trabajo que rara vez terminan en la consecución de un empleo, porque suelen competir con jóvenes con mayores niveles de formación que los empleadores prefieren contratar. Los 75 enfermeros que interpusieron los recursos judiciales son los que más tiempo han durado desempleados, pues en las entrevistas de trabajo siempre sale a relucir, aunque estos traten de ocultarlo, sus conflictos con la EHE a la que demandaron, de tal manera que en los centros de salud se abstienen de contratarlos. Los pocos que han podido obtener un empleo lo han hecho en trabajos de medio tiempo en droguerías o en centros de salud de regiones apartadas, a donde han tenido que trasladarse sin sus familias. Con la pérdida del empleo los lazos de amistad con otros trabajadores se han perdido, incluso algunos de ellos prefieren ya no asistir a reuniones por la vergüenza de no tener dinero ni temas de conversación. A esto se suma la creciente incertidumbre sobre lo que sucederá en su vejez, pues las cotizaciones a pensiones que habían realizado de forma continua se interrumpieron con la pérdida del trabajo en la CTA.

### **3. Trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH**

45. El 12 de septiembre de 2008, los líderes Severino Severo y Antonio Antonini presentaron, en su propio nombre y en representación de los 73 enfermeros que los acompañaron en el paro y que interpusieron los recursos internos, denuncia escrita ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la denuncia, los enfermeros indicaron que en virtud de los hechos descritos, el Estado del Batey incumplió con sus obligaciones frente a los derechos reconocidos en los artículos 15, 16, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos ellos en relación con sus obligaciones generales de respeto y garantía consignadas en el artículo 1.1 de la misma, y con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar esos derechos consagrado en el artículo 2 del mencionado instrumento. En la denuncia los peticionarios manifestaron también que el Estado del Batey incumplió con los artículos 5, 6, 7 y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con sus deberes consignados en los artículos 1, 2 y 3 de dicho Protocolo. Asimismo, los peticionarios alegaron violaciones por parte del Estado del Batey a los artículos 2 y 3 del Convenio No. 87 de la OIT. Los peticionarios indicaron que a pesar de que estaba pendiente un recurso judicial en la jurisdicción contencioso administrativa del Batey, había un retardo injustificado en su resolución, lo cual hacía admisible la petición conforme al artículo 31.2, literal c, del reglamento de la CIDH.

46. La denuncia fue recibida por la CIDH el 24 de septiembre de 2008 y le correspondió el número 16825. La CIDH dispuso darle trámite a la misma y para tal efecto trasladó la petición con sus respectivos anexos al Estado, a fin de que, dentro de los dos meses siguientes, se pronunciara respecto a su admisibilidad y presentara las observaciones que considerara oportunas.

47. El Estado solicitó un plazo adicional para presentar sus observaciones, el cual fue concedido por la CIDH. El 14 de diciembre de 2008, la CIDH recibió las observaciones del Estado en las que se solicitó declarar inadmisibles la petición, argumentando que los hechos expuestos no eran violatorios de los artículos referidos, ni de otro tratado internacional sobre los cuales la CIDH tuviera competencia para pronunciarse. El Estado del Batey argumentó además que en la jurisdicción interna estaba pendiente de resolverse un recurso judicial en el Tribunal Contencioso Administrativo contra el acto de terminación unilateral del contrato de prestación de servicios firmado entre la EHE y la CTA Enfermecoop que, entre otras cosas, solo indirectamente tenía que ver con los derechos laborales de los demandantes. En razón a esto no se habían agotado las vías internas y por lo tanto el caso debía ser inadmitido. Igualmente, manifestó el Estado que los demandantes contaban con dos tipos de recursos que no han agotado. El primero es una demanda ante la justicia ordinaria para oponer las pretensiones de que se reconozca una relación laboral subordinada entre la EHE y los demandantes y se desvirtúe la existencia de un contrato cooperativo, proceso para el que, en caso de realizarse, el Estado tendría argumentos de peso para

desvirtuar las pretensiones. El otro recurso que les queda a los peticionarios es la impugnación, por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, de la legislación que definió el alcance de los derechos laborales colectivos de los trabajadores de cooperativas.

48. El 15 de diciembre de 2008, el Estado solicitó a la Comisión celebrar una audiencia para exponer sus argumentos sobre la inadmisibilidad del caso y escuchar los de los peticionarios. La Comisión recibió la solicitud y la comunicó a los peticionarios el día 20 de enero de 2009. Los peticionarios manifestaron su acuerdo con la propuesta, el 31 de enero de 2009. Habiendo recibido la aprobación de ambos la Comisión decidió convocar a las partes a una audiencia pública para escuchar los argumentos sobre la admisibilidad del caso. La audiencia fue convocada para el 23 de marzo, en el marco del 134º período de sesiones.

