

Bogotá D.C., 13 de mayo de 2016

Doctora
CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Ministra del Trabajo
Ciudad

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE TRABAJO
CORRESPONDENCIA RECIBIDA
FECHA 17 MAYO 2016 HORA
BOLETIN No. _____
FOLIOS _____ ANEXOS _____
RECIBIDO POR _____

REFERENCIA: QUEJA POR ACOSO LABORAL A LOS EMPLEADOS DEL FONDO NACIONAL DEL GANADO, POR PARTE DEL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, AURELIO IRAGORRI VALENCIA.

Señora ministra:

Para los trámites a que haya lugar dentro de las competencias de la cartera a su cargo, en relación con la investigación y eventual determinación y sanción de la conducta de acoso laboral por parte del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), AURELIO IRAGORRI VALENCIA, en contra de los trabajadores del Fondo Nacional del Ganado (FNG), los abajo firmantes presentamos la presente queja formal.

Hacemos la salvedad de que no ostentamos representación alguna de los empleados no firmantes ni de la Asociación Sindical de Empleados del FNG y, en consecuencia, actuamos en representación de los derechos laborales individuales de cada uno de los firmantes.

LA NATURALEZA DEL FNG

Como la conducta de acoso laboral presupone relación laboral entre el empleado quejoso y su superior y/o quien ejerce el papel de empleador, es necesario establecer primero la existencia de dicha relación. Para nuestro caso, es necesario establecer con total claridad la actual condición del MADR como "administrador temporal" del FNG y, en tal condición, como titular del papel de "empleador" de los -valga la redundancia- empleados del FNG y, en consecuencia, las obligaciones que le corresponden al titular de dicha cartera en tal condición.

El Fondo Nacional del Ganado fue creado por la **Ley 89 de 1993**, con las siguientes características:

- Como una "cuenta especial" (art. 3º) para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.
- Con objetivos específicos para sus recursos (art. 4º)
- Con una Junta Directiva propia, presidida por el ministro de Agricultura o su delegado. (Art. 5º).
- Administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGÁN, mediante contrato con el Ministerio de Agricultura, con obligaciones contractuales claramente definidas en cuanto "...al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos legales..." (Art. 7º).
- Con presupuesto independiente aprobado anualmente por su Junta Directiva con el voto favorable del Ministro o su delegado (Art.8º).

- Con clara determinación y separación de sus activos (Art. 9°).
- Con vigilancia administrativa permanente del ministerio de Agricultura (Art. 10°).
- Con vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República (Art.11°).

La Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), en su Capítulo V, se refiere a las Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras y determinan, entre otros aspectos, que:

- *“Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación”* (Art. 29).
- Confirma la destinación específica de los recursos (Art. 31).
- Confirma la autonomía al establecer que *“Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituirán Fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades”* (Art. 32).
- Al determinar los ingresos de los Fondos parafiscales deja ver su capacidad contractual en varios aspectos, así (Art. 32):
 - “2. Los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros.*
 - 3. Los derivados de las operaciones que se realicen con recursos de los respectivos fondos.*
 - 4. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.*
 - 5. Los recursos de crédito”.*
- Ratifica la condición autónoma de su administración (independiente de la entidad administradora) cuando se refiere a *“La preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros (...), deberán ser aprobados por sus órganos directivos previstos en las normas legales y contractuales, con el voto favorable del Ministro correspondiente o su delegado, según la ley...”* (Art. 33).

El Decreto 696 de 1994 ratifica la condición autónoma del FNG frente a la entidad administradora, es decir, solamente ceñido a la Ley y a los lineamientos de su Junta Directiva, presidida por el Ministro de Agricultura o su delegado, cuando establece que:

- *“El manejo de los recursos y activos del Fondo Nacional del Ganado, debe cumplirse de manera que en cualquier momento se pueda determinar su estado y movimiento. Con tal fin, la entidad administradora, organizará la contabilidad de conformidad con los métodos contables prescritos por las normas vigentes y utilizará cuentas bancarias independientes de las que emplea para el manejo de sus propios recursos y demás bienes”* (Art. 12).

El Decreto 2025 de 1996 precisa dicha autonomía y capacidad contractual, sino que precisa la condición instrumental de las entidades administradoras para materializar dicha capacidad contractual:

- *“Las Entidades Administradoras de los Fondos Parafiscales podrán efectuar operaciones e inversiones a nombre de los mismos y con cargo a los recursos del Fondo (...). El resultado de tales operaciones sólo podrá afectar la contabilidad del respectivo Fondo Parafiscal. Los activos que se adquieran con recursos de los Fondos Parafiscales deberán incorporarse a la cuenta especial de los mismos”* (Art. 11).

- *"Las solicitudes de crédito que presenten los entes administradores de los Fondos Parafiscales para el cumplimiento de los objetivos de los mismos, deberán ser aprobadas por el órgano máximo de dirección" (Art.12)*

La Superintendencia de Sociedades, mediante Auto de Revocatoria Directa radicado con el No. 2015-01-421953 del 21 de octubre de 2015, en respuesta a la pretensión de una entidad financiera de desconocer la condición del FNG como "patrimonio autónomo", expresó:

5. "...varias razones militan en el sentido de reconocer que aunque la ley no utiliza específicamente las palabras "patrimonio autónomo" para referirse al Fondo Nacional del Ganado, ésta naturaleza jurídica responde mejor a la estructura del Fondo que aquella de cuenta especial".

6. "...aunque el artículo 3 de la Ley 89 de 1993, por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado, no hable específicamente de patrimonio autónomo, la Ley 101 de 1993, denominada Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, en su artículo 32 sí hace mención expresa a los "patrimonios" que se forman con los recursos provenientes de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras (...) En ese sentido, los dineros recibidos como consecuencia de los aportes parafiscales forman un patrimonio separado, denominado "Fondo", administrado por ciertas entidades, en este caso la Federación Colombiana de Ganaderos, y que en todo caso, consiste en un patrimonio separado del de la entidad que lo administra".

