



# Diagnóstico y estrategia de reactivación del empleo y de la economía: **COVID-19**

**CESLA**  
Centro de Estudios Sociales y Laborales

**ANDI**

**MÁS  
PAÍS**



*Diagnóstico y estrategia de reactivación  
del empleo y la economía*

Colección Trabajo y Sociedad

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

---

©Todos los derechos reservados.

Bajo sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo público.

Las contribuciones publicadas en la Colección Trabajo y Sociedad son responsabilidad exclusiva de sus respectivos autores y no comprometen la posición oficial de ninguna instancia institucional.

Editores:

Alberto Echavarría Saldarriaga

Juliana Manrique Sierra

Autores:

Enán Arrieta Burgos

Camilo Fernández Londoño

Juanita Vieco Giraldo

Catalina Sepúlveda Zea

Juliana Restrepo Zuleta

Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA)

ISBN: 978-958-56311-9-9

Tiraje: digital

Edición: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

[www.andi.com.co](http://www.andi.com.co)

Medellín, Colombia

[cesla@andi.com.co](mailto:cesla@andi.com.co)

Noviembre de 2020, primera edición.

## Agradecimientos

Agradecemos a todas las empresas que se han constituido como aliadas del Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) de la ANDI: Alpina, Bancolombia, Bavaria, British American Tobacco, Carvajal, Chapman y Asociados, Contexto Legal, Corona, Crystal, Colombina, Eficacia, Enka, Coca Cola Femsa, Gecolsa, General Motors Colmotores, Grupo Argos, Grupo Bios, Grupo Enel, Grupo Éxito, Grupo Nutresa, Grupo Sura, Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA), Manpower Group, Manuelita, Postobón, Smurfit Kappa Carton de Colombia, Tecnoquímicas y Terpel. Su aporte, tiempo y compromiso son nuestro principal insumo para seguir pensando las realidades sociales y laborales del país.

Igualmente, nuestra gratitud también se dirige hacia la Oficina de Actividades para los Empleadores de la Oficina para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por el apoyo técnico para que esta publicación sea una realidad.

Asimismo, agradecemos al Dutch Employers' Cooperation Programme (DECP) por ofrecernos la posibilidad de contar con la experticia profesional necesaria para desarrollar esta investigación.

Por último, es importante decir que las ideas expresadas en este documento no comprometen la posición oficial de ninguna de estas instituciones, pues son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

## Presentación

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó la existencia de la COVID-19 y, tan solo 2 meses después, el 11 de marzo de 2020, declaró esta enfermedad como pandemia. Esta nueva realidad implicó la toma de decisiones en un marco sin precedentes. Como consecuencia de la pandemia y de las medidas adoptadas para la mitigación de sus efectos, los países han sufrido impactos negativos significativos en su actividad económica, trayendo consigo desempleo, cierre de empresas y pobreza.

La Organización Internacional del Trabajo (2020) estima que, para el segundo trimestre del 2020, las horas totales trabajadas en el mundo cayeron un 17.3% frente a 2019, equivalentes a 495 millones de empleos a tiempo completo. Además, se proyecta que las personas, para el final del tercer trimestre de 2020, habrían perdido en el año, en promedio, el 10,7% de los ingresos que ganaban en 2019. El Fondo Monetario Internacional (2020) estima, a su vez, que la economía mundial caerá en un -4,4% para el 2020, la mayor crisis global desde la Gran Depresión.

En ese sentido, todos los países han acatado las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis, específicamente, en materia tributaria, laboral y temas de salubridad. Una muestra de ello es la recopilación de mecanismos que realizó KPMG (2020) en países de Europa, Asia, Oceanía, Norte América, Centro América, Suramérica, África y Medio Oriente.

Colombia ha adoptado las medidas necesarias por medio de diferentes actos administrativos, leyes y decretos legislativos. Es así que, una vez se detectó el rápido avance de la enfermedad en el país, el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, la cual fue de nuevo decretada el 6 de mayo de 2020. Pese a los esfuerzos del Estado colombiano, ante una crisis sin antecedentes recientes, observamos que la realidad económica y laboral del país es extremadamente difícil. Consideramos que, en esta coyuntura, las empresas están llamadas a ocupar un papel protagónico que no se reduce a acatar la normativa expedida durante la contingencia, sino, también, a realizar propuestas de cara a la reactivación y al crecimiento económicos.

Con esta finalidad, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), por medio del Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA), ofrece al país un estudio técnico orientado a aportar elementos para diagnosticar los efectos de la crisis y fomentar la creación de políticas que permitan la reactivación del empleo y de la economía.

**Alberto Echavarría Saldarriaga**

Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

## Contenido

Introducción .....	8
1. Impacto de la COVID-19 en materia de salud pública.....	12
2. Impacto de la COVID-19 en la economía nacional .....	26
2.1. La situación de la actividad económica .....	26
2.2. La situación del empleo .....	33
2.3. La situación fiscal .....	46
2.4. La situación monetaria y el entorno macroeconómico.....	49
3. Desempeño económico internacional durante la crisis por la COVID 19 .....	53
3.1. Movilidad y aislamiento.....	53
3.2. Economía y empleo .....	58
3.3. La relación entre economía, empleo y aislamiento: países a emular y no emular .....	63
3.4. Consideraciones estructurales que inciden en las economías y en la reactivación.....	68
4. Instituciones laborales en tiempos de COVID-19.....	76
4.1. Medidas laborales de carácter general.....	80
4.2. El papel de la jurisdicción constitucional.....	87
4.3. Trabajo en casa, teletrabajo y trabajo desde casa .....	95
4.4. Balance y análisis de las medidas laborales .....	103
5. Seguridad y protección social en tiempos de COVID-19.....	109
5.1. Protocolos de bioseguridad .....	109
5.2. Piso de Protección Social .....	121
5.3. Balance y análisis de las medidas de protección social del empleo .....	152
6. Políticas de reactivación del empleo en Colombia, América Latina y el Caribe .....	156
6.1. Colombia: lecciones aprendidas .....	156
6.2. Panorama de América Latina y el Caribe .....	160
7. Propuestas y recomendaciones para la reactivación de la economía y del empleo.....	184
Referencias.....	199
Sobre los autores.....	206

## Introducción

La crisis generada por la COVID-19 ha impactado significativamente la actividad económica de Colombia y del Mundo, reduciendo los niveles de productividad y aumentando los indicadores de desempleo y pobreza. El marco del debate sobre la implementación de políticas públicas durante la crisis, específicamente en Colombia, se ha centrado en encontrar relaciones armónicas entre el sistema de salud y el sistema económico. En países como el nuestro, donde las brechas de protección social dependen de factores estructurales como el desempleo y la informalidad, se presenta una interacción circular entre la salud y la economía.

Para hacerle frente a la crisis, se ha producido una hiperinflación de medidas normativas, tales como normas con fuerza de ley, decretos, resoluciones y circulares, que buscan evitar la expansión de la pandemia y mitigar sus efectos negativos. En materia laboral, las medidas normativas han estado dirigidas, especialmente, a contrarrestar las consecuencias desfavorables en el empleo, promover la liquidez de las empresas y permitir la reactivación gradual de las actividades económicas. Para el retorno a los puestos de trabajo, se han elaborado diferentes protocolos de bioseguridad con el fin de proteger la salud y seguridad de los trabajadores.

Ante la evolución que comporta esta crisis y la respuesta del Estado colombiano, se ha hecho más difícil para las empresas garantizar el cumplimiento del marco regulatorio. Por lo anterior, se hace necesario el levantamiento de la información y el análisis de la normativa expedida por el Estado colombiano a fin de que las organizaciones de empleadores puedan, bajo un escenario de certidumbre jurídica, diagnosticar la crisis, fomentar la reactivación económica y evaluar los diferentes escenarios que esto representa. Así, el presente estudio tiene por objeto analizar el marco regulatorio colombiano sobre el derecho laboral y de seguridad social en tiempos del COVID-19, para identificar y proponer mecanismos orientados hacia la reactivación del empleo y la economía en la coyuntura generada por el COVID-19. Ante el carácter dinámico de la situación, es importante advertir al lector que la mayoría de los datos objeto de revisión en este libro tiene fecha de corte de octubre de 2020.

La investigación se estructura en siete capítulos. En el primero de ellos se revisa el impacto de la pandemia en los principales indicadores de salud pública. En el segundo capítulo se analiza el



comportamiento de la actividad económica y el mercado laboral, así como la situación fiscal y monetaria de Colombia en el entorno macroeconómico. En el tercer capítulo se revisa el desempeño social y económico de Colombia en comparación con otros países del mundo, especialmente en lo relativo a los indicadores de empleo y las medidas de aislamiento y distanciamiento social. En el cuarto capítulo se hace un recuento y un balance de las principales medidas laborales adoptadas con ocasión de la pandemia, dedicándole una sección especial al trabajo remoto. De forma análoga, en el quinto capítulo se hace lo propio respecto de las medidas de protección social, con énfasis en el piso de protección social para trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente. En el sexto capítulo, por un lado, se revisa la historia reciente de Colombia con el fin de identificar lecciones aprendidas que puedan ser replicadas como medidas contracíclicas para hacerle frente a la coyuntura. Asimismo, se describe cómo han respondido diferentes países latinoamericanos a esta situación, de modo que sea posible inventariar las principales medidas adoptadas y comparar la reacción de nuestro país, en materia económica y laboral, a la crisis generada por la COVID-19. Finalmente, en el séptimo capítulo, se formulan algunas propuestas y recomendaciones orientadas hacia la reactivación del empleo y la economía.

El estudio revela, por un lado, que las medidas adoptadas para proteger el empleo, si bien han mitigado los efectos negativos de la crisis, no han sido suficientes para proteger adecuadamente a los trabajadores más vulnerables de la economía informal, principalmente afectada por el aislamiento y el distanciamiento social. De allí la importancia de abstenerse de hacerle frente a la pandemia mediante los confinamientos obligatorios que se ofrecen como única o principal estrategia. Por otra parte, la investigación pone en evidencia la necesidad de avanzar hacia esquemas de protección social que permitan, progresivamente, superar la informalidad. En este sentido, la crisis generada por la COVID-19 ha reiterado el mensaje, urgente, de que Colombia no puede seguir conviviendo con la informalidad como si esta fuera una fatalidad cultural. Así, la protección social no solo constituye una garantía frente a las contingencias vitales de los trabajadores, sino que, igualmente, juega un papel determinante a la hora de impulsar el consumo interno, incrementar la productividad, preservar la salud pública y transformar la estructura de la economía nacional. Por esta razón, la informalidad, como característica estructural del mercado laboral colombiano, implica, además del incumplimiento de los estándares normativos propios del trabajo decente, graves consecuencias sociales y económicas que se ven agudizadas ante coyunturas como la generada por la COVID-19.

Por último, en el estudio se formulan algunas recomendaciones y propuestas para la reactivación del empleo durante y después de que se supere la crisis generada por la pandemia. Estos lineamientos buscan hacerle frente a los factores estructurales que, en el marco de la coyuntura, han profundizado y extendido los efectos negativos del COVID-19 en la economía nacional y el empleo.

# 1. Impacto de la **COVID-19** en materia de salud pública



## 1. Impacto de la COVID-19 en materia de salud pública

La COVID-19 plantea un nuevo escenario global, el cual exige la capacidad de tomar decisiones adecuadas y la posibilidad de implementar estrategias inmediatas. Dentro de este nuevo escenario, el mundo se enfrenta a superar dos problemas, interrelacionados entre sí, que surgen como consecuencia de la pandemia: por un lado, la situación sanitaria y el control epidemiológico de los casos y, por otra parte, la recesión económica derivada de la pérdida de empleos y el cierre de empresas. La crisis ha medido la capacidad de respuesta de los diferentes países para afrontar la propagación del virus y adoptar medidas contracíclicas que armonicen la salud con la economía.

Para comprender el alcance de las medidas implementadas para frenar la expansión del virus, presentamos, en esta sección, un análisis del panorama nacional y global, comparando los principales indicadores de salud pública.

Según estadísticas de la OMS con corte al 31 de octubre de 2020, a nivel mundial se estimaba un aproximado de 45.518.059 casos confirmados de COVID-19, incluidas 1.186.467 muertes (Organización Mundial de la Salud, 2020). Dentro de las estadísticas de decesos por causa de la COVID-19, la tasa de mortalidad es relativamente baja si es comparada con el número de casos confirmados y el número de personas recuperadas (Ruan, 2020). Pero no deja de ser un dato alarmante, y a la fecha, la tasa de mortalidad en promedio a nivel global es del 2,6%, aproximadamente. Es fundamental aclarar que las estadísticas de mortalidad del virus no son comparables entre países, dado que cada país establece criterios de medición diferentes.

Al analizar el número de contagios en diferentes países del mundo, tenemos que Estados Unidos es el país con mayor número de casos confirmados, seguido de la India y Brasil. Colombia se encuentra entre los primeros diez países a nivel mundial respecto a casos confirmados como positivos para COVID- 19.