49. Durante la audiencia realizada el 23 de marzo de 2009, los peticionarios aportaron nueva información del caso y ambas partes presentaron sus argumentos respecto a la admisibilidad del caso. El Estado ratificó sus argumentos, insistiendo en que no se habían agotado los recursos internos porque había un proceso pendiente en la jurisdicción contencioso administrativa y los peticionarios no habían agotado la acción pública de inconstitucionalidad, ni tampoco habían solicitado ante la justicia ordinaria el reconocimiento de una relación laboral subordinada. Los peticionarios por su parte alegaron de nuevo que había una demora excesiva para resolver la apelación ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Asimismo, argumentaron que los cargos formulados en los recursos internos eran de una naturaleza distinta a la que sugería el Estado cuando afirmaba que no se habían agotado las vías de la demanda de inconstitucionalidad y el recurso a la justicia ordinaria, puesto que su interés en el caso concreto radicaba en mostrar que la situación en la que se encontraban los peticionarios en su rol de trabajadores asociados era la de una negación absoluta del derecho de asociación frente a otros trabajadores que no tenían esa restricción. Por esa razón el recurso a la justicia ordinaria a lo que se orientaría es a cambiar el tipo de régimen de trabajo al que pertenecían, lo cual es un proceso de naturaleza distinta. Y en cuanto al mecanismo abstracto del control de constitucionalidad indicaron que es de otro orden, puesto que lo que se demanda en este caso es una privación de unos derechos y de las garantías que permitan asegurarlos en un caso concreto, aspecto que no depende solo de la existencia de una norma abstracta sino de una serie de condicionamientos institucionales, normativos, económicos y de otra índole. La afectación de la faceta negativa al derecho de asociación por el requisito impuesto por el Estado para que los trabajadores continuaran trabajando, así fuera indirectamente, en la EHE, también es una violación concreta que no depende solo de la existencia de una norma abstracta. Los peticionarios manifestaron además que a la fecha la gran mayoría de los 75 enfermeros no habían logrado conseguir un empleo y que la decisión administrativa demandada en el ordenamiento interno, aparte de que había restringido los derechos mencionados, también ponía en riesgo el goce de su derecho al mínimo vital y a la integridad personal y familiar.

50. Con base en lo argumentado por las partes en la audiencia y en la información recibida, la Comisión aprobó, el 20 de mayo de 2009, el informe de admisibilidad 12/09, en el que declaró la petición admisible conforme a los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, en relación con la vulneración de los artículos 15, 16, 24 y 25 del mismo instrumento en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1.1 y 2 de la misma.

51. El 28 de mayo de 2009, la Comisión remitió el informe de admisibilidad al Estado y a los peticionarios, solicitándoles a los primeros presentar sus escritos con observaciones sobre el fondo del caso en un plazo de tres meses. Paralelamente, en la comunicación de admisibilidad la Comisión se puso a disposición de ambas partes para la búsqueda de una solución amistosa, conforme a lo establecido en el artículo 48.1.f de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

52. La CIDH recibió las observaciones de los peticionarios el 24 de agosto de 2009. En el escrito, los representantes de los enfermeros se orientaron a mostrar que la restricción a la afiliación a un sindicato por parte de trabajadores asociados no era necesaria ni proporcional respecto a los objetivos cuya persecución puede ameritar una restricción al derecho de asociación según los tratados internacionales. Asimismo, los peticionarios mostraron cómo el Estado omitió su deber de garantía al no establecer mecanismos para proteger a los enfermeros cooperados frente a tratamientos excesivamente desiguales en términos de garantías laborales, lo cual representa una grave discriminación contra los trabajadores asociados. El Estado tampoco contempló ningún recurso de protección efectivo para contrarrestar esta vulneración de sus derechos. La CIDH remitió el 29 de agosto las partes pertinentes de las observaciones de los peticionarios al Estado y le asignó un plazo de tres meses para pronunciarse sobre ellas.