7. "...los recursos del Fondo que, se repite, vienen de los aportes parafiscales, tienen una destinación específica. Dicha destinación sólo puede materializarse si se asume que el Fondo tiene capacidad negocial (...). No merece la pena transcribir en esta providencia esos objetivos, pero lo que sí quiere recalcar este Despacho es que la consecución de los mismos –que no es de ninguna manera opcional pues como se ha dicho los recursos del Fondo están destinados exclusivamente al cumplimiento de éstos objetivos - implica necesariamente tener capacidad negocial, aunque no necesariamente personalidad jurídica. (...) El Fondo es sujeto de derechos y obligaciones, de ahí que tenga relaciones laborales, relaciones de crédito, relaciones de garantía y en general todo tipo de relaciones jurídicas" (El subrayado es nuestro).

Primera conclusión: la condición de patrimonio autónomo

- Independientemente de la entidad que lo administre, el Fondo Nacional del Ganado tiene todas, o mejor, sobrepasa las características determinadas para un patrimonio autónomo convencional, incluida una Junta Directiva propia como órgano máximo de dirección.
- Dentro de tal condición de patrimonio autónomo, el FNG es sujeto de derechos y obligaciones, así no tenga personería jurídica.
- Dentro de tales derechos se encuentra el de contratar empleados, es decir, el de ser "empleador", y dentro de tales obligaciones, las laborales derivadas de su condición de empleador.

Segunda conclusión: la instrumentalización de la condición de empleador por parte del administrador

- Tales derechos y obligaciones, entre estas últimas las laborales, sin dejar de estar en cabeza del FNG, se instrumentalizan a través del "administrador" de turno, lo cual no se opone a la condición del patrimonio autónomo del Fondo, con capacidad legal para tener relaciones laborales.
- Esta condición instrumental del administrador es muy clara en el FNG, dependiente de una instancia corporativa -la Junta Directiva- que ejerce como máximo órgano de dirección y administración. En efecto, el FNG asume la condición de sujeto de derechos y obligaciones a través de la Junta Directiva, presidida por el ministro de Agricultura o su delegado. Es la Junta la que toma las decisiones de gasto e inversión anual a través de la aprobación del Presupuesto Anual. Es la Junta la que aprueba la estructura orgánica del FNG, la planta de personal y sus asignaciones salariales. En otras palabras, el FNG ejerce plenamente la capacidad de contratación, de servicios personales inclusive, a través de su Junta Directiva.

- Pero una cosa es "ejercer" la capacidad de contratación a partir de las facultades decisorias de la Junta Directiva, y otra muy diferente es "instrumentalizar" tal capacidad, tales decisiones, a través de la personería jurídica del administrador de turno, de acuerdo con las autorizaciones y delegaciones de la Junta Directiva al administrador.
- FEDEGÁN instrumentalizó la condición de empleador mientras fungió como su administrador durante 21 años, siempre con una clara separación frente a sus propios empleados. De hecho, todos los contratos laborales de las personas remuneradas con recursos del FNG están suscritos en cabeza de "FEDEGÁN – FNG", y tienen una cláusula que precisa que se atienden con recursos del FNG. Al dejar de ser el administrador del FNG y no tener capacidad legal para ser el instrumento que maneje sus recursos, tampoco la tiene para atender los contratos laborales del FNG, como sí la tiene el nuevo administrador.

Negar esta realidad de la condición instrumental y funcional de empleador del administrador del FNG, es ir en contra de dos principios fundamentales en el derecho laboral, los de "primacía de la realidad" y "de favorabilidad", como lo anota la firma *Carrillo & Cia. Ltda.- Asesorías*, en concepto emitido por solicitud de un grupo de empleados del FNG (anexo):

Entre estos principios, conviene destacar para los efectos de lo consultado los de "primacía de la realidad" y "de favorabilidad".

- 1) **Primacía de la Realidad**
Significa este principio que, en materia laboral, si se presentare alguna discrepancia entre lo que aparezca estipulado en documentos y lo que ocurra en la realidad, se preferirá lo que ofrece dicha realidad, es decir, lo que ocurra en el terreno de los hechos.
- 2) **Favorabilidad**
Al principio laboral de primacía de la realidad antes mencionado conviene agregar el principio de favorabilidad, según el cual, en caso de duda en la aplicación e interpretación de una fuente formal de derecho, se prefiere la que sea más favorable al trabajador (Arts. 18, 20 y 21 CST y 53 CP). Es por esta razón que expresamente se señala que si hay conflicto entre leyes del trabajo y cualesquiera otras, deben preferirse a las leyes laborales y si hay duda en la interpretación de normas de orden laboral, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.

LA PLANTA DE PERSONAL DEL FNG

Dadas, de una parte, la complejidad de la Cuota de Fomento que alimenta al FNG, atada a dos hechos generadores (venta de leche y sacrificio de ganado) y generada diariamente en todos el país; y de otra, la también complejidad que desde un comienzo se previó para el manejo de programas nacionales, en razón de la presencia de la ganadería en toda la ruralidad, la Junta Directiva del FNG decidió, desde un comienzo, la conformación de una estructura organizacional y una planta independientes, lo cual, igualmente, permitía mayor transparencia en la separación de activos y contabilidades ordenada por la Ley.

De hecho, la creación de esa estructura y de esa planta de personal con sus asignaciones salariales, fue la primera decisión tomada en la primera sesión de Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, presidida por el Ministro de Agricultura (E), Santiago Perry Rubio, como consta en el Acta No. 01 del 14 de abril de 1994.

Al ritmo del crecimiento de los programas y servicios del FNG, su estructura se fue acoplando a las necesidades y su planta de personal fue creciendo, siempre con aprobación de la Junta Directiva y del ministro de Agricultura o su delegado, no solo al momento de las modificaciones, sino anualmente, pues su voto favorable es condición

legal para la aprobación del Plan Anual de Inversiones y Gastos y el Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del FNG, el cual, adicionalmente, es presentado previamente para concepto de la instancia interventora (hoy Dirección de Cadenas Productivas del MADR) y, desde marzo de 2011, para revisión y recomendación previas del Comité Asesor de la Junta Directiva para temas presupuestales y financieros.