**Tabla 1. Contagios confirmados por COVID-19, diferentes países**

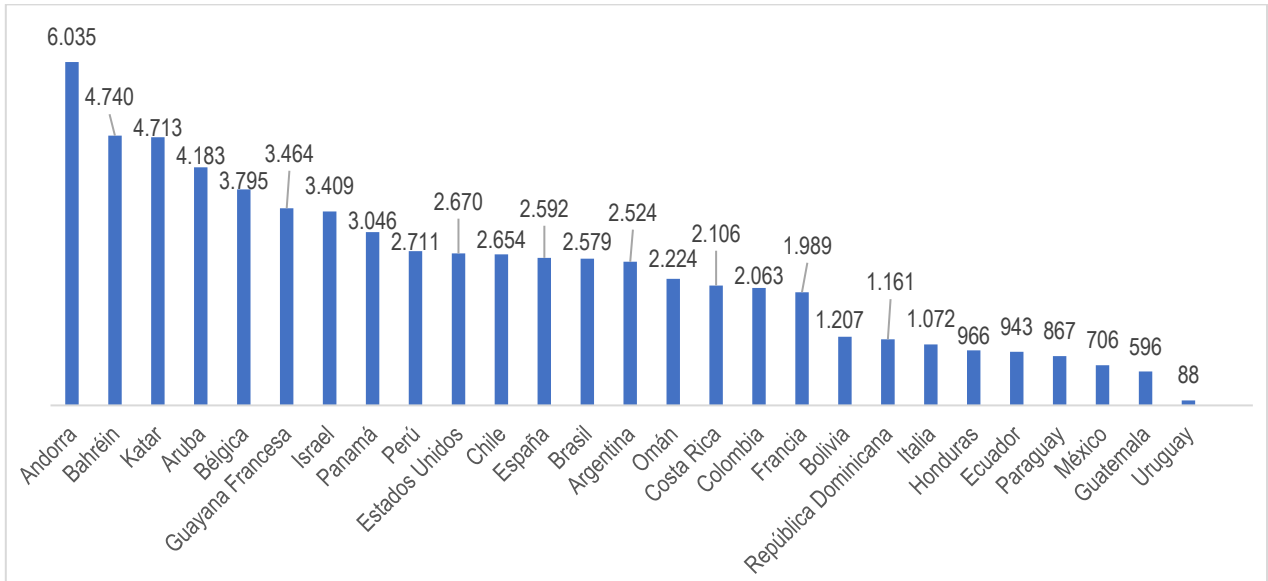
<b>País</b>	<b>Total de casos confirmados</b>	<b>Total de muertes</b>	<b>Tasa de mortalidad</b>
Estados Unidos	8.852.730	227.178	2,6
India	8.137.119	121.641	1,5
Brasil	5.494.376	158.969	2,9
Rusia	1.618.116	27.990	1,7
Francia	1.299.278	36.250	2,8
España	1.212.190	36.135	3,0
Argentina	1.143.800	30.442	2,7
Colombia	1.053.122	30.926	2,9
El Reino Unido	989.749	46.229	4,7
México	912.811	90.773	9,9
Perú	897.594	34.362	3,8
Sudáfrica	723.682	19.230	2,7
Italia	647.674	38.321	5,9
Irán	604.952	34.478	5,7
Alemania	518.753	10.452	2,0
Chile	508.571	14.158	2,8
Irak	470.633	10.862	2,3
Bélgica	440.364	11.639	2,6
Indonesia	406.945	13.782	3,4
Bangladesh	406.364	5.905	1,5
Ecuador	167.147	12.632	7,6
Bolivia	141.484	8.705	6,2
Panamá	132.045	2.678	2,0
República Dominicana	126.332	2.236	1,8
Costa Rica	107.570	1.357	1,3
Guatemala	107.339	3.714	3,5
Paraguay	62.050	1.373	2,2
Uruguay	3.044	57	1,9

Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

Desde el punto de vista del número de contagios por cada 100.000 habitantes en diferentes países seleccionados del mundo, tenemos que, aunque Estados Unidos es el país en el mundo con un mayor número de casos confirmados, al tomar la tasa de contagio por cada 100.000 habitantes, Andorra (6.035) es el país con más contagios por cada 100.000 habitantes. Para el caso de países de la región,

Panamá (3,046) es el Estado latinoamericano que presenta una mayor tasa, seguido de Perú (2.711), Chile (2.654) y Brasil (2.579).

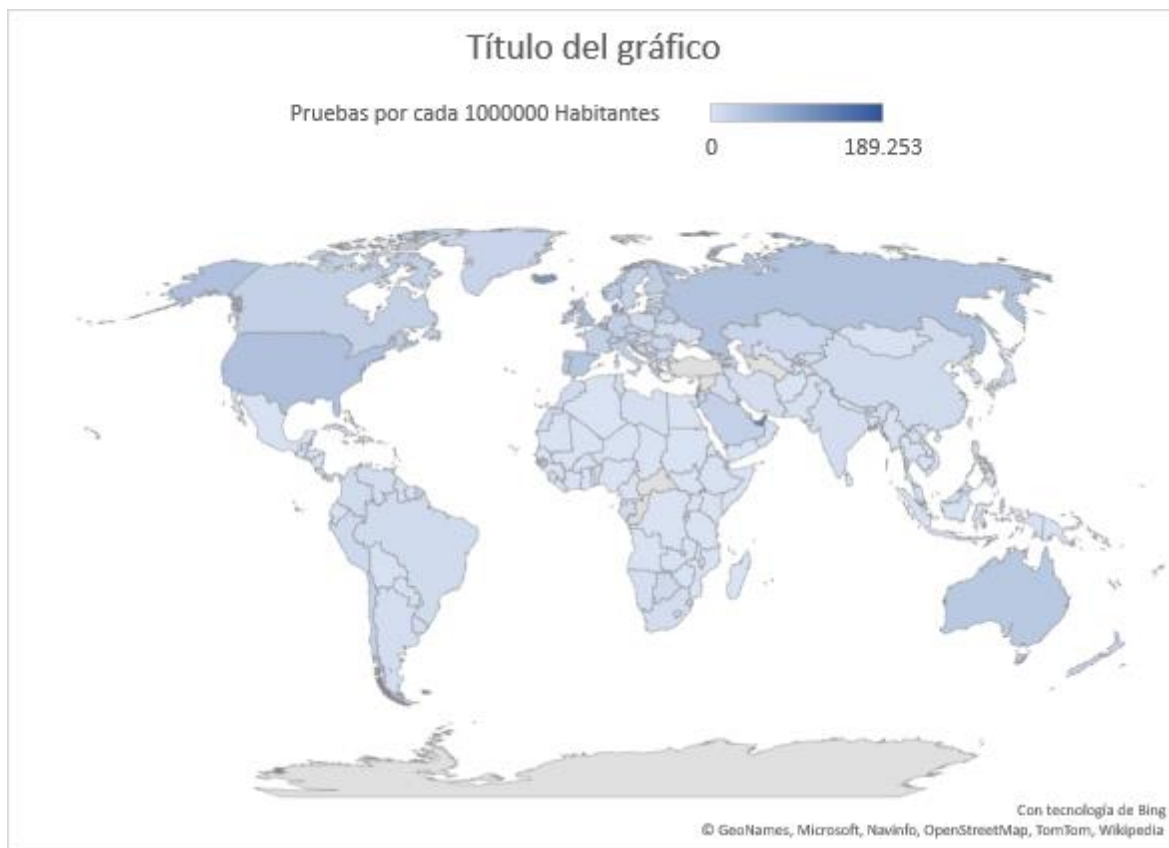
**Gráfica 1. Casos confirmados por cada 100.000 habitantes, diferentes países**



Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

Un dato importante que mide la capacidad de los países para enfrentar la propagación del virus es la realización de pruebas diagnósticas. Al analizar las pruebas totales por cada 100.000 habitantes, se observa que, con corte a 31 de octubre de 2020, Andorra (189.235) es el país que con mayor número de pruebas realizadas por cada 100.000 habitantes, seguido de países como Luxemburgo (175.816), Islas Bermudas (141.835) y Emiratos Árabes Unidos (136.745). Para los países latinoamericanos, Chile (23.094) es el país que más pruebas ha realizado por cada 100.000 habitantes, seguido de Panamá (15.903) y Perú (13.859). Por su parte, Colombia (10.212) se ubica en una posición superior a la 90 en lo que tiene que ver con realización de pruebas por cada 100.000 habitantes.

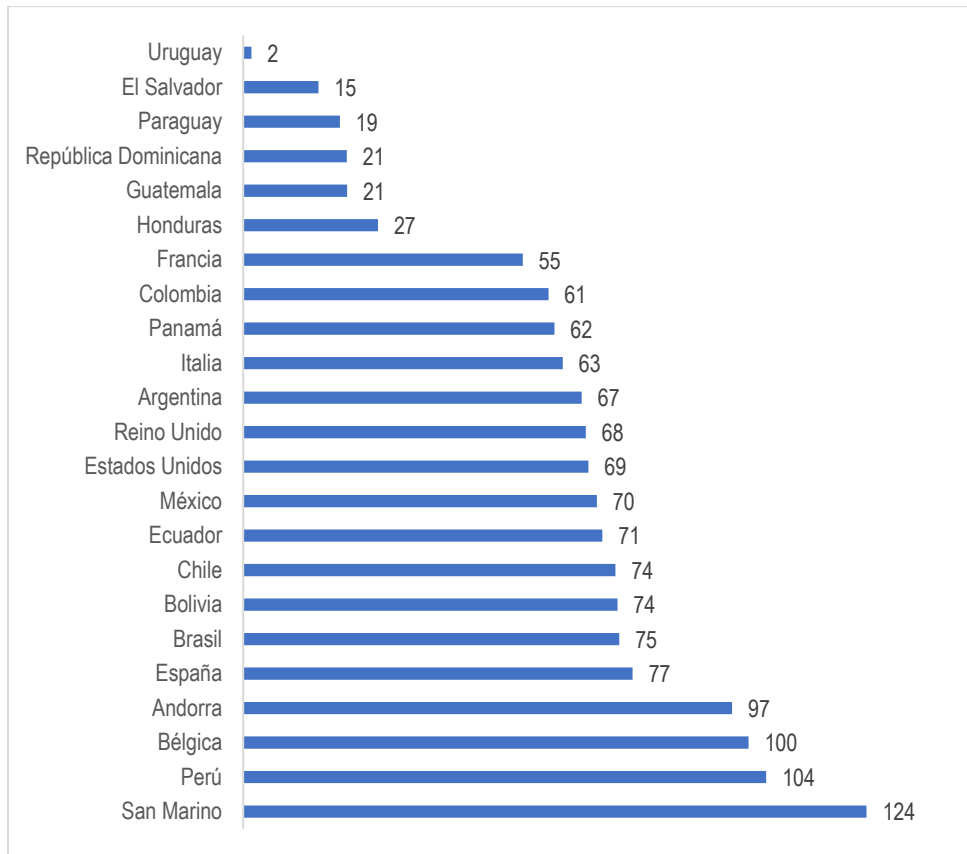
**Gráfica 2. Pruebas de COVID-19 realizadas por cada 100.000 habitantes, diferentes países**



Fuente: elaboración propia con datos de Worldometer (2020).

Para los decesos por COVID-19, con corte a 31 de octubre de 2020, San Marino (124) es el Estado que más casos de muertes ha tenido por cada 100.000 habitantes. En América Latina, Perú (104) es el país que tiene un mayor número de muertes asociadas al virus por cada 100.000 habitantes, seguido de Brasil (75), Bolivia y Chile, ambos con una tasa de 74 muertes por cada 100.000 habitantes. Si comparamos a Colombia con diferentes países del mundo y de la región, vemos que la tasa de mortalidad se encuentra dentro del promedio a nivel mundial, al estar ubicada en el 2,9%, aproximadamente. A su vez, respecto del número de muertes por cada 100.000 habitantes, Colombia se ubica por debajo de países como Estados Unidos, México, Panamá y Argentina.

**Gráfica 3. Muertes por COVID-10 por cada 100.000 habitantes, diferentes países**

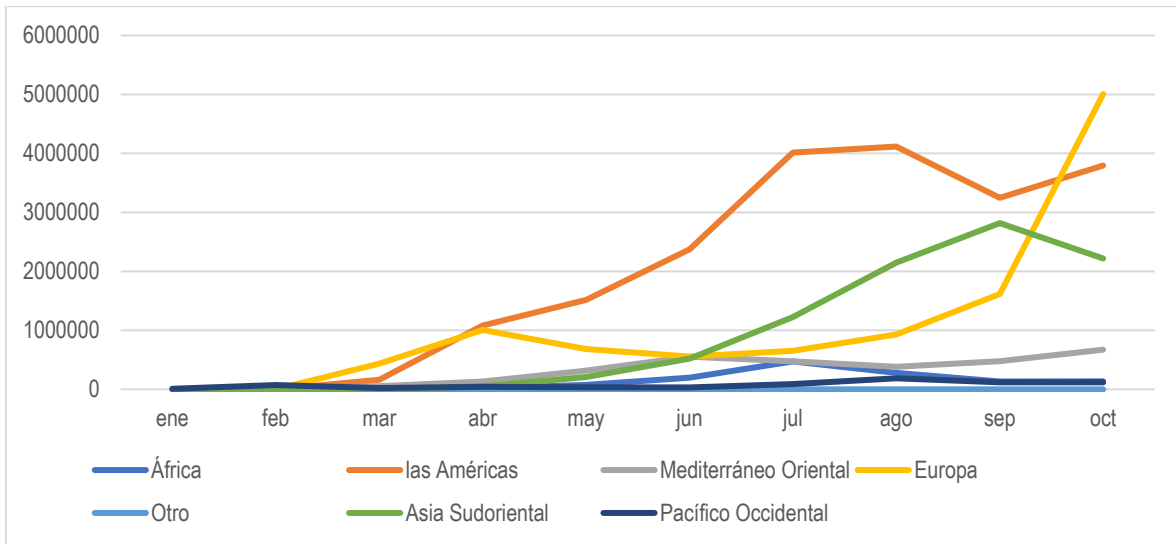


Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

En el comportamiento de la curva de contagio, detallada por las regiones del mundo, se evidencian diferencias entre cada una de ellas. Vemos que las américas han sido duramente afectadas en cuanto a número de contagiados, si lo comparamos mes a mes. Sin embargo, a cierre del mes de octubre de 2020, Europa comienza a experimentar una segunda ola de contagios que amenaza con incrementar los indicadores negativos. Es necesario precisar que gran parte de los contagios en América están representados por el número de casos confirmados en Estados Unidos y Brasil. Para el caso de los países asiáticos, la curva de contagio, que había permanecido constante durante varios meses, desde junio ha venido creciendo, logrando en septiembre un pico que supera a Europa y que casi ha alcanzado a América.