53. El 25 de octubre de 2009, el Estado solicitó un plazo adicional de un mes a la Comisión para presentar sus observaciones al respecto, plazo que fue concedido. El 29 de noviembre de 2009 el Estado hizo allegar sus observaciones donde explicó que la restricción a las CTA de formar asociaciones sindicales se debía a que esta era una figura extraña a su naturaleza, que el legislador tenía en el ordenamiento jurídico del Batey libertad de configuración para definir distintos regímenes de trabajo lo cual era compatible con lo dicho por la OIT respecto al derecho de huelga y de negociación colectiva. Asimismo, afirmó que las EHE habían actuado legítimamente porque se limitaron a dar por terminado un contrato de prestación de servicios, en virtud de un incumplimiento grave de las obligaciones consignadas en el mismo.

54. El 20 de enero de 2010 la Comisión convocó a las partes a una audiencia para debatir respecto al fondo del caso. En esta audiencia, realizada el 17 de marzo de 2010 en el marco del 140° período de sesiones de la CIDH, los denunciante resaltaron que el Estado no pudo dar argumentos para justificar de forma convincente por qué la restricción del derecho de asociación a sindicatos por parte de trabajadores cooperados era necesaria o proporcional para garantizar alguno de los objetivos válidos para limitar el derecho de

asociación, ni tampoco dio explicaciones convincentes de por qué omitió su deber de garantía de remover los obstáculos normativos al pleno ejercicio de ese derecho, lo que representaba además una discriminación desproporcionada contra los trabajadores que no gozaban de un contrato de trabajo. El Estado omitió este deber pese a que el Comité de Libertad Sindical ha advertido en múltiples pronunciamientos la necesidad de garantizar el ejercicio de la libertad sindical a todos los trabajadores, sin ninguna clase de distinción. Adicionalmente, los peticionarios afirmaron que el Estado les ha restringido el derecho de asociación y el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo progresivamente con distintas iniciativas legislativas como la que determinó su transformación de trabajadores oficiales en empleados públicos, y luego en trabajadores cooperados. Esto contrasta claramente con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen el pleno ejercicio de los derechos con el que el Estado del Batey se comprometió al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, los peticionarios manifestaron que el Estado no respetó el derecho al trabajo, de reunión y de huelga de los trabajadores cooperados, al tomar la decisión, en cabeza de la EHE, de terminar unilateralmente el contrato de prestación de servicios con Enfermecoop, como represalia por las reclamaciones legítimas de los enfermeros por obtener condiciones más justas de trabajo.

55. El Estado en la audiencia se concentró en deslegitimar las demandas de los peticionarios arguyendo que el legislador en el Batey tiene la potestad de definir los distintos regímenes de trabajo, y con ello el alcance de los derechos de asociación y de huelga de los trabajadores cooperados. De esta manera, los trabajadores cooperados han podido ejercer estos derechos en la forma en que se los permite la legislación del Batey, la cual no contradice los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, ni los convenios de la OIT suscritos por el Estado. El Estado del Batey manifestó también que en caso de que los trabajadores cooperados quisieran impugnar las normas promulgadas por el legislador podían hacerlo por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, pero no podían pretender que al Estado se le considerara responsable por aplicar normas con plena validez en el ordenamiento jurídico, y más cuando algunas de ellas ya habían sido declaradas compatibles con la Carta Fundamental por el Tribunal Constitucional del país. El Estado del Batey manifestó además que las medidas legislativas con las cuales los enfermeros fueron cambiados de régimen laboral habían sido declaradas también como constitucionales por el Tribunal Constitucional, y que contrario a restringir los derechos alegados por los peticionarios, lo que habían permitido era protegerlos, pues eran necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera de las EHE y con ello el derecho al trabajo y todos los demás derechos laborales de los enfermeros. Finalmente, el Estado recordó que no había ninguna clase de discriminación por el hecho de que los trabajadores cooperados tuvieran salarios, prestaciones y condiciones laborales distintas a las de los enfermeros que eran empleados públicos, pues pertenecían a regímenes laborales distintos, y los mecanismos administrativos y judiciales para denunciar violaciones a estos regímenes estaban funcionando adecuadamente.

56. El 4 de abril de 2010, la Comisión solicitó a las dos partes información adicional sobre los hechos y sobre la voluntad de llegar a un acuerdo. El Estado respondió aportando información adicional al proceso el 2 de mayo y mostrando su negativa a llegar a un acuerdo amistoso. Lo propio hicieron los peticionarios el 4 de mayo de 2010.