A 31 de diciembre de 2015, la planta del FNG contaba con 342 personas discriminadas así:

- Infraestructura de apoyo a la gestión (funcionamiento), incluida la de informática: 58 personas, equivalentes el 16,9% del total.
- Infraestructura de gestión y supervisión permanente del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero a nivel nacional: 28 personas, 8,2%, de las cuales:
 - o 14 se encargan del cobro y registro a nivel central
 - o 14 se encargan de la supervisión de recaudadores a nivel nacional.
- Infraestructura de prestación de servicios al ganadero: 256 personas, equivalente al 74,9% del total, de las cuales:
 - o 44 son de nivel central
 - o 212 con funciones de prestación de servicios a nivel regional.

Esas 212 personas, con el apoyo directo de las 44 de nivel central, soportan una infraestructura permanente de prestación de servicios en:

- 14 Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero – URDG
- 30 Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos (Tecnig@n).
- 79 Proyectos Locales de Salud Animal con 16 sedes remotas.

Como los empleados del FNG le recordaron al Ministro en reciente Derecho de Petición para reivindicar su honra y derechos vulnerados por el funcionario, gracias a esas 342 personas se han logrado importantes realizaciones que él bien conoce, entre otras:

- La erradicación de la fiebre aftosa y la conservación de esa condición estratégica. Ninguna organización en el país ha desarrollado una campaña de vacunación tan compleja y consistente, que aplica anualmente más de 40 millones de dosis.
- Vacunación gratuita contra la brucelosis bovina.
- Los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos han atendido cerca de 450.000 servicios individuales.
- 40.000 personas se han capacitado en proyectos conjuntos con el SENA y más de 22.000 con recursos del FNG.
- El programa ASISTEGÁN ha prestado asistencia técnica a más de 27.000 pequeños ganaderos y las Brigadas Tecnológicas a más de 67.000.
- Más de 23.000 productores han recibido charlas técnicas sobre producción y 32.000 han asistido a eventos sanitarios.
- El programa de apoyo asistencial a los menos favorecidos atiende a más de 17.000 niños con un vaso de leche diario en 261 entidades, y a más de 6.300 ancianos con una porción diaria de carne en 103 entidades.

Esta planta de personal se formalizó, hasta diciembre de 2015, a través de contratos a término indefinido, en los cuales FEDEGÁN, en su condición de administrador del FNG, instrumentalizó las decisiones de la Junta Directiva en cuanto a contratación de recurso humano. Es por ello que los contratos, así mismo, incluyen una cláusula expresa en la que se ratifica que son atendidos con recursos del FNG.

Tercera conclusión: autonomía organizacional del FNG

Por decisión de la Junta Directiva del FNG con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado, el Fondo siempre tuvo -y tiene- una estructura organizacional y una planta de personal, autónoma y diferenciada de la de FEDEGÁN, sufragada con recursos parafiscales exclusivamente, formalizada mediante contratos a término indefinido en acuerdo al Código Sustantivo del Trabajo. Sus asignaciones salariales, así como las modificaciones a estas, a la planta y a la estructura, siempre han sido aprobadas por la Junta Directiva con el voto favorable de todos los ministros en su momento.

En palabras más sencillas, la planta de personal del FNG es del FNG, que ostenta la condición de empleador a través de las decisiones de su Junta Directiva, las cuales, dentro del concepto de "patrimonio autónomo" son instrumentalizadas por el administrador de turno -hoy el MADR- de acuerdo con sus condiciones originarias (Código Sustantivo del Trabajo) y no con las del administrador, que es simplemente un "instrumento".

Estas condiciones de autonomía de la estructura organizacional y de la planta del Fondo, totalmente separada de FEDEGÁN, ceñida al Código Sustantivo del Trabajo y administrada por la Federación en su condición, precisamente, de "entidad administradora", fueron conocidas y aceptadas sin reparos por el MADR durante 21 años, como quiera que las aprobó a través de la presidencia exclusiva de la Junta del FNG. En consecuencia, frente a cualquier duda, es una situación tan de bulto que está amparada por el principio de "primacía de la realidad" a que aludimos anteriormente en concepto citado.

LA ASUNCIÓN TEMPORAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR PARTE DEL MADR

FEDEGÁN administró durante 21 años el FNG, a través de dos contratos, a saber:

- El contrato 017/94, por diez (10) años, con vencimiento en abril de 2004.
- El contrato 026/04, por diez (10) años, con vencimiento en abril de 2014.
- A partir del vencimiento del contrato 026 de 2004, el MADR se negó a su renovación en los términos de la Ley 89 de 1994, y suscribió cuatro (4) prórrogas irregulares por cortos y diferentes lapsos.
- El 29 de diciembre de 2015, el último día hábil antes del vencimiento de la última prórroga (31 de diciembre de 2015) el Gobierno Nacional, con la firma del Ministro de Agricultura, expide el Decreto 2537, el cual modifica el Decreto único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para añadir una normatividad sobre "*la asunción temporal de la administración de las contribuciones parafiscales*".
- Una de las causales incluidas le permite al MADR asumir directa y temporalmente la administración del FNG a partir del 1º de enero de 2016; lo cual sí es definitorio para la presente queja, pues dicha asunción lo constituye en administrador, es decir, en el agente instrumental de la condición de empleador del FNG, como lo fue FEDEGÁN durante 21 años.