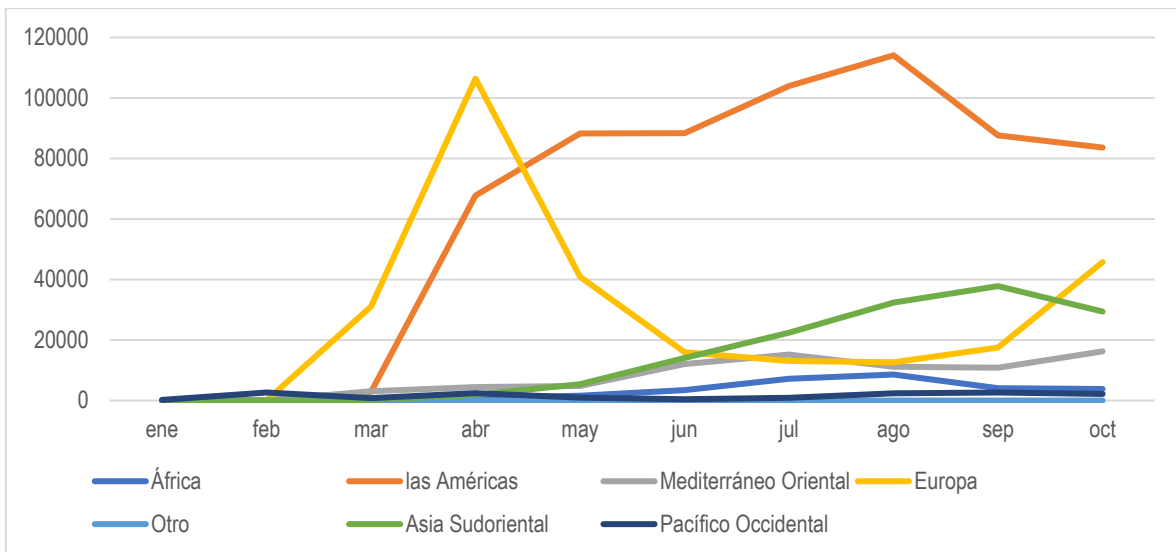
**Gráfica 4. Curva de contagio por regiones en el mundo**



Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

En cuanto al comportamiento de la curva de muertes en las regiones del mundo, tenemos que América, al igual que en la curva de contagios, es la región con mayor número de muertes a causa del virus.

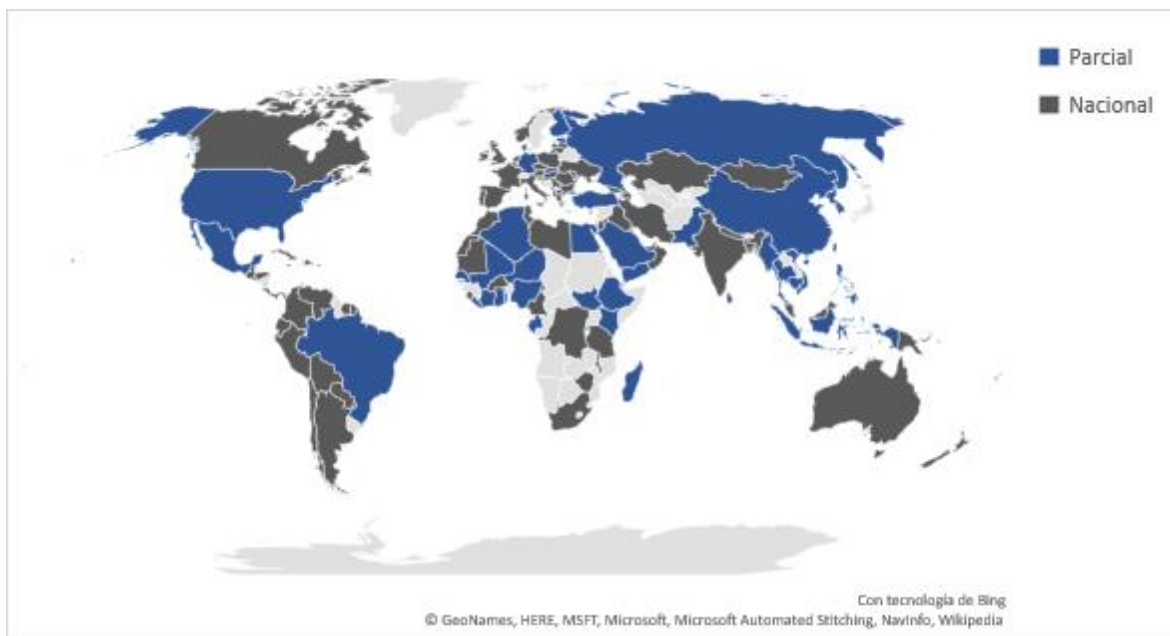
**Gráfica 5. Curva de decesos por regiones en el mundo**



Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

La principal respuesta sanitaria a nivel mundial fue acudir a medidas de distanciamiento y aislamiento social como estrategias para mitigar la transmisión del virus y evitar el colapso de los sistemas de salud. En la siguiente gráfica se muestran los países que adoptaron la medida de aislamiento social de manera oficial:

**Gráfica 6. Impacto de las medidas de confinamiento a nivel mundial**



Fuente: elaboración propia.

La gráfica permite diferenciar los países que adoptaron un aislamiento total, con estrictas restricciones en la movilidad, y los países que han adoptado medidas parciales, o sectorizadas con restricciones en la movilidad. A nivel mundial, contamos con el registro de 142 países que han adoptado el confinamiento social como la principal estrategia de contención del virus. De estos países, el 61% ha decretado una cuarentena total, y el 39% ha establecido cuarentenas parciales.

Después de analizar el panorama mundial y regional, es importante revisar la situación nacional y comparar las cifras y riesgos de la pandemia en Colombia. Los datos que se presentarán en esta sección son tomados del Instituto Nacional de Salud, con corte al 31 de octubre de 2020.

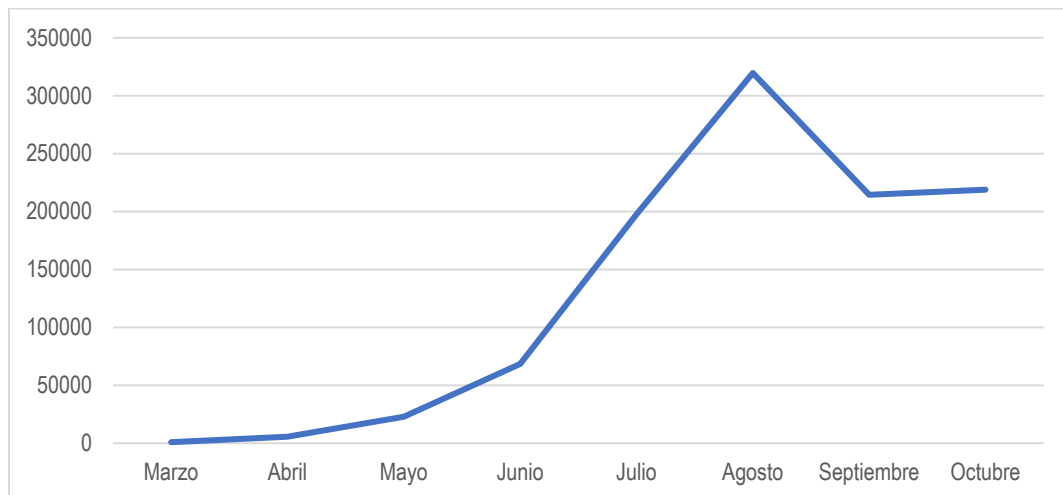
**Gráfica 7. Balance del impacto de la COVID-19 en la salud pública colombiana**



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

La curva de contagio en Colombia presentó el mayor pico en el mes de agosto. No obstante, para los meses de septiembre y lo corrido de octubre se refleja que la disminución de casos ha permanecido constante.

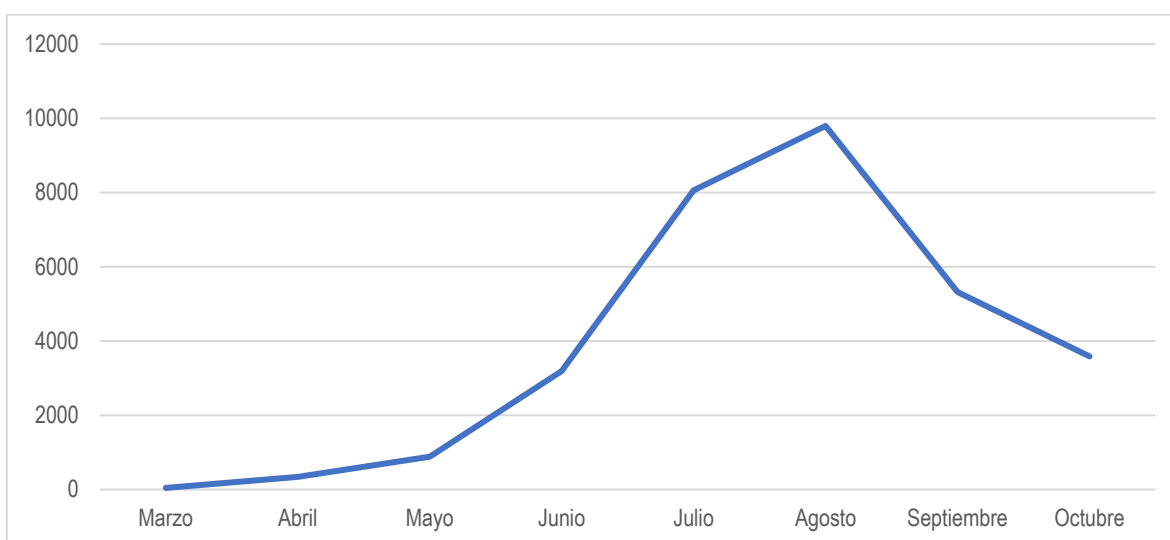
**Gráfica 8. Curva de contagios en Colombia**



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

A su vez, en cuanto al número de decesos, agosto ha sido el mes que mayor fatalidad registró por causa de la COVID-19. Como se evidencia en la siguiente gráfica, la curva de decesos es muy similar a la de contagios. Sin embargo, es notorio el aumento en el número de muertes en el mes de julio, alcanzando el punto más alto finalizando agosto. Si bien estas cifras son alarmantes, es importante tener en cuenta que, sobre el total de casos confirmados a la fecha, se ha recuperado el 88,5 % de las personas contagiadas y el 2,9 % ha fallecido como consecuencia directa del virus.

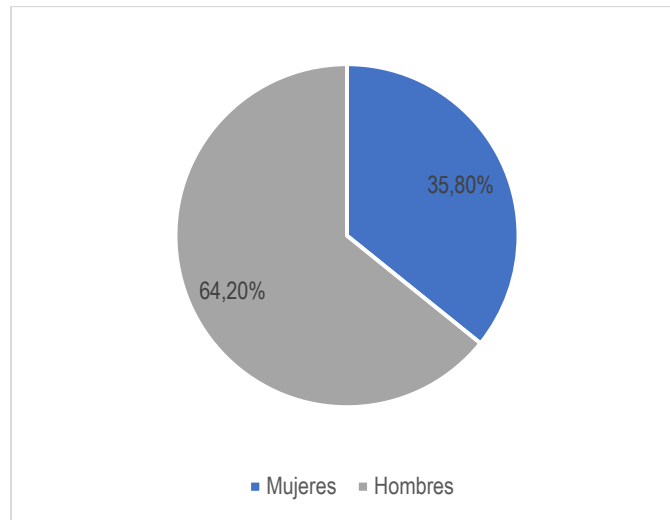
**Gráfica 9. Curva de decesos en Colombia**



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

Tanto en las cifras de contagio como de pacientes recuperados de la COVID-19, en Colombia no se evidencia una diferencia sustancial entre hombres y mujeres. Sin embargo, si se analizan los casos de fallecidos, sí se muestra una variación importante según el sexo, como se ilustra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 10. Porcentaje de fallecidos por género en Colombia**

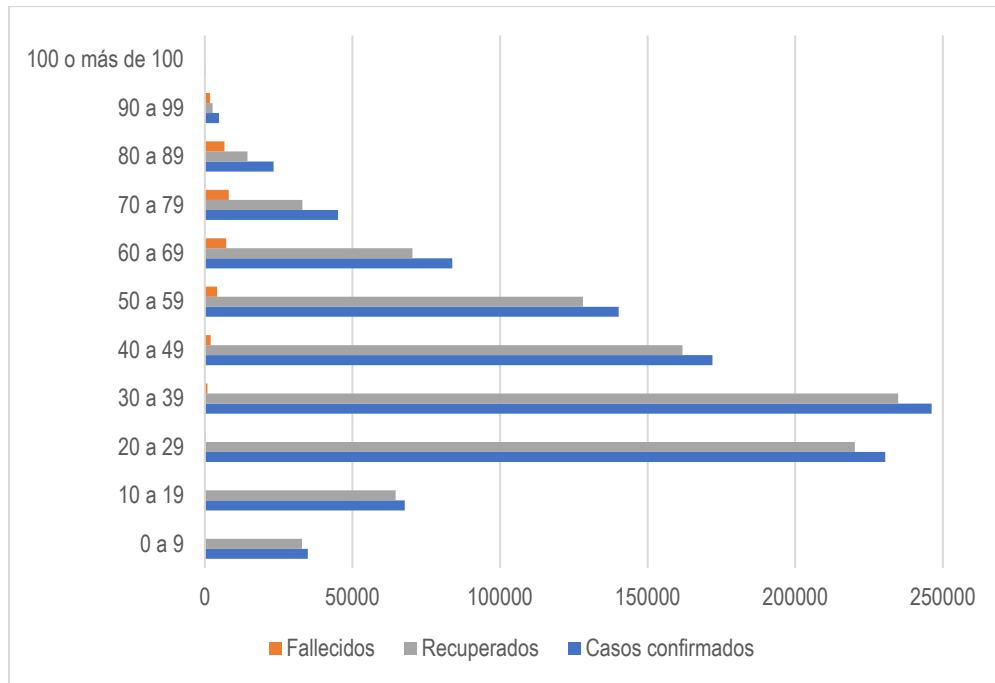


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

El número de hombres fallecidos asciende a 18.269, mientras que a 31 de octubre de 2020 se ha reportado el deceso de 10.188 mujeres. Al comparar estas cifras con los datos mundiales, se evidencia una simetría tanto a nivel de contagios por género, en el cual no existe una diferencia significativa, como en la cifra de mortalidad, en la cual se verifica una mayor letalidad del virus en el género masculino.