57. Después de considerar los argumentos expuestos y la información allegada al proceso, la Comisión aprobó el 22 de junio de 2010 el Informe de fondo No. 35/10, en el que concluyó que el Estado del Batey violó, en perjuicio de los enfermeros cooperados, el derecho de reunión, de asociación, el derecho a la igualdad y el derecho a la protección judicial, consagrados en los artículos 15, 16, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos frente a la obligación general de respeto y garantía establecida en el artículo 1.1 de la Convención, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el artículo 2 de dicho instrumento. En el informe la Comisión también estableció que el Estado del Batey había violado el literal a del artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con las obligaciones consignadas en los artículos 1, 2 y 3 de dicho instrumento.

58. En el Informe No. 35/10, la Comisión recomendó al Estado del Batey:

- 1.- Reconocer la responsabilidad internacional por todos los hechos denunciados en el caso 16825, en perjuicio de los 75 enfermeros cooperados.
2. Reparar integralmente a los 75 enfermeros cooperados por las afectaciones a sus derechos causadas por su desvinculación de la CTA Enfermecoop.
3. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que los enfermeros cooperados puedan conformar una nueva CTA mediante la cual, sin afectar los derechos de los demás trabajadores del sector salud, puedan ofrecer servicios de enfermería en hospitales públicos, siempre y cuando cumpla los requisitos exigidos a cualquier otra institución privada para realizar este tipo de contrataciones.
4. Remover todos los obstáculos normativos y prácticos que impiden el derecho de afiliarse o conformar sindicatos a los trabajadores que no tienen contrato de trabajo.
5. Adoptar las medidas necesarias para que los trabajadores asociados puedan denunciar restricciones a su participación en las decisiones de las CTA.
6. Fortalecer las capacidades de inspección, vigilancia y control del Estado para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales y legales de todos los trabajadores.

59. La Comisión Interamericana transmitió el Informe de fondo No. 35/10 al Estado del Batey el 24 de junio de 2010 y le dio dos meses de plazo para adoptar las recomendaciones allí consignadas. En la misma fecha informó a los peticionarios sobre la emisión del informe y les solicitó, con base en el artículo 43.3 de su Reglamento, que manifestara su posición frente al eventual sometimiento del caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el transcurso del siguiente mes. El 8 de julio la CIDH envió a los peticionarios las partes pertinentes del informe remitido al Estado. El 20 de julio de 2010, los

peticionarios expresaron su interés, y el de las personas que representaban, en que el caso se presentara a la Corte IDH, reiterando los argumentos presentados en la petición a la CIDH.

60. El 19 de agosto de 2010 el Estado envió una comunicación a la Comisión afirmando que en la Asamblea Legislativa se estaba tramitando un proyecto de ley radicado por el gobierno para prohibir la intermediación laboral a través de CTA. También afirmó que el gobierno nacional venía trabajando en la realización de una serie de compromisos asumidos con las organizaciones de trabajadores en relación con incrementar el número de inspectores laborales. Frente a las demás recomendaciones manifestó que en el ordenamiento jurídico del Batey el legislador tenía amplia libertad para configurar los distintos regímenes de trabajo, y que las normas promulgadas en virtud de tal facultad habían sido declaradas conformes a la Carta Fundamental y a los principales instrumentos del sistema interamericano que hacían parte del bloque de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional del Batey. Frente a las reparaciones reiteró que la decisión de terminación unilateral del contrato con Enfermecoop por parte de las EHE era legítima y por lo tanto no procedía el reconocimiento de indemnizaciones.

61. Ante la respuesta del Estado del Batey, y la finalización del plazo concedido para que este se acogiera a las recomendaciones planteadas, la CIDH decidió el 15 de septiembre de 2010 someter el caso ante la Corte IDH.

#### **4. El procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

62. Una vez cumplidos el plazo y los requisitos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Reglamento de la Comisión, y teniendo en cuenta que el Estado de Batey se abstuvo de realizar todas las acciones que recomendó la CIDH en el informe No. 35/10, este último organismo presentó el 23 de septiembre de 2010 una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de que este tribunal decidiera de fondo respecto de la presunta violación de los derechos de los peticionarios.

63. En su demanda la CIDH solicitó a la Corte Interamericana declarar que el Estado del Batey es responsable de la violación de los derechos reconocidos en los artículos 15, 16, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cada uno de ellos en relación con el artículo 1.1 y 2 del mismo tratado y del literal a del artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto a las obligaciones consagradas en los artículos 1, 2 y 3 de dicho instrumento, en perjuicio de los peticionarios y sus representados. Igualmente, solicitó a la Corte que decretara las mismas medidas propuestas en el Informe de fondo No. 35/10, ya que en su opinión ellas no extralimitaban las atribuciones de los organismos del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

64. La Comisión recordó en su demanda que la Corte Interamericana es un organismo competente para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como del Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que le sea sometido, siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte para garantizar el cumplimiento de los derechos y las obligaciones consignadas en estos instrumentos. Igualmente, afirmó que el Estado del Batey ratificó la Convención Americana el 31 de julio de 1973, ratificó el Protocolo de San Salvador el 22 de octubre de 1997 y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte el 21 de junio de 1985. La CIDH complementó que la demanda presentada se refiere a hechos ocurridos con posterioridad a la fecha de ratificación de estos instrumentos y de aceptación de la jurisdicción de la Corte IDH por el Estado del Batey. Por consiguiente, la Corte es competente para conocer los cargos planteados en el presente caso.