LA SINDICALIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL FNG

Frente a la incertidumbre que generó entre los empleados el silencio del MADR y del Gobierno en general durante los últimos días de 2015, frente a la renovación del contrato con FEDEGÁN para la administración del FNG, y del ambiente tenso que se vivía, a pesar de un anuncio tranquilizador de ministro ante los medios, en el que afirmó que FEDEGÁN era el gremio más representativo de la ganadería y que, por lo tanto, si bien no se

renovaría el contrato 026 de 2004 pues había algunas cláusulas inaceptables, sí se haría uno nuevo; un grupo mayoritario de los empleados del FNG decidieron constituir una Asociación Sindical para enfrentar los eventuales riesgos para su seguridad laboral, asociación que se formalizó el 29 de diciembre de 2015, antes de que se conociera la expedición del Decreto 2537 de 2015 y, por supuesto, antes de la asunción temporal de la administración del Fondo a partir del 1º de enero de 2016. En palabras sencillas, se podría decir que las decisiones del Ministerio terminaron dándoles la razón a los empleados.

Entre las acciones de acoso laboral por parte del Ministro de Agricultura a través de sus declaraciones públicas, que se denuncian adelante, y ligada a la negación de su condición de empleador, se encuentra la del desconocimiento del sindicato y la negación a recibir y atender el pliego de peticiones presentado. Sobre este particular, y en la medida en que no está incorporado en el derecho de petición a que también haremos referencia en el siguiente punto, consideramos importante señalar las consideraciones del concepto ya mencionado de Carrillo y Cia. Ltda. – Asesores sobre este tema:

Consecuentemente, si se constituyó un Sindicato antes de la sustitución patronal y éste presentó el pliego al nuevo empleador, no le es dable al nuevo empleador desconocer dicho pliego y con ello tanto el derecho de asociación como el derecho de negociación colectiva en los términos del derecho colectivo laboral privado.

En este sentido conviene que el nuevo empleador, Ministerio de Agricultura tenga en cuenta el denominado fuero circunstancial, consagrado en el artículo 25 del Decreto 2351 de 1965, según el cual, "los trabajadores que hubieren presentado al empleador un Pliego de Peticiones no podrán ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto".

En suma, al presentarse el pliego de peticiones se inició un conflicto colectivo de trabajo que debe ser resuelto y que actualmente se encuentra en curso e insoluto, pues por lo expresado anteriormente, no acierta el Ministerio de Agricultura, cuando afirma que este Ministerio no es el empleador de los trabajadores vinculados contractualmente para prestar su servicio a la cuenta especial FNG y no atiende dicho pliego.

LAS ACTUACIONES DE ACOSO LABORAL DEL MINISTRO

Establecida la condición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como agente instrumental de la condición de empleador del personal del FNG, en su condición de administrador temporal de dicho Fondo; y también la condición de AURELIO IRAGORRI VALENCIA como actual titular de dicha cartera, en cabeza suya están las responsabilidades

Derivadas de la relación laboral entre el FNG y sus empleados, y también en cabeza suya se tipifican las conductas que van en contra de tales responsabilidades.

La negación de la condición de empleador

El 4 de enero de 2016, en comunicación suscrita por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Irigorri Valencia (anexa), radicada con el No. 2016100000441 y dirigida a "**FUNCIONARIOS, CONTRATISTAS Fondo Nacional del Ganado**" (el subrayado es nuestro), se expresa que "...como quiera que la administración de los recursos del Fondo involucra la observancia de un cometido estatal que involucra la satisfacción de intereses generales, les indicamos que los contratos de operación del Fondo tendrán continuidad y normal ejecución,..."

De esta comunicación, que los empleados percibimos en su momento como un parte de tranquilidad del Ministro, se desprenden algunas consideraciones importantes:

- El Ministerio, como administrador actual y como contratante de la administración de FEDEGÁN durante 21 años, sabe muy bien que el FNG tiene una planta de personal autónoma, aprobada por la Junta Directiva con el voto favorable del

propio Ministerio, es decir, aprobada por y para el Fondo con recursos del Fondo; y sabe también que esa planta está formalizada mediante contratos a término indefinido en acuerdo al Código Sustantivo del Trabajo, en los cuales se expresa taxativamente que FEDEGÁN contrata, no directamente, sino en su condición de administrador (FEDEGÁN – FNG) de los recursos del Fondo.

- En consecuencia, cuando hace la diferenciación entre funcionarios (vinculados por contrato laboral a término indefinido) y contratistas (prestación de servicios personales o de otra índole), para garantizar a renglón seguido que *“los contratos de operación del Fondo -tanto los unos como los otros- tendrán continuidad y normal ejecución”*, lo que está haciendo es un reconocimiento de la asunción de las funciones de empleador, pues *“la continuidad”* de los contratos laborales solo puede garantizarla quien ejerce tal condición instrumental de administrador temporal del recurso humano, como de los demás recursos del FNG.
- No obstante, frente a la presentación de un pliego de peticiones al Ministerio, en su condición de administrador del FNG, por parte de la Asociación Sindical de Empleados de FNG, ASOFNG, la respuesta, suscrita por la secretaria general del Ministerio, ALEJANDRA PÁEZ OSORIO, con radicado No. 20165000045051 del 11 de marzo de 2016 (anexa), es realmente sorprendente al expresar que *“me permito informarle que el Ministerio de Agricultura no es el empleador”*, pues está claro que lo es, en su condición de “administrador” temporal del recurso, es decir, como agente instrumental de la Junta Directiva, a la cual, por supuesto, debe acudir para solicitar lineamientos frente a las pretensiones presentadas.
- Tan sorprendente respuesta es ratificada por la misma funcionaria en carta con radicado No. 20165400052161 del 28 de marzo de 2016, en la que expresa que *“me permito reiterarle que el Ministerio no es el empleador, relación que no se puede deducir de la carta del señor Ministro, a la que ustedes hacen mención, de fecha 4 de enero, donde lo que hace es informar sobre la terminación del contrato de administración 026 de 2014 suscrito por el Ministerio con FEDEGÁN”*. Lo sorprendente de esta respuesta no es que no haya argumento jurídico-laboral alguno; lo que sorprende realmente es la negación de lo que aparece tan evidente, al afirmar que la carta del 4 de enero lo único que hace es informar sobre la terminación de un contrato, lo cual no era necesario siquiera, pues ya se sabía; cuando es tan claro que lo único que hace verdaderamente, es dar un parte de tranquilidad, anunciando que, a partir de la terminación conocida del contrato de administración, los contratos de operación del Fondo, con los laborales en primer lugar, tendrían continuidad y normal ejecución.
- Nótese, finalmente, el cambio de la posición del Ministerio a este respecto, desde la aceptación inicial de las funciones de empleador hasta la negación total. En efecto, con fecha de recibido en el MADR, del 15 de febrero de 2016, más de 200 empleados del FNG suscribieron un derecho de petición (anexo), no al Ministerio como institución sino al ministro como titular de la cartera y con funciones de empleador, solicitando la rectificación pública de pronunciamientos contra los derechos a la honra, el buen nombre y el derecho de libre asociación sindical de los empleados del FNG, el cual fue respondido en comunicación con radicado 20165400042011 (anexa), por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del MADR, Luis Humberto Guzmán Vergara.