Respecto a la edad, el mayor grupo de casos confirmados se encuentra en el rango de edad de los 20 y 39 años. La siguiente gráfica corresponde al comparativo de edad por casos confirmados, recuperados y fallecidos:

**Gráfica 11. Rango de edad, número de casos**

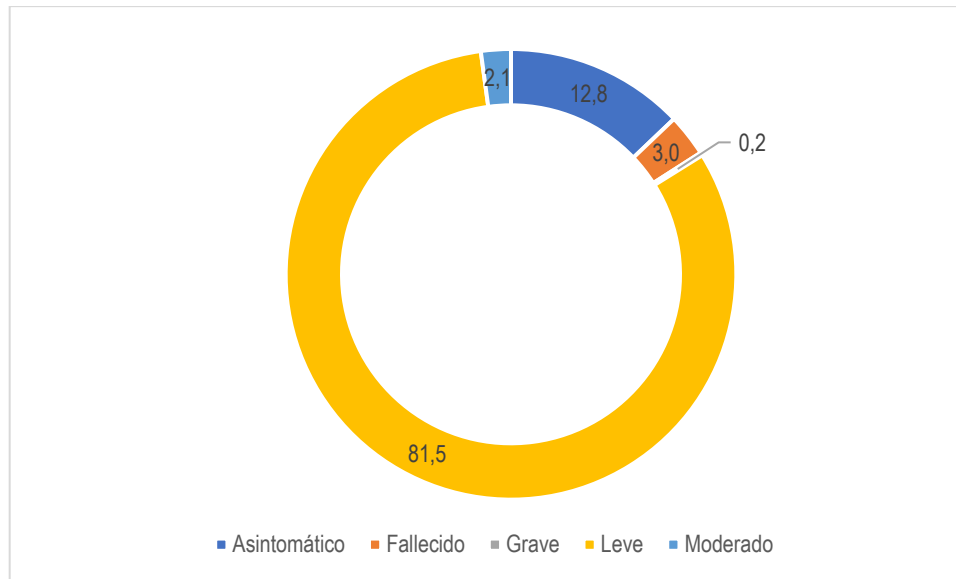


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Salud (2020). Datos con corte a 31 de octubre de 2020.

La gráfica confirma la vulnerabilidad que existe en las personas mayores de 70 años, toda vez que el número de recuperados es menor al número de fallecidos, lo que permite evidenciar que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para su protección y prevención del contagio son consecuentes con esta realidad. En el rango de edad de 0 a 39 años se evidencia una mayor recuperación y una tasa de mortalidad reducida. Sin embargo, en este rango encontramos el porcentaje más alto de casos confirmados. El 89,4 % de los fallecidos corresponde a personas mayores de 50 años. Al analizar el nivel de impacto que el virus ha generado en las personas contagiadas, tenemos que, en Colombia, el 81,5 % de los casos presentaron síntomas leves, el 12,8 % fueron asintomáticos, mientras que el 2,1 % reportaron un estado moderado y solo el 0,2% fue grave.

En la siguiente gráfica se muestra el estado de los casos históricos, desde el primer caso reportado:

**Gráfica 12. Proporción del estado de casos de contagio**



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Salud (2020). Datos con corte a 16 de octubre de 2020.

Teniendo en cuenta los datos nacionales de contagios y los efectos generados, principalmente, en los adultos mayores y personas con enfermedades de base, es importante analizar la capacidad hospitalaria en Colombia y sus departamentos.

En lo corrido de octubre, Colombia cuenta con un total de 43.928 camas de hospitalización y 10.903 camas de cuidados intensivos, las cuales tienen, a la fecha, un porcentaje de disponibilidad del 36,61% y el 42,09 %, respectivamente (Instituto Nacional de Salud, 2020). Aunque según los datos es mayor el número de personas que, al contraer el virus, su recuperación es tratada desde los cuidados de la casa; preocupa la situación de aquellos departamentos donde las camas de cuidados intensivos son inferiores al número estimado como necesario para la atención de personas contagiadas en fases críticas de propagación del virus.

En este sentido, la OCDE plantea que “dadas las características del tratamiento requerido para los pacientes con COVID-19 más graves, los cuellos de botella más importantes en la capacidad hospitalaria se producen en camas de cuidados intensivos” (OCDE, 2020, pág. 12). Así, si se analiza el promedio de camas de cuidados intensivos por cada 100.000 habitantes en Colombia y hacemos

un comparativo con los datos de los países OCDE, el promedio en el país, para 2019, era de 12 camas por cada 100.000 habitantes. Este indicador es muy aproximado al promedio OCDE. Con todo, teniendo en cuenta que la disponibilidad de camas de cuidados intensivos en Colombia es limitada, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales se han enfocado en fortalecer el sistema de salud, por medio de la compra de insumos y equipos médicos y la habilitación de nuevos espacios para la atención de casos. Así, entre marzo y octubre de 2020, Colombia duplicó sus unidades de cuidados intensivos, llegando, a finales de octubre de 2020, a más de 11 mil unidades (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020c). El país, también, incrementó la capacidad de realización de pruebas diagnósticas, de un solo laboratorio a nivel nacional, a cerca de 150 centros habilitados para la realización de pruebas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020d).

Este balance revela que el Estado colombiano ha hecho un esfuerzo enorme por fortalecer, en muy poco tiempo, su sistema de salud, lo que ha permitido mitigar los efectos de la pandemia en todo el territorio nacional.





## 2. Impacto de la **COVID-19** en la economía nacional

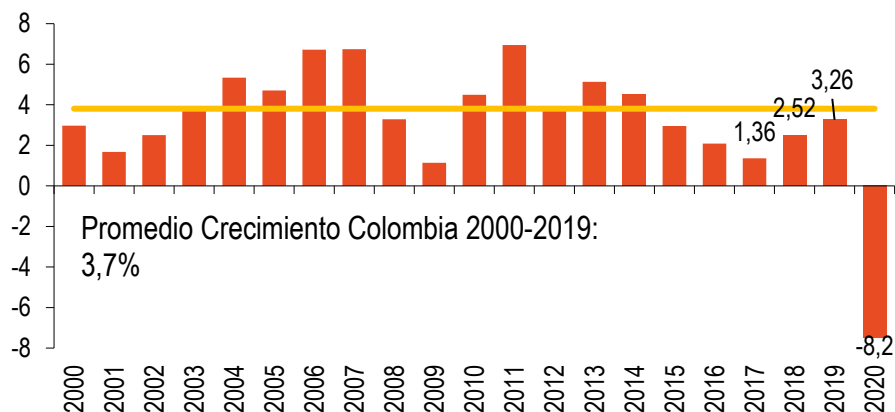
## 2. Impacto de la COVID-19 en la economía nacional

Es necesario hacer un diagnóstico de las condiciones específicas que, en materia económica, ha experimentado Colombia durante este periodo de crisis. Estos efectos y condiciones particulares hacen que las conclusiones resultantes de un análisis comparativo deban adaptarse al perfil específico que denotan los indicadores en Colombia. Para ello, se hará un análisis, con corte a octubre de 2020, desde la perspectiva de la actividad económica, el empleo, la situación y el margen de maniobra fiscal, así como el contexto macroeconómico y de política monetaria.

### 2.1. La situación de la actividad económica

Colombia tuvo su última crisis en 1999, año en el que registró un decrecimiento de -4,5% en el Producto Interno Bruto (PIB). Desde allí, ha registrado un promedio anual, entre 2000 y 2019, de 3,7%. En los últimos dos años (2018 y 2019), el país tuvo una recuperación importante frente al 2017, año en el cual se materializaron algunos efectos de la caída internacional de los precios de bienes primarios alrededor de 2014, la cual afectó una gran cantidad de economías en desarrollo. Ahora, para 2020, las estimaciones del FMI (2020) apuntan a que Colombia tendría una caída del -7,8% del PIB en el año 2020, un valor que sería el peor registrado en la historia de la operación estadística del país. Según las últimas cifras del DANE (2020), Colombia presentó una caída de -15,7% del PIB para el segundo trimestre de 2020 y una caída de -9% para el tercer trimestre, comparados con el mismo trimestre del año anterior.

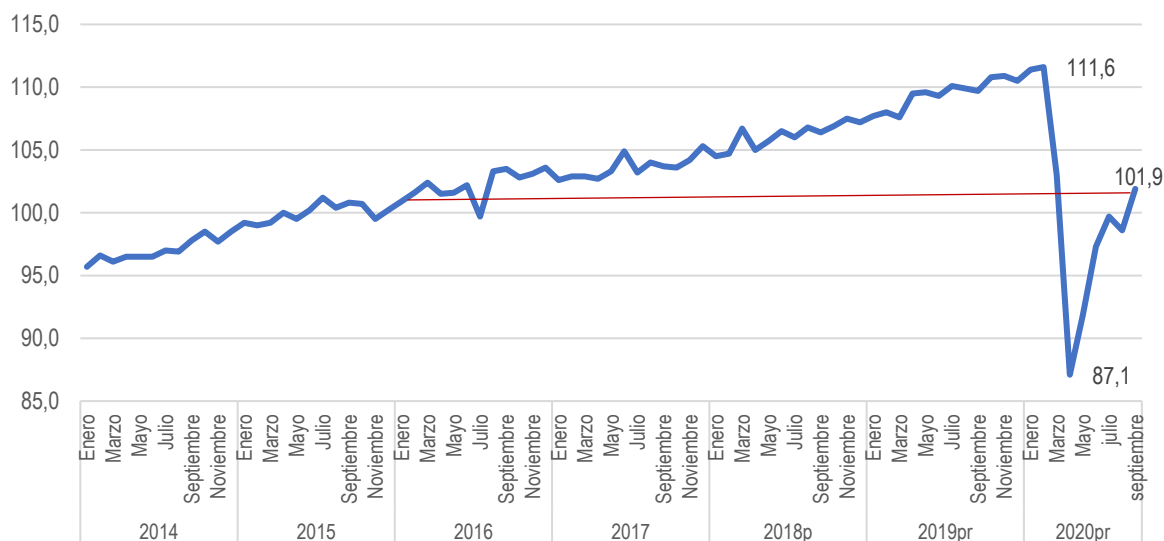
**Gráfica 13. Crecimiento económico de Colombia 2000-2020**



Fuente: DANE (2020). Cuentas nacionales y Fondo Monetario Internacional (2020).

Desde una visión más coyuntural, las cifras del Índice de Seguimiento a la Economía (ISE), que realiza el DANE mensualmente, muestran de manera muy clara el efecto de la crisis. En su serie desestacionalizada, la actividad económica del país pasó de un índice de 111,5 en febrero a 87,4 en abril, una caída del -22%. A partir de allí, hasta septiembre de 2020, el índice rebotó hasta un nivel de 101,9, es decir, una recuperación del 60% de la caída total que se había presentado hasta abril. Actualmente, el nivel de producción del país es equivalente a lo que se presentaba hace 4 años, en 2016. Cabe anotar que hubo un leve retroceso en agosto frente a julio. Esto, probablemente, tiene que ver con que en agosto, mes de los picos de contagio en varias regiones del país, se reversaron muchas medidas de apertura económica y se regresó al aislamiento parcial. No obstante, en septiembre se vio una recuperación importante de la economía.

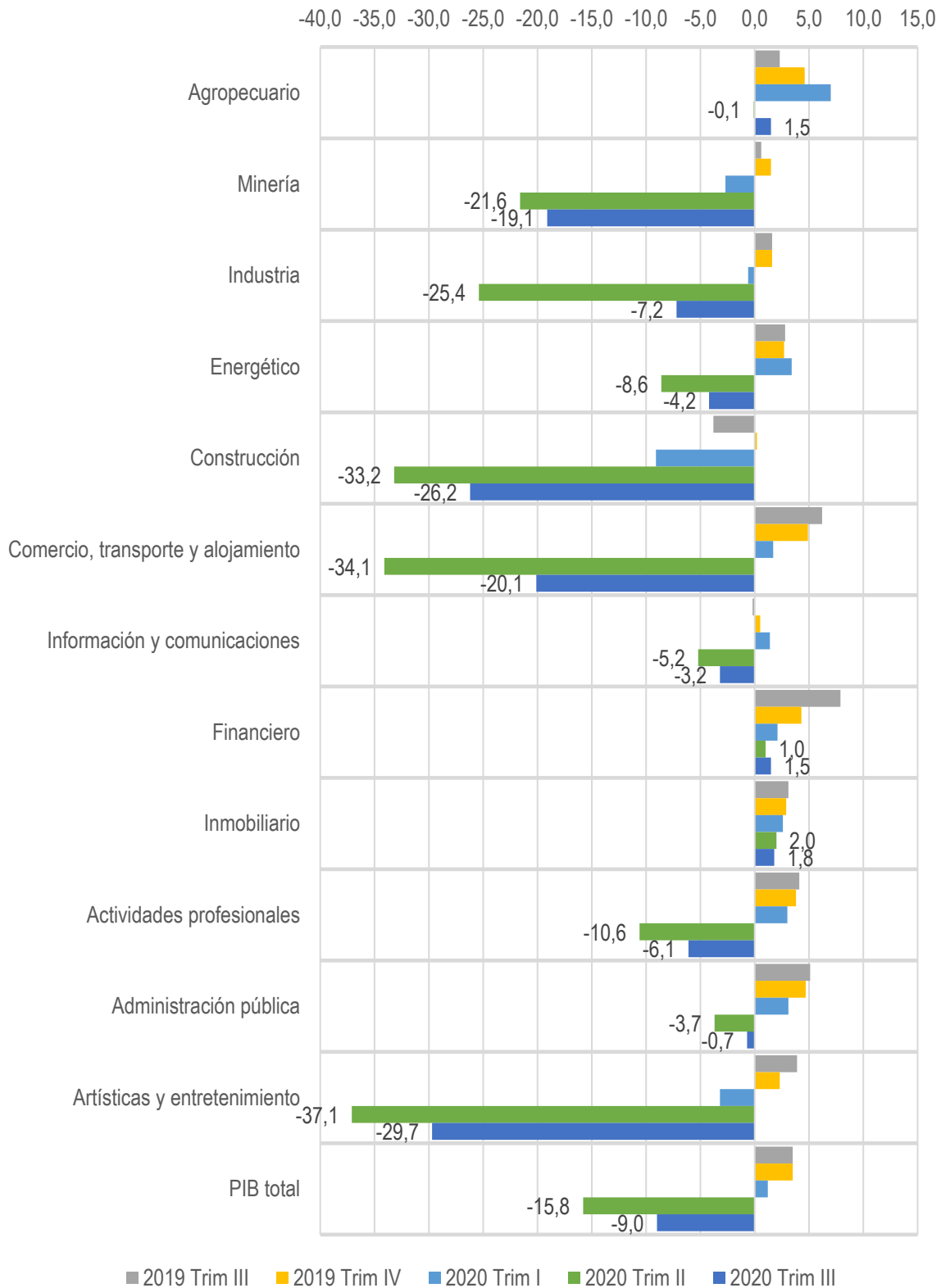
**Gráfica 14. índice de Seguimiento a la Economía (ISE) en su serie desestacionalizada (2014-2020, enero-septiembre)**



Fuente: DANE (2020). Índice de Seguimiento a la Economía (ISE). \*pr= datos preliminares.