65. El Estado de Batey presentó ante la Corte un memorial en el cual se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas por la CIDH en su demanda. Insistió en que la demanda era inadmisibles, ya que los peticionarios no habían agotado la totalidad de los recursos disponibles en la jurisdicción interna pues aún estaba pendiente de resolverse la apelación en contra del fallo proferido por el Juzgado Segundo Contencioso Administrativo. Igualmente resaltó que los demandantes pretendían controvertir ante la Corte IDH el marco normativo que regula las cooperativas de trabajo asociado, asunto frente al cual disponían de la acción pública de inconstitucionalidad que le permite a todos los ciudadanos impugnar las leyes que estimen contrarias a la Constitución y a los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado de Batey. Resaltó que este mecanismo no había sido agotado por los peticionarios. Y que además contaban con la posibilidad de alegar ante la jurisdicción laboral el reconocimiento del carácter laboral de su relación con las EHE, recurso este que tampoco ha sido agotado.

66. Por su parte, los peticionarios enviaron a la Corte IDH un escrito de argumentos, solicitudes y pruebas, en el cual incorporaron casi la totalidad de los argumentos planteados en la demanda presentada por la CIDH ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Adicionalmente alegaron la violación por parte del Estado del Batey al artículo 8 de la CADH, en razón a que no gozaron de las debidas garantías judiciales oportunamente para la protección de sus derechos laborales.

67. Recibida la demanda por la Corte, y surtidos los trámites previos contemplados en su Reglamento, la Corte convocó a una audiencia pública el día 23 de septiembre de 2011, con el fin de escuchar los argumentos de la Comisión, el Estado y los representantes de los enfermeros en relación con las excepciones, el fondo del caso y las eventuales reparaciones.

## **5. Fuentes nacionales e internacionales pertinentes sugeridas**

#### **a. Fuentes nacionales<sup>1</sup>**

- Constitución Política del Batey de 1991
- Código Sustancial del Trabajo del Batey
- Ley 79 de 1988
- Decreto 468 de 1990
- Tribunal Constitucional. Sentencia C-211 de 2000.
- Ley 790 de 2001
- Decreto 1750 de 2001
- Decreto 536 de 2003
- Ley 1233 de 2004
- Ley 1429 de 2010

#### **4.2 Fuentes internacionales**

- Carta de la Organización de Estados Americanos, ratificada el 12 de julio de 1951.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, aprobada mediante la ley 20 de 1972.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, aprobado mediante la ley 350 de 1996.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrita el 2 de mayo de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobada mediante la ley 74 de 1968.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada mediante la ley 74 de 1968.
- Convenio No. 87 de la OIT sobre el derecho a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. 1948. Ratificado el 16 de noviembre de 1976.
- Convenio No. 97 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. 1949. Ratificado el 16 de noviembre de 1976
- Convenio No.154 de la OIT sobre la negociación colectiva. 1981. Ratificado el 8 de diciembre de 2000.

---

<sup>1</sup> Las normas que se identifican en este apartado coinciden en su totalidad con las normas equivalentes del Estado colombiano. El Código Sustancial del Batey equivale al Código Sustantivo del Trabajo colombiano, la Ley 790 de 2001 equivale a la Ley 790 de 2002, la Ley 1233 de 2004 a la Ley 1233 de 2008, el Decreto 1750 de 2001 al Decreto 1750 de 2003, el Decreto 536 de 2003 al Decreto 536 de 2004 (declarado nulo por el Consejo de Estado) y la sentencia del tribunal constitucional del Batey a la de la Corte Constitucional colombiana.

- 338° informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2239, párrafo 144.
- 335° informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2237, párrafo 72.
- Recomendación No. 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas.
- Declaración Mundial sobre Cooperativismo Asociado. Asamblea General de la Organización Sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional. 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú. Sentencia de 28 de febrero de 2003. (Fondo, Reparaciones y Costas)