En el derecho de petición, entre otras consideraciones, puntualmente se le señalaba al ministro que *“la amenaza de tomar medidas administrativas contra nosotros, además de ser una forma clara de acoso laboral bajo las normas internas, atenta contra lo reglado en el mencionado convenio 087 de la OIT, en el*

sentido de que una organización sindical no se puede disolver o suspender por vía administrativa, y menos aún, la eventual disolución de un sindicato puede generar represalias por parte del empleador”.

En su respuesta, que además no fue suya sino de un subalterno, lo cual no solo representa un incumplimiento de sus obligaciones frente al Decreto 1755 de 2015, sino total displicencia e irrespeto frente a los derechos de los peticionarios, el ministro, o mejor, su subalterno, se limita a decir que “*los pronunciamientos del señor Ministro (...) están relacionados con la administración del Fondo Nacional del Ganado, basadas (sic) en la información con la que cuenta el Ministerio*”. Al margen de la falsedad manifiesta de la afirmación, pues el MADR como contratante de FEDEGÁN, y la Dirección de Cadenas como unidad interventora, disponían al detalle de toda la información del FNG; lo realmente importante para nuestro asunto es que, para ese momento, el Ministerio no desconoce su condición de administrador e instrumentalizador de la condición de empleador, ni desvirtúa las afirmaciones de los peticionarios en tal sentido.

A este respecto, reiteramos que el ya citado principio de “primacía de la realidad” aplica frente a una situación totalmente reconocida y aprobada por el MADR durante ¡21 años!, de una estructura organizacional y una la planta del FNG, totalmente separada de la de FEDEGÁN, ceñida al Código Sustantivo del Trabajo y administrada por la Federación en su condición, precisamente, de “entidad administradora”. Como menciona el concepto de Carrillo & Asociados Cia. Ltda. – Asesores, sobre este particular:

Adoptar criterio diferente significaría encaminar la situación de los trabajadores que prestan su servicio para permitir la operación del FNG a una inaceptable ausencia de empleador, lo cual conduciría a una conclusión que además de antijurídica encubriría maniobras para eludir obligaciones de orden laboral, tanto en materia de derechos individuales como colectivos, especialmente si se tiene en cuenta que FEDEGAN ya entregó la administración, que Fiduagraria solo es un fideicomitente del Ministerio y que el actual administrador, así sea temporalmente, es decir el encargado de velar por el manejo de la cuota de fomento ganadero y lechero y por ende de su operación a través del FNG es el Ministerio de Agricultura (subrayados nuestros).

Las declaraciones públicas

En medio del debate entre FEDEGÁN y el Gobierno Nacional sobre diversos temas y, específicamente, del enfrentamiento entre dicha Federación y el MADR sobre asuntos de política pública agropecuaria y sobre la administración del FNG, que no son del caso comentar pero son suficientemente conocidos, sí resulta importante resaltar el impacto que, en ese entorno, muchas declaraciones públicas y acusaciones sin sustento por parte de funcionarios públicos, han tenido en la honra, buen nombre e inclusive la seguridad de los empleados del FNG, no solo por su impacto directo, sino porque han sido viralizadas por sectores desafectos a FEDEGÁN, en muchas ocasiones -nos atrevemos a afirmar- con el concurso de los funcionarios mismos.

No obstante, en esta queja nos referimos específicamente a las declaraciones públicas del ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri Valencia, en su condición del titular de la entidad que, a partir del 1º de enero de 2016 asumió la administración del Fondo Nacional del Ganado y, como consecuencia indisoluble, también las funciones de empleador del recurso humano vinculado a dicho Fondo y remunerado exclusivamente con sus recursos, a través de contratos laborales a término indefinido en acuerdo al Código Sustantivo del Trabajo.

Diario El Tiempo: 7 de febrero de 2016

En entrevista al periodista Yamid Amat, el ministro hace afirmaciones sesgadas y desobligantes sobre, entre otros aspectos, la planta del FNG, los sueldos y el derecho de los empleados a sindicalizarse.

Anexo, como ya se anunció atrás, el Derecho de Petición del 15 de febrero de 2016, presentado al ministro solicitando rectificación pública a sus declaraciones difamatorias y amenazantes contra los empleados del FNG, no consideramos necesario ahondar sobre un tema ampliamente explicado en el citado documento. Solamente queremos hacer énfasis en que la sola respuesta del ministro es, ella misma, una acción de acoso laboral:

- 1) Responde a través de un subalterno, cuando las declaraciones fueron de él, y a él corresponde la respuesta.
- 2) No niega la condición de sus funciones como empleador en su condición de administrador, pero evade la responsabilidad y, por ende, niega la petición de rectificación, sugiriendo falta de información ("*basadas en la información con la que cuenta el Ministerio*"), lo cual, si no se puede calificar de mentira, sí representa -con disculpas por el juicio de valor-, un insulto a la inteligencia, pues por su condición de contratante durante 21 años y, actualmente, de administrador directo del FNG, el Ministerio cuenta con la totalidad de la información laboral -estructura organizacional, planta de personal, escalas salariales, justificación de los cargos, etc.-, con participación directa además, pues el ministro o su delegado, como presidente exclusivo de la Junta Directiva por decisión de la Ley, no solo ha aprobado con su voto esa planta y sus funciones, sino que la ratifica anualmente, pues su voto favorable es condición de Ley para la aprobación del Plan Anual de Inversiones y del Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos, que incluye los laborales y su sustentación como parte de los programas misionales del FNG.
- 3) Como el Derecho de Petición se refiere expresamente a asuntos laborales, como parte de esta queja solicitamos expresamente que el Ministerio del Trabajo tome cartas en el asunto, para exigir al ministro de Agricultura el cumplimiento de su deber de dar respuesta debida a las peticiones de los ciudadanos, máxime cuando se trata además de su empleador.