Casi todas las ramas de la actividad económica presentaron una caída en su actividad económica en el segundo y tercer trimestre de 2020, solo a excepción del sector financiero, el inmobiliario y el agropecuario. Los sectores de actividades artísticas y entretenimiento; el comercio, alojamiento, servicios de comida y transporte; y la construcción, fueron los sectores mayormente afectados en el periodo de pandemia. No obstante, se nota una recuperación importante en el tercer trimestre en sectores como la industria, la construcción y el comercio.

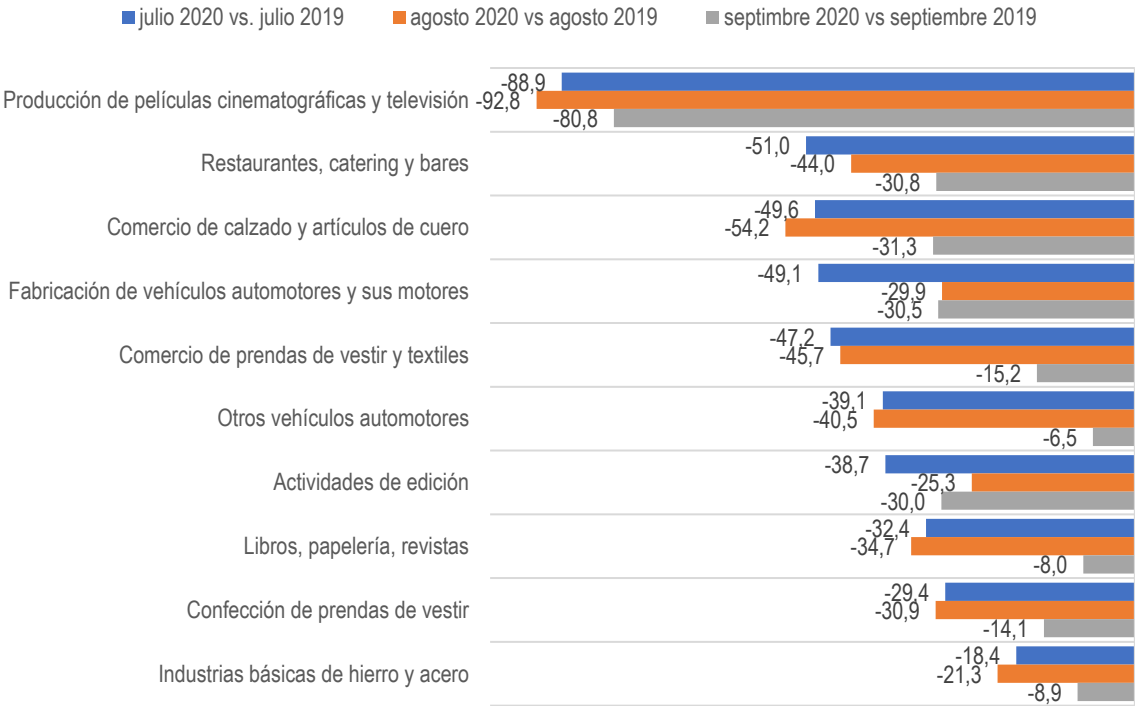
**Gráfica 15. Crecimiento anual por sector económico (Trim III 2019-Trim III 2020)**



Fuente: DANE (2020). Cuentas Nacionales.

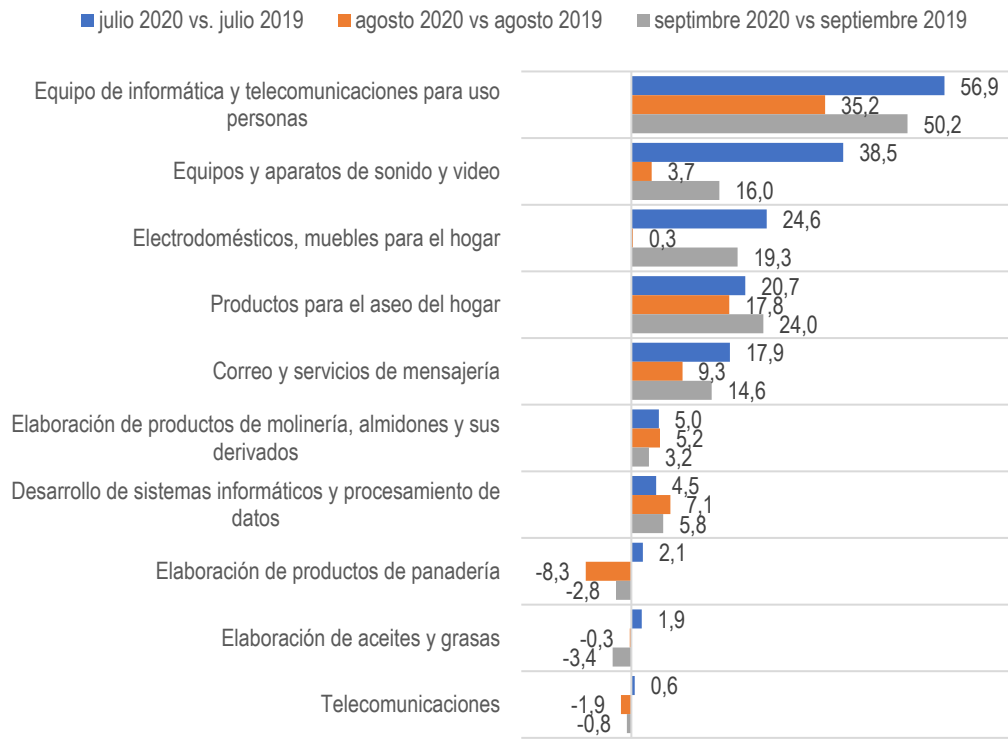
Ahora bien, dentro de las grandes ramas de la actividad económica, existen algunos subsectores que han sufrido de manera mucho más abrupta esta crisis, y otros a los que este momento incluso los ha beneficiado. Los subsectores de producción de películas; restaurantes y bares; el comercio y producción de vehículos y productos textiles están en una situación más complicada que el resto de la economía. Por su parte, el comercio de electrodomésticos, productos de tecnología, productos de aseo y el sector de mensajería, han logrado aprovechar una oportunidad en este momento de crisis.

**Gráfica 16. Subsectores del comercio, industria y servicios con las mayores caídas en sus ingresos en julio-septiembre 2020 (vs. 2019)**



Fuente: DANE (2020). EMMET; EMC; y EMS.

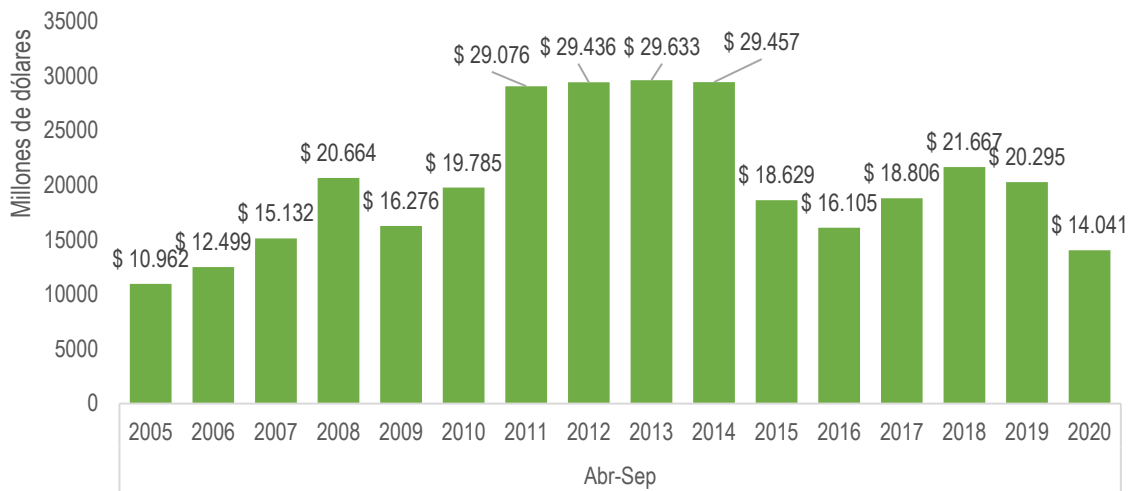
**Gráfica 17. Subsectores del comercio, industria y servicios con los mejores desempeños en sus ingresos en julio-septiembre 2020 (vs. 2019)**



Fuente: DANE (2020). EMMET; EMC; y EMS.

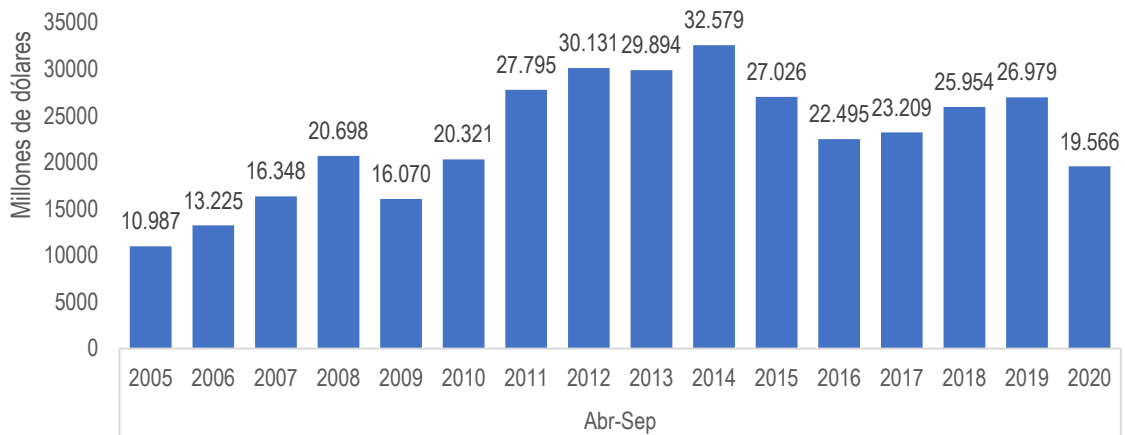
Por su parte, frente al comportamiento de Colombia en el mercado internacional, se observa que, tanto las importaciones como las exportaciones, han alcanzado algunos de los registros más bajos en los últimos 15 años. Aun viendo que, desde 2014, se ha dado una tendencia decreciente en el comercio, la pandemia ha agravado sustancialmente esta situación. En el periodo abril-septiembre de 2020, Colombia exportó menos de la mitad de lo que había exportado en 2014 en términos nominales, e importó un poco menos del 60% de lo que había importado en ese mismo año.

**Gráfica 18. Exportaciones totales FOB Colombia: periodo abril-septiembre (2005-2020)**



Fuente: DANE (2020). Estadísticas de exportaciones e importaciones.

**Gráfica 19. Importaciones totales CIF Colombia: periodo abril-septiembre (2005-2020)**



Fuente: DANE (2020). Estadísticas de exportaciones e importaciones.