El Heraldó: (28 de febrero de 2016)

Una nota periodística de este diario, titulada "**La millonaria nómina de la polémica por Fondo del Ganado**", escrita a partir de declaraciones del ministro Iragorri, desde el título lesiona los derechos de los empleados del FNG, pues sin ningún tipo de valoración sobre funciones, responsabilidades, diversidad y cobertura de programas y servicios, califica como excesiva a la nómina del FNG, generando un manto de duda sobre los empleados como sujetos de esa "nómina millonaria".

Vale la pena mencionar, además, que aunque la información sobre la nómina del FNG es pública, el periódico, a partir de las declaraciones del ministro, cayó en el exceso de publicar, con nombres, apellidos y sueldos, la lista de las 45 personas con mayores salarios, una vez más sin valoración o aclaración sobre si se trataba de sueldos integrales, satanizando demagógicamente la condición de percibir ingresos que solo se pueden calificar de demasiado altos dependiendo de la comparación que se establezca, ingresos que perciben, además, muchos colombianos en consideración a su preparación académica, experiencia, responsabilidades y aporte a la organización. Consideramos, adicionalmente, que dicha publicación -repetimos- propiciada por las declaraciones del

ministro, no solo es una violación de los derechos individuales, sino un peligro para las personas incluidas.

A continuación reseñamos algunos apartes de la nota mencionada, que lesionan los derechos de los empleados.

En medio de la polémica por el cambio de administración del Fondo Nacional del Ganado, FNG, el ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri Valencia, ha mencionado entre las aparentes causas para relevar a la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegán, la "alta" nómina de 22 mil millones de pesos y los supuestos malos manejos administrativos.

El ministro no puede satanizar la nómina que el Ministerio mismo ha aprobado durante 22 años, y él mismo durante su gestión, ya sea directamente o a través de su delegado, pues al calificarla de "alta" está sugiriendo que hay personas que sobran o personas que reciben sueldos exagerados, lo cual no es aceptable para un empleador.

"El ministro Iragorri Valencia ha advertido, también, que "los empleados del Fondo se sindicalizaron a última hora, incluyendo los que ganan 15 millones de pesos".

(...)

Iragorri ha dicho que no ve con buenos ojos el hecho de que se sindicalicen empleados de un fondo parafiscal, que es una cuenta especial y que estudian con el equipo jurídico si es legal el hecho de haber armado un sindicato en el Fondo.

El administrador, como agente instrumental del empleador no puede cuestionar públicamente ni limitar el derecho de sus empleados a sindicalizarse.

Reunión con ganaderos (Ubaté, 27 de febrero de 2016)

En un evento público, ante un grupo de ganaderos, el ministro se refirió en los siguientes términos a la nómina del FNG:

"...y saben cuánto vale la nómina de Lafaurie? Veinte mil millones año, y los pagan ustedes con el Fondo del Ganado; eso no puede ser; por eso se la quité".

En medio de un diferendo con FEDEGÁN, que no viene al caso, el ministro se refiere despectivamente a la nómina del FNG, de la cual hacemos parte, y desconociendo no solo sus funciones de empleador actual, sino principalmente su condición de presidente de la Junta Directiva del FNG, se refiere a la "nómina de Lafaurie" y le sugiere al grupo de ganaderos que se está pagando indebidamente con recursos del FNG -"eso no puede ser"- ocultando deliberadamente que esa nómina, aprobada por él mismo, soporta importantes programas en beneficio de la ganadería colombiana, que él bien conoce, porque también los ha aprobado, y a los cuales nosotros contribuimos con nuestro trabajo honrado y eficiente. Semejantes declaraciones, provenientes del empleador, constituyen una clara conducta de acoso laboral.

La W radio: 12 de abril de 2016

Al margen del contexto en que se desarrolla la entrevista, es decir, refiriéndonos exclusivamente a la posición que quien ejerce funciones de empleador debe tener hacia sus empleados, el ministro expresa:

"Cuando fuimos a tratar de reducir la nómina, se sindicalizaron; y cuando tratamos de cambiar algunos directivos, presentaron un pliego de peticiones"

Cabe resaltar que el Ministerio, en cualquier momento, no bajo la condición de administrador que hoy ostenta, sino bajo la de contratante y presidente de la Junta Directiva, que siempre ha ostentado, ha tenido la capacidad de cuestionar, proponer

modificaciones y hasta improbar los presupuestos de gastos de servicios personales, y nunca lo hizo durante la administración de FEDEGÁN.

Falta a la verdad el ministro, pues el sindicato no nació en 2016 *"cuando fuimos a tratar de reducir la nómina"*, sino a finales de 2015, antes inclusive de la asunción directa de la administración del FNG por parte del MADR, y precisamente a causa de la situación de incertidumbre frente a la estabilidad laboral de los empleados, inestabilidad que confirma el ministro con sus afirmaciones sobre reducción de nómina que, hasta donde sabemos, nunca fueron presentadas a consideración de la Junta Directiva, única instancia para decidir sobre el tema, pues a través de ella el FNG ejerce su capacidad de contratante de servicios personales, y no el administrador directamente, quien es apenas un agente instrumental temporal de tales relaciones laborales.