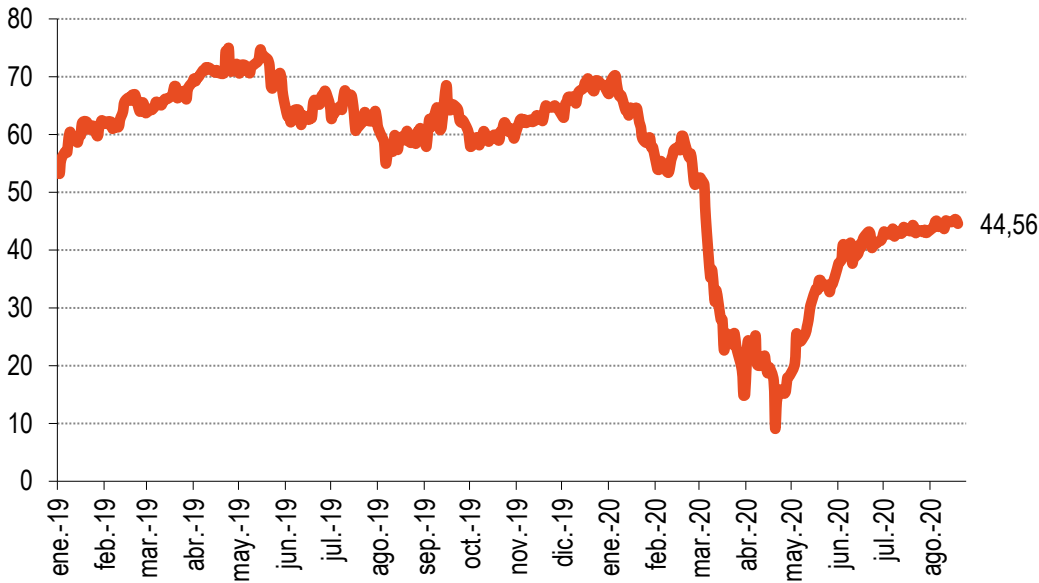
Para Colombia, también cobra importancia, en la medición de su actividad económica, la evolución de los precios del petróleo, puesto que es un país en el cual este producto tiene una gran relevancia en la dinámica económica. Si se analiza el año 2020, tenemos que un barril de petróleo comenzó costando cerca de 70 dólares, y luego, ante la incertidumbre internacional y la merma en la actividad económica de los países, este llegó incluso a estar por debajo de los 10 dólares por barril para la referencia Brent en el mes de mayo. A partir de allí, se ha presentado una estabilización de las

expectativas en los mercados reales y financieros y ha habido también una recuperación en la demanda internacional, especialmente jalonada por China; con esto, el precio del barril de petróleo se recuperó hasta alrededor de 45 dólares por barril.

Este indicador, que de igual forma presenta valores mucho menores que en los inicios del año, hace que, sin duda, la recuperación económica en Colombia se torne complicada en tanto no se active la demanda del resto de países. Y, como ya se anotó, implica que, quizás, no sea un sector en el cual se focalicen de manera generalizada las políticas de reactivación, debido a que, también, es uno de los sectores menos intensivos en mano de obra.

No obstante, vale anotar que, por vía de las rentas petroleras, las regalías y el hecho de que es un sector proveedor en la cadena del resto de sectores económicos, existe un potencial de reactivación alto por medio de la inversión pública y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.

**Gráfica 20. Precio del petróleo de la referencia BRENT (US\$/barril)**



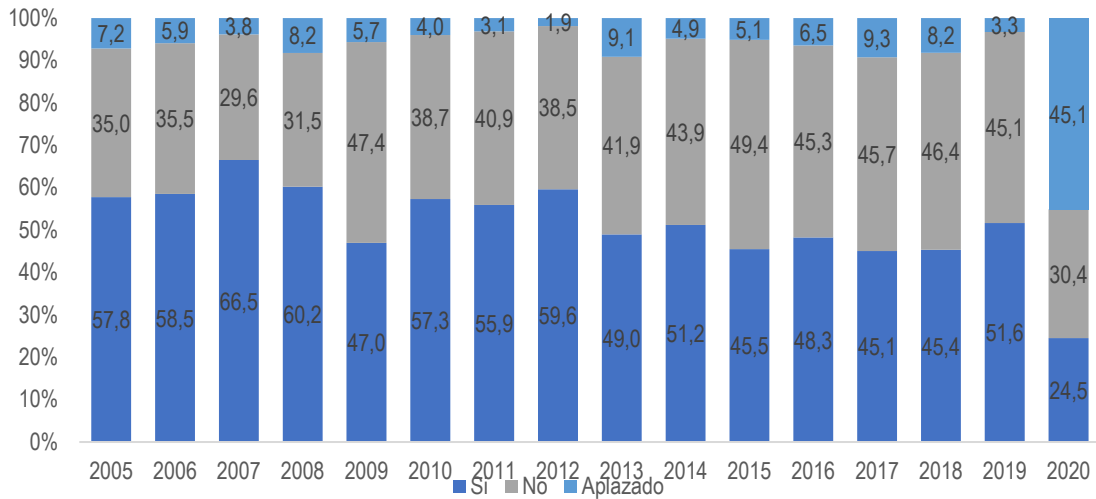
Fuente: US Energy Information Administration (2020). Corte del 21 de agosto de 2020.

Todo ese ambiente de incertidumbre durante la pandemia, sumado a la reducción de la actividad económica de las empresas, han hecho que se vean amenazados los proyectos de inversión de las



empresas. La ANDI (2020), en la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EOIC), calculó que, mientras en 2019 el 51,6% de las empresas tenía proyectos de inversión a desarrollar, este valor cayó a 24,5% en 2020, y un 45,1% afirmó que estos proyectos tuvieron que ser aplazados.

**Gráfica 21. ¿La empresa adelanta o tiene previsto desarrollar proyectos de inversión productiva en el presente año?**



Fuente: ANDI (2020). EOIC.

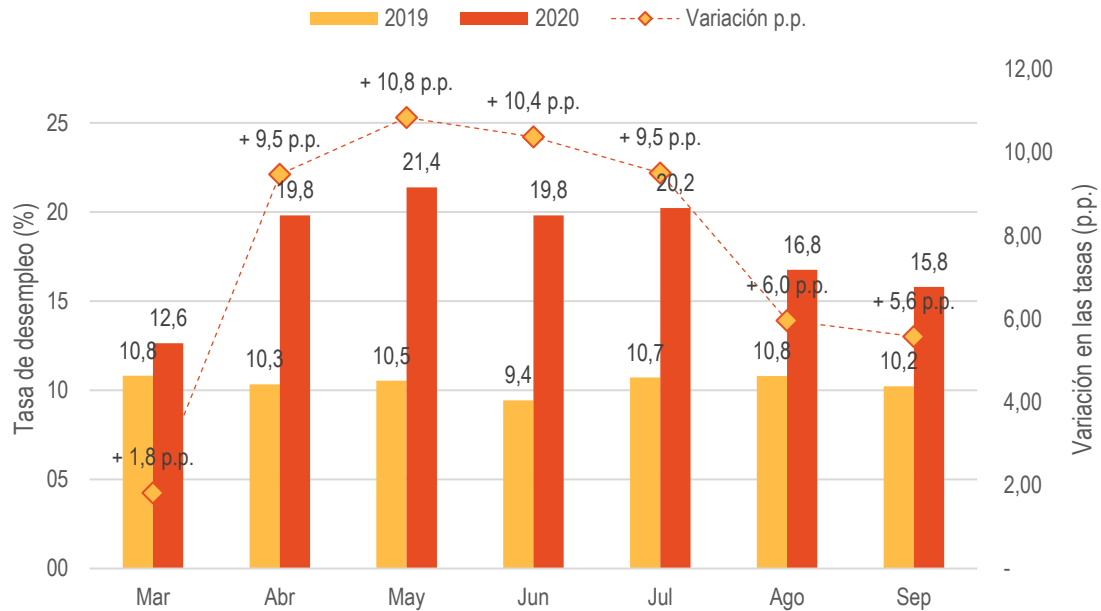
Este dato tiene una repercusión muy importante, puesto que sostener niveles elevados de inversión en el tiempo es la clave para lograr, a su vez, crecimientos sostenidos de la productividad y de la actividad económica

## 2.2. La situación del empleo

Con los últimos datos sobre empleo presentados por el DANE, ya se puede hacer un diagnóstico muy interesante de lo que ha sucedido durante este periodo de pandemia para el mercado laboral.

Para septiembre como mes de referencia, la tasa de desempleo nacional se situó en 15,8%, 5,6 puntos porcentuales por encima del dato registrado en septiembre de 2019. Las diferencias en las tasas de desempleo, frente al mismo mes del año pasado, vienen reduciéndose cada mes desde mayo.

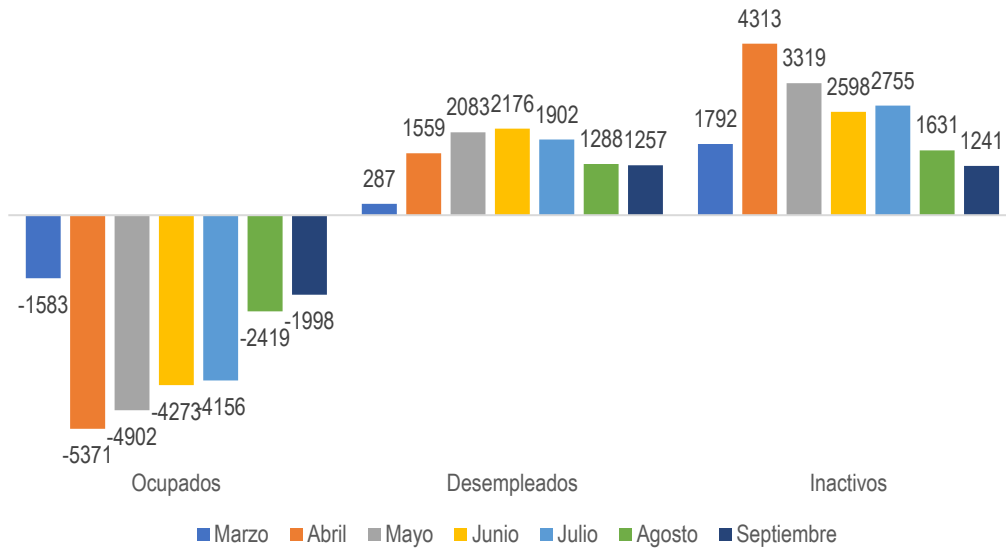
**Gráfica 22. Tasa de desempleo 2019 vs. 2020 durante el tiempo de pandemia**



Fuente: GEIH-DANE (2020).

Aunque apenas en agosto se vino a ver una mejoría importante en la tasa de desempleo durante el tiempo de pandemia, pues esta venía situándose alrededor de 20% desde abril, sí ha habido una mejoría en los indicadores de empleo del mercado laboral. La razón de esto es que una gran proporción de la población ha tenido que entrar en la “inactividad”, como consecuencia de la imposibilidad para buscar trabajo, la cual se deriva de las medidas de aislamiento y, por lo tanto, estas personas no son medidas como desempleadas. Por lo anterior, el mejor indicador para medir el pulso del empleo durante esta pandemia es la evolución en el número de ocupados.

**Gráfica 23. Indicadores del mercado laboral durante el tiempo de pandemia: Variación 2020 comparado con 2019 (en miles de personas)**

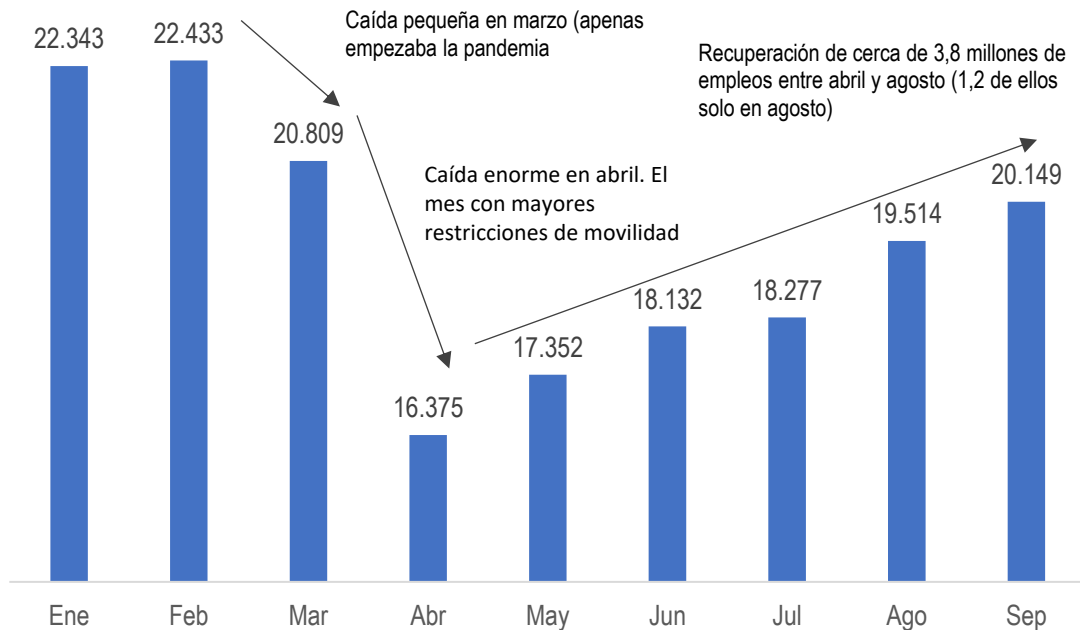


Fuente: GEIH-DANE (2020).

Mes a mes, más personas han recuperado su empleo, pero, a su vez, muchas han pasado de estar inactivas a buscar trabajo. En este periodo ha habido una amplia mejoría desde abril, con un desempeño especialmente positivo en agosto y septiembre.

Ahora bien, para hacer un análisis más exacto de los indicadores de empleo durante la pandemia, lo mejor es tomar los datos de las series desestacionalizadas. Estos permiten comparar un mes con el mes inmediatamente anterior. Según estas cifras, encontramos que entre febrero y abril se perdieron 6 millones de empleos (27%) y, desde allí, entre abril y septiembre, se han recuperado 3,8 millones de empleos, esto es, cerca del 60% del deterioro que se había sufrido. En agosto, especialmente, existió una recuperación amplia, con 1,2 millones de empleos recuperados frente a julio. En términos simples, Colombia está a mitad de camino de una recuperación orgánica que viene impulsada con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional hasta la fecha. Así, como consecuencia de la reapertura de la economía, se ha recuperado más de la mitad de los empleos perdidos a causa de la pandemia y las medidas de confinamiento. Las preguntas ahora para esta investigación serán: ¿cómo recuperar la otra mitad? Y, especialmente, ¿cómo hacerlo a partir de empleos formales?

**Gráfica 24. Número de ocupados, serie desestacionalizada 2020**



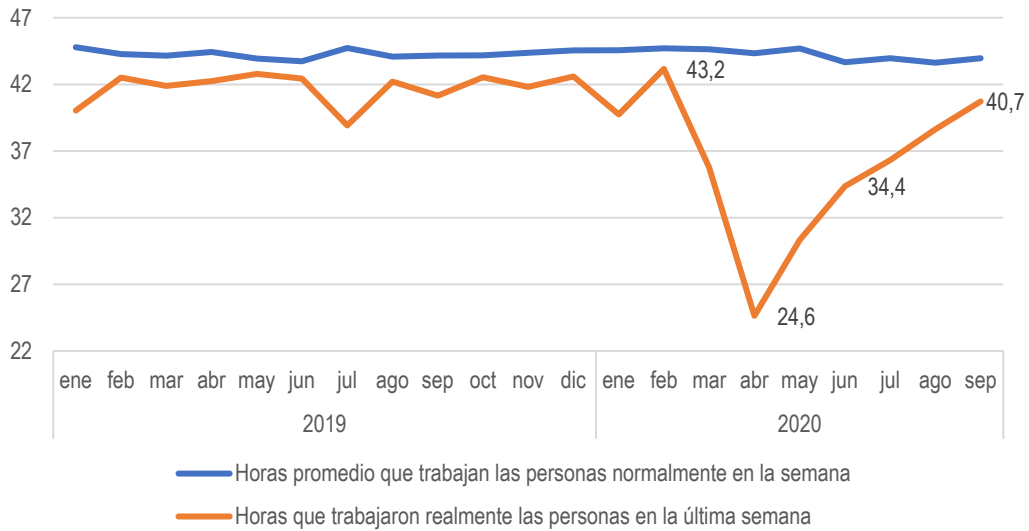
Fuente: GEIH-DANE (2020).

Adicionalmente, resulta importante hacer un análisis no solo del número de personas ocupadas sino, también, de las horas efectivamente trabajadas. En la pandemia, pese a que muchas personas perdieron su empleo, también muchas lograron conservarlo aun sin trabajar o trabajando muchas menos horas. En febrero de 2020, se trabajaron un total de 3.800 millones de horas en la economía, en abril, solo se trabajaron 1.628 millones, un 57% menos de lo que se había trabajado hacia dos meses. Estas horas son equivalentes a 11.308.443 empleos de tiempo completo, es decir, más de la mitad del mercado laboral, lo que significó una verdadera catástrofe laboral.

Desde otra óptica, durante febrero de 2020 las personas afirmaron, en promedio, que trabajaron 43,2 horas en la última semana previa a la cual las encuestaron, y que normalmente trabajaban cerca de 44 horas semanales. Para abril de 2020, cuando las medidas de confinamiento a nivel nacional se hicieron más estrictas, las personas afirmaron que trabajaron, en promedio, solo 24,6 horas, cerca de 20 horas menos de lo que trabajaban normalmente. Pese a la recuperación durante los últimos meses (abril-septiembre), las personas han trabajado muchas menos horas de lo que normalmente lo hacen. Resulta interesante analizar lo importante que hubiese sido un esquema de cotización por horas

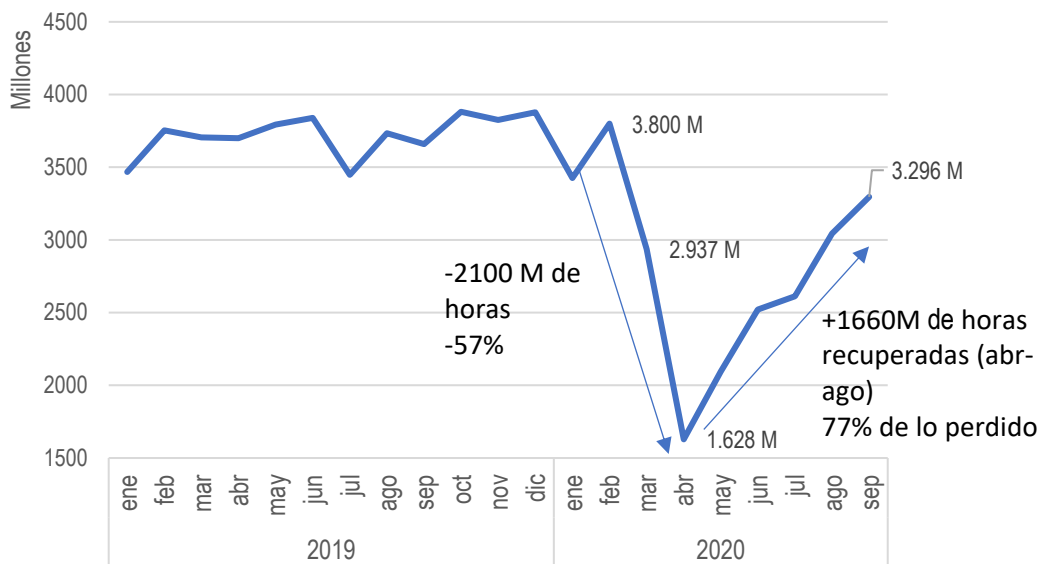
durante la pandemia para ayudar a las empresas en su liquidez y a los trabajadores independientes en su protección social a un costo más bajo.

**Gráfica 25. Cuántas horas trabaja normalmente a la semana vs. horas que trabajó realmente durante la semana anterior Valores promedio (2019ene-2020sep), total nacional**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

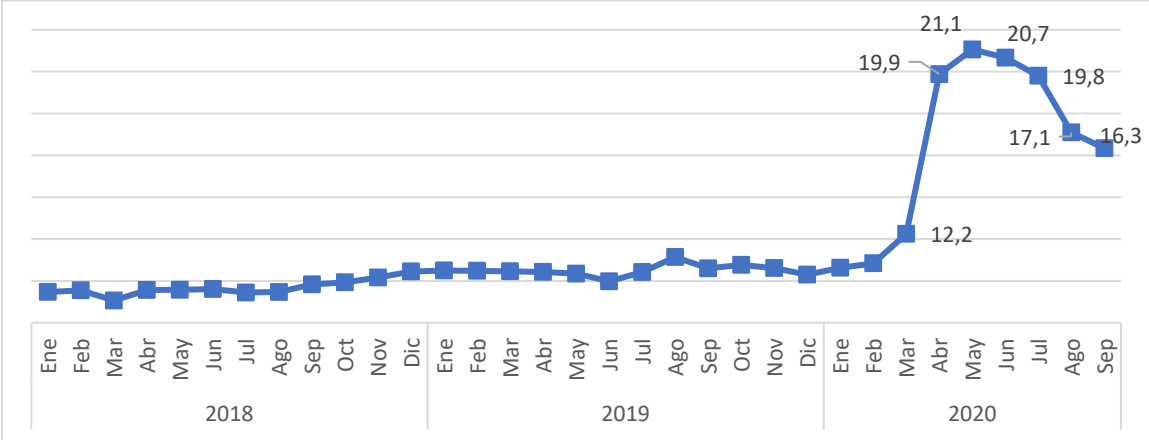
**Gráfica 26. Total de horas trabajadas en la economía durante cada mes (2019-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Por su parte, la tasa de desempleo (en su serie desestacionalizada), así no muestre de la mejor manera el impacto de la pandemia en el empleo, mejoró en 1.3 p.p. en julio de 2020, frente a mayo de 2020; mejoró en 2,7 p.p. en agosto frente a julio; y en 0,8 p.p en septiembre frente a agosto.

**Gráfica 27. Tasa de desempleo nacional desestacionalizada 2018-2020**

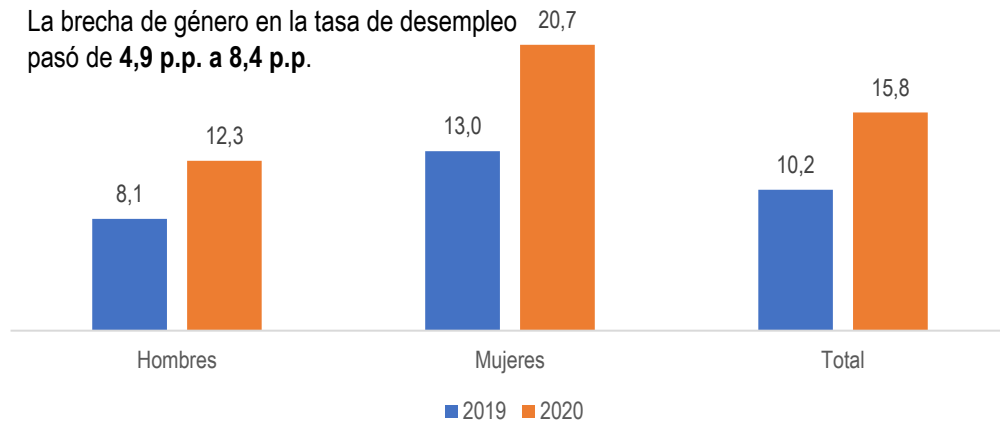


Fuente: GEIH-DANE (2020).

Ahora, también hay dos cifras muy importantes para el análisis a profundidad de la situación del empleo. Y es que, en términos generales, hubo tres grupos especialmente afectados, en términos relativos, durante esta pandemia: las mujeres, los jóvenes y los empleados asalariados.

Por un lado, las cifras muestran que, en septiembre, por cada 10 hombres que perdieron su empleo, 21 mujeres también dejaron de trabajar. De los 2,0 millones de empleos perdidos en septiembre, 1,3 millones fueron de mujeres. Esto disparó las brechas en las tasas de desempleo femeninas y masculinas, de una diferencia de 4,9 p.p. en septiembre de 2019 a 8,4 p.p. en 2020.

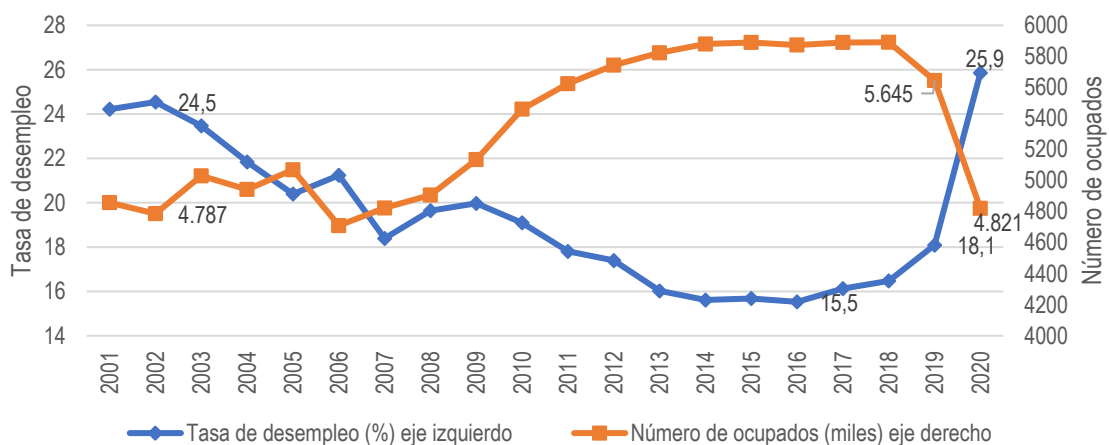
**Gráfica 28. Tasa de desempleo masculina, femenina y total (sept 2019 vs. sept 2020)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Ahora, por edad, también se nota un retroceso importante del nivel de desempleo en la población joven (hasta 28 años). Si bien el desempleo total pasó de 10,2% en septiembre de 2019 a 15,8% en septiembre de 2020, la tasa de desempleo juvenil, por su parte, aumentó de 18,1% a 25,9% en el trimestre móvil julio septiembre. En este sentido, cerca de 3 de cada 10 jóvenes activos en el mercado laboral estaban sin empleo y buscando trabajo en septiembre. Históricamente, se nota cómo se esfumó todo el avance que se había tenido entre 2002 y 2017, periodo en el cual el desempleo pasó de 24,5% a 15,5%.

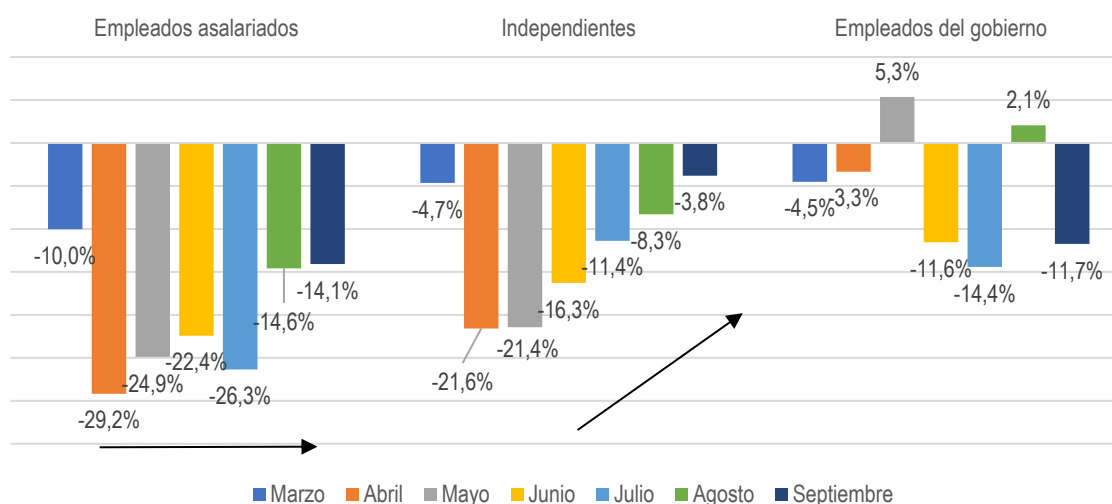
**Gráfica 29. Tasa de desempleo juvenil y número de ocupados jóvenes: jul-sep (2001-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Por otro lado, las cifras también muestran que la recuperación que se ha visto desde abril se ha dado a causa de empleados por cuenta propia y no tanto de los empleados asalariados. Durante los meses de abril a julio se sostuvo una caída del empleo asalariado por encima del 20% y, a pesar del buen desempeño en agosto y septiembre, la caída de este mes fue del -14,6%; y, por su parte, el trabajo independiente ha reducido las variaciones en su nivel de empleo desde el -21,6% hasta cerca del -8,3%.