La Asamblea de la Asociación Sindical, en efecto, aprobó la presentación de un pliego de peticiones, sin conocer siquiera de las intenciones del Ministerio de "cambiar a algunos directivos". De otra parte, el ministro no puede descalificar la afiliación de directivos al sindicato, pues es un derecho de cualquier trabajador, sin importar su condición.

Reunión con gremios ejecutores del programa de vacunación (Bogotá 27 de abril de 2016)
En una reunión eminentemente técnica, el ministro hace pública, una vez más, con nombres, apellidos y asignaciones salariales, la lista de los empleados del FNG con mayores remuneraciones, sin aclaración alguna sobre los casos de salario integral, ni sobre las responsabilidades, perfiles o funciones.

En esta intervención, de la que existen grabaciones lícitas (testimonios anexos en medio magnético), en la medida en que se trataba de una reunión pública en la que el ministro actúa como servidor público, se condena el valor total de la nómina, desconociendo intencionalmente su relación con los programas y resultados del FNG a nivel nacional. Igualmente, aunque de manera burda, el ministro acepta su condición de empleador - *"Gente con sueldos de 17, 18 millones, que la pago yo..."*-, y también una vez más, pretende desconocer el derecho sindical de los empleados del FNG - *"Yo no voy a entrar a violar, porque además es un delito penal, los derechos sindicales. ¿Pero cómo se va a sindicalizar la gente del Fondo que es una cuenta especial? Y se me sindicalizan el 30 de diciembre, el 97 % de la gente"*-.

Todas estas declaraciones tienen el agravante de que, tanto en su condición de entidad contratante durante 21 años de administración de FEDEGÁN, como desde la presidencia exclusiva de la Junta Directiva del FNG, que hoy comparte con la condición de administrador directo, el MADR no solo ha tenido siempre información sobre la planta y las asignaciones salariales, sin que nunca antes las hubiera cuestionado, sino que ha aprobado sus modificaciones y ha aprobado anualmente los presupuestos para pagarla, pues la ley exige su voto favorable para la aprobación de los presupuestos anuales de ingresos y gastos. En palabras sencillas, por un principio de coherencia cuando menos, el ministro no puede condenar en público lo que ha aprobado como parte de sus funciones y responsabilidades.

La suspensión de las compensaciones de Semana Santa

Uno de los programas de bienestar que han disfrutado históricamente los empleados del FNG es la posibilidad de compensar previamente algunos días laborales para disfrutar de temporadas completas de descanso, específicamente en Semana Santa y a fin de año, entre Navidad y Año Nuevo, teniendo en cuenta que no solo se trata normalmente de pocos días, sino también los bajos niveles de gestión y el consecuente ahorro en algunos

aspectos, como servicios públicos, cafetería, etc. El programa se planea con la debida anticipación y cuenta con el debido monitoreo y control de la Coordinación de Gestión Humana y la concertación con las diferentes unidades operativas. Se trata, por lo tanto, de un programa que despierta grandes expectativas entre los empleados.

Con la asunción de la administración del FNG por parte del MADR, para lo cual contrató un encargo fiduciario de administración y pagos con la empresa Fiduagraria S.A., lo cual, por supuesto, no le resta a su condición de administrador primario y a su condición instrumental frente a las relaciones laborales, más allá de que las decisiones administrativas de la gestión deban mediarse a través de Fiduagraria; la autorización y concertación para este programa en particular durante 2016 debía, por lo tanto, solicitarse a Fiduagraria, para que esta entidad diera la autorización directamente a través de su representante legal para la administración del encargo, o bien, la consultara con su fideicomitente, dentro de los mecanismos del contrato.

Dentro de ese contexto, el Gerente Administrativo y Financiero del FNG, mediante memorando GAF 0018 del 8 de marzo de 2016 (anexo), solicitó instrucciones al doctor Edgar Mauricio Ramos Elizalde, apoderado general de Fiduagraria para el mencionado encargo fiduciario, en relación con la compensación previa de 12 horas laborales, como parte del programa de bienestar mencionado.

Nunca se recibió respuesta ni manifestación alguna por parte de Fiduagraria y, por lo tanto, el programa no se pudo desarrollar por primera vez en más de quince años. En consecuencia, ya sea que esta empresa hubiera tomado la decisión unilateralmente, o bien, la respuesta negativa por la vía del silencio administrativo se hubiera producido por una instrucción directa del MADR como fideicomitente al administrador del FNG, el resultado entraña una conducta de acoso laboral imputable a quien ejerce las funciones de empleador, al suspenderse, sin explicación alguna y sin aviso previo, un programa de bienestar de amplia trayectoria y gran expectativa para los empleados del FNG.

El pago retrasado de la nómina del mes de marzo de 2016 sin aviso previo

Desde el año 2006, el sistema de pago de nómina para los empleados es mensual, con pago el día 20 de cada mes, modalidad que se adoptó *"...como una forma de simplificar los procesos operativos, de una parte, al pasar de pago quincenal a mensual, y de otra, de facilitarle a los empleados el cobro y propender por su seguridad, al no coincidir con la segunda quincena del mes"*, como consta en el Acta de la reunión convocada por el Representante Legal de Fiduagraria, con el Gerente Administrativo y Financiero del FNG y un representante de la Asociación Sindical Empleados FNG (anexa) reunión que se celebró el 23 de marzo de 2016 (miércoles santo), a partir de la 1:30 p.m.

Como consta en el acta citada, *"Se trata de un procedimiento legítimo y utilizado por muchas empresas en el país, que además nunca antes había sido cuestionado por el MADR en su anterior condición de contratante e interventor del contrato con FEDEGÁN, ni por la Contraloría General de la República"*.

Sin embargo, una vez realizado el trámite regular de la nómina de marzo de 2016, Fiduagraria no realizó el pago en la fecha establecida, sin que mediara explicación a las unidades operativas del FNG, diferente a que "se encontraba en proceso". Hay que hacer la salvedad de que, adicionalmente, no se trataba del pago de un mes cualquiera, sino del pago mensual previo a la Semana Santa, y que, además, como explicamos en el punto anterior, ya se había negado, por vía de silencio administrativo, es decir, sin explicación alguna, la posibilidad de disfrute de la Semana Santa completa.

Como ya advertimos, este tradicional programa generaba expectativa entre los empleados, muchos de los cuales habían hecho planes de descanso y comprometido recursos, por lo cual se aprobaron, como alternativa, muchos permisos con cargo a vacaciones causadas. Como era de esperarse, estos empleados en todo el país, y los que no pudieron salir sino hasta el miércoles 23 a medio día, esperaban el pago de su salario, no solo para sus planes de descanso, sino para la atención de sus compromisos personales, como es normal.

A pesar de mucha insistencia a todos los niveles, ninguna unidad operativa de Fiduagraria dio explicaciones sobre el no pago el 20 de marzo y solo hasta el día 23 de marzo, cuando los empleados que no habían solicitado permiso ya habían salido también a disfrutar su descanso, y la totalidad estaba pendiente del pago de su salario, el Representante Legal para el Encargo Fiduciario citó a una reunión en su oficina, a la 1:00 p.m., al Gerente Administrativo y Financiero del FNG y a los representantes de la Asociación Sindical de los Empleados del FNG, para informarles sobre la instrucción del fideicomitente -el MADR- de pagar la nómina hasta el 30 de marzo, sin explicación ni justificación alguna.

Sobra decir que los abajo firmantes -y los empleados en general, aunque reiteramos que no ostentamos su representación- recibimos estas dos decisiones, primero, como imputables al MADR como administrador temporal con funciones también temporales de empleador, y segundo, como actuaciones de claro acoso laboral sin justificación alguna.

El retraso en el pago de libranzas y “terceros de nómina”

Al MADR, en su condición de administrador del FNG, le corresponde adelantar todas las gestiones administrativas conducentes al manejo normal de los recursos, programas y servicios del FNG. Una de ellas es la de presentar a la Junta Directiva del FNG los Acuerdos Trimestrales de Gastos, sin cuya aprobación por parte del máximo órgano de dirección no es posible efectuar pago alguno.

Esta es una obligación del Ministerio por partida doble, pues no solo es actualmente el administrador del FNG, por decisión suya a través de un contrato de encargo fiduciario con Fiduagraria S.A., lo cual no le resta responsabilidad alguna, sino que, adicionalmente, por disposición de la Ley 89 de 1993, el ministro o su delegado es el presidente de dicha Junta, la cual, en consecuencia, no se puede reunir legalmente sin su presencia.

No obstante, por razones que no son del caso, pero que sí son claramente imputables al Ministerio, la sesión de la Junta correspondiente al mes de marzo nunca fue citada por el ministerio y, por ende, el Acuerdo de Gastos para el trimestre abril – junio no pudo ser presentado, lo cual colocó al FNG en cesación de pagos a partir del 1º de abril de 2016. Posteriormente se citó a una Junta el día 7 de abril, que fue cancelada el día anterior a su fecha de realización, y reprogramada para el 25 de abril. A la fecha de esta comunicación se ha producido una nueva citación anticipando la reunión para el 15 de abril.

Cualquiera que sea la fecha de la Junta Directiva, la cesación de pagos a partir del 1º de abril, unida a la decisión en contra de los empleados, de modificar la fecha pago mensual sin justificación alguna ni previo aviso, no permitió hacer los pagos correspondientes a lo que se conoce como “terceros de nómina” correspondientes a descuentos legales o voluntarios, dentro de los cuales se encuentran libranzas, créditos hipotecarios, embargos y, sobre todo, la seguridad social de todos los empleados del Fondo.

Además de los compromisos con terceros del FNG, la no aprobación del Acuerdo de Gastos generó perjuicios a los empleados, no solo financieros sino en sus historiales de crédito y produjo incumplimiento en el pago de la Seguridad Social, todo lo cual configura otra conducta de acoso laboral, pues el empleador fue negligente en las gestiones conducentes al cumplimiento de estos compromisos, máxime cuando la decisión (la convocatoria de la J.D. y la aprobación del Acuerdo de Gastos) dependía del propio Ministerio.

Sobre este particular, mediante oficio 00024 del 30 de marzo de 2016, el Gerente Administrativo del FNG envió comunicación al Representante Legal del Encargo Fiduciario, al Director de Cadenas Productivas en su condición de supervisor del contrato de Encargo, y al delegado del MADR en el FNG, con copia al viceministro de Asuntos Agropecuarios y al vicepresidente de Operaciones de Fiduagraria, advirtiendo sobre los riesgos de incumplimiento y proponiendo la alternativa, que se ha utilizado en el pasado sin inconveniente alguno, de la realización de una Junta virtual con el único tema de la aprobación del Acuerdo Trimestral de Gastos. Ninguno de los destinatarios respondió ni hizo pronunciamiento alguno sobre el particular.

Por ello, más allá de cualquier explicación que se pretenda presentar, no solo hay que reiterar que la decisión y la gestión, es decir, la solución al problema del Acuerdo de Gastos y su incidencia directa sobre los intereses y derechos de los empleados estaba en manos en manos del Ministerio, sino recabar en que es la primera vez, ¡en 22 años! desde la creación del FNG en 1994, en que el FNG incurre en cesación de pagos por falta de aprobación de un Acuerdo Trimestral de Gastos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, señora ministra, los abajo firmantes solicitamos su intervención frente a tan evidentes conductas de acoso laboral por parte del titular de la cartera de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de empleador del recurso humano del FNG, cuyos derechos le solicitamos defender en el uso de sus atribuciones y competencias.

Con el fin de ilustrar el contexto de la situación descrita a lo largo de la presente comunicación, nos permitimos anexar copia del concepto solicitado por los trabajadores del FNG al doctor Julio César Carrillo Guarín en el cual se resuelven interrogantes planteados en materia laboral.

Se anexa medio magnético (CD) contentivo de los documentos que sustentan la presente queja.

Cordialmente,