**Gráfica 30. Variación porcentual en el empleo según posición ocupacional (caída porcentual frente al mismo mes del anterior)**



\*Los empleados asalariados incluyen: empleados particulares, jornaleros o peones y empleados domésticos. Los independientes incluyen trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores y trabajadores sin remuneración.

Fuente: GEIH-DANE (2020).

Esto, sin duda, es muy preocupante, pues el empleo asalariado es el que generan primordialmente las empresas y principalmente de manera formal, y se observa que, durante este tiempo de pandemia, no ha habido una recuperación significativa del empleo perdido que generan estas compañías. La razón tiene que ver con las inflexibilidades del empleo asalariado. Por un lado, los trabajadores por cuenta propia, para septiembre, ya sintieron que podían salir a trabajar sin tantas restricciones de movilidad y automáticamente “recuperaron” su empleo, pero, por otro lado, se nota que las empresas no están volviendo a contratar a los trabajadores que habían tenido que desvincular. Este punto cobra gran relevancia en esta investigación para enfocar las políticas de reactivación, por cuanto, si bien podría pensarse que el empleo informal ha sido más resiliente a la crisis en tanto que ha presentado



una recuperación más rápida, ello no obedece a la protección ofrecida por el Estado en el ámbito laboral —y que se ha concentrado en el empleo formal—, sino, más bien, a que se trata, en un número significativo, de actividades de subsistencia que, por ser tales, no dan espera.

De otra parte, por sector económico, encontramos que las actividades con los mayores deterioros en su empleo, en general, en el periodo corrido de pandemia (abril-septiembre) han sido también las actividades que mayores restricciones para funcionar han tenido, tales como las actividades de entretenimiento, el alojamiento y los servicios de comida, o el comercio.

**Tabla 2. Variación en el empleo según sector económico (periodo abril-septiembre)**

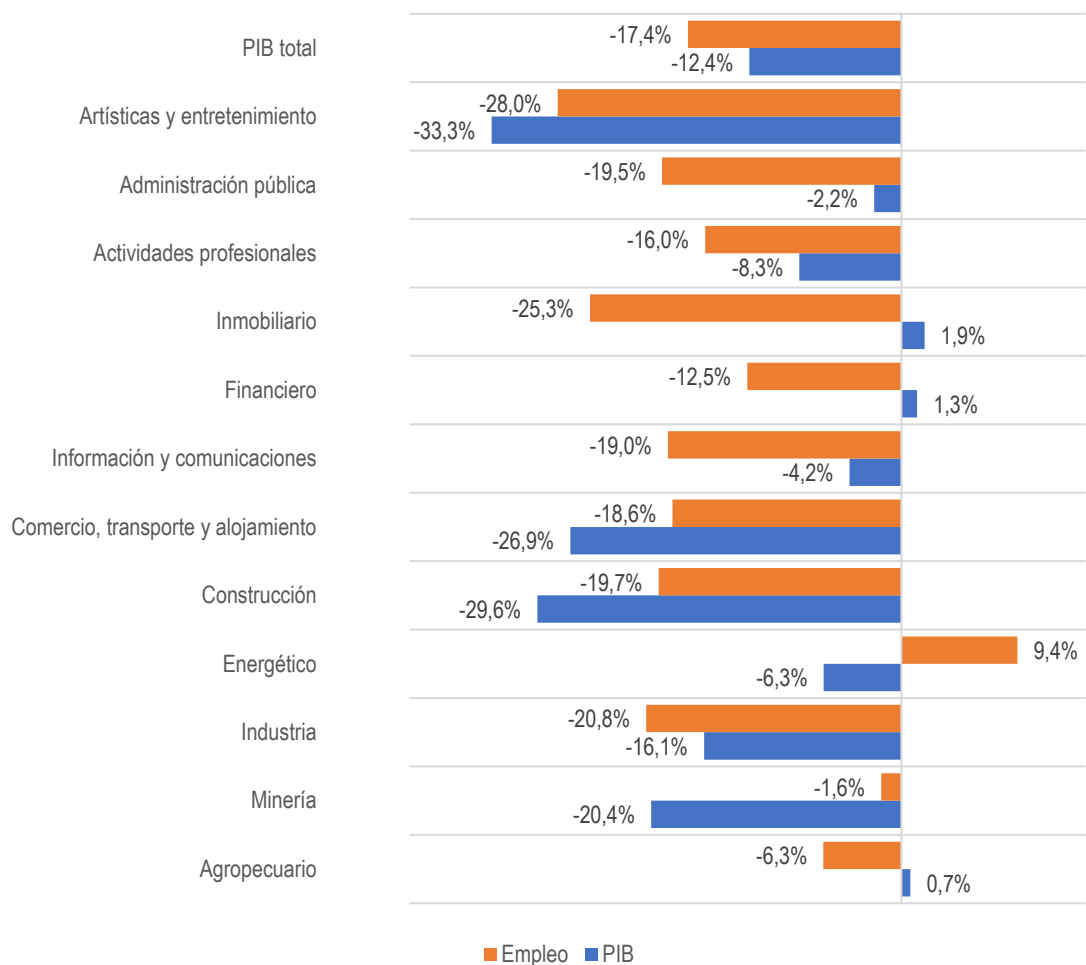
Sector	Abr - Sep 2019	Abr - Sep 2020	Variación (miles de personas)	Variación porcentual
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	2.042	1.471	-571	-28,0%
Alojamiento y servicios de comida	1.598	1.170	-428	-26,8%
Actividades inmobiliarias	282	210	-71	-25,3%
Industrias manufactureras	2.487	1.971	-516	-20,8%
Construcción	1.525	1.224	-301	-19,7%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.616	2.107	-509	-19,5%
Información y comunicaciones	343	278	-65	-19,0%
Transporte y almacenamiento	1.519	1.267	-252	-16,6%
Comercio y reparación de vehículos	4.194	3.513	-682	-16,3%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1.393	1.171	-222	-16,0%
Actividades financieras y de seguros	315	275	-39	-12,5%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.452	3.233	-219	-6,3%
Explotación de minas y canteras	225	221	-4	-1,6%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	202	221	19	9,4%
<b>Ocupados totales</b>	<b>22.194</b>	<b>18.341</b>	<b>-3.853</b>	<b>-17,4%</b>

Fuente: GEIH-DANE (2020).

La siguiente gráfica muestra el comparativo de estas variaciones del empleo por sector económico, en contraposición con la variación del PIB en el periodo comprendido entre abril y septiembre, tiempo del deterioro económico por la pandemia. En términos generales, aquellos sectores con las mayores caídas en la actividad económica tuvieron, también, las mayores caídas en el empleo. No obstante, saltan a la vista algunos sectores como el agropecuario; el sector público; información y comunicaciones; y financiero, donde las caídas en el empleo han sido significativamente mayores a

las variaciones presentadas en el PIB. Estos sectores, presumiblemente, han encontrado la manera de producir lo mismo, o un poco menos, con menos personal.

**Gráfica 31. Variaciones anuales del PIB y del empleo en el periodo abril-septiembre de 2020 vs. abril-septiembre de 2019**

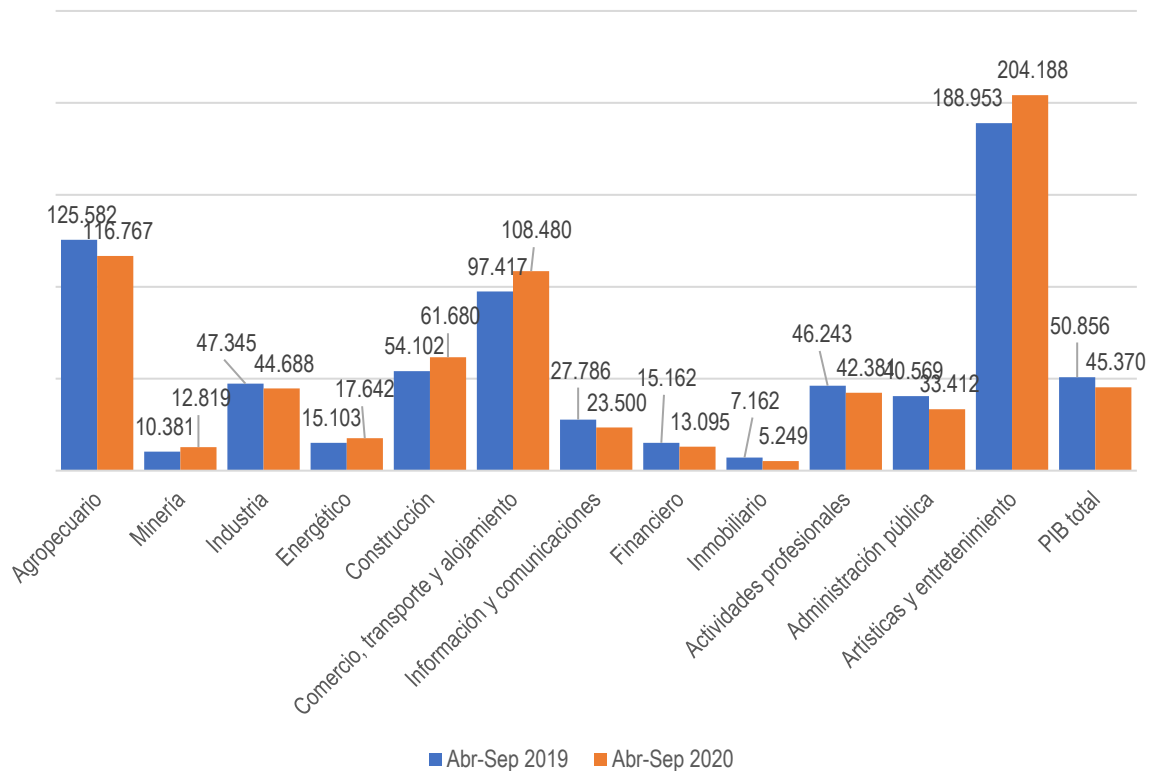


Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH-DANE (2020) y Cuentas Nacionales (DANE, 2020).

El análisis empleo-PIB permite, además, algunas reflexiones valiosas para llevarlas a la discusión de la reactivación. Se calculó cuántas personas son necesarias para producir 1 billón de pesos durante un semestre, para los años 2019 y 2020. Se encontró que el sector de actividades artísticas; el comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida; y el sector agropecuario, son los sectores más intensivos en mano de obra, puesto que todos requieren más de 100.000 trabajadores para lograr

producir 1 billón de pesos. Por su parte, las actividades inmobiliarias; el sector energético y minero; y el sector financiero, necesitan menos de 15.000 empleados para alcanzar 1 billón de pesos en producción en un trimestre. En promedio, cada billón de pesos que produjo la economía en el semestre abril-septiembre de 2020 requirió el trabajo de 45.370 trabajadores.

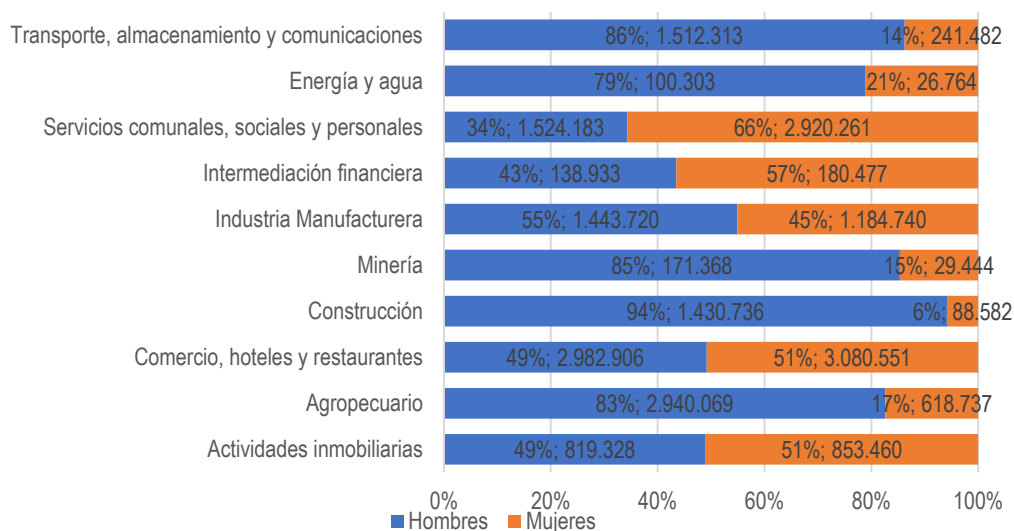
**Gráfica 32. Trabajadores necesarios para producir 1 billón de pesos en un semestre (Abr-Sep 2019 vs. Abr-Sep 2020)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH-DANE (2020) y Cuentas Nacionales (DANE, 2020).

Del mismo modo, tratando de establecer una relación entre los sectores económicos y la necesidad apremiante de fortalecer tanto el empleo juvenil como el femenino, encontramos algunas cifras interesantes. Por un lado, por género, encontramos que los sectores económicos que concentran más mujeres que hombres son los siguientes: servicios personales, sociales y comunales; el comercio y el sector financiero. Análogamente, sectores como el transporte, la minería, el agro, la construcción y el sector eléctrico, emplean, de manera muy generalizada, hombres.

**Gráfica 33. Ocupación por sector económico y género 2019**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020). Datos a 2019.

Por otro lado, la contratación de jóvenes es mucho más uniforme entre los sectores, pues estos concentran entre el 20% y 30% de la población ocupada en cada sector. Sin embargo, lo que puede verse en la siguiente gráfica es que hay sectores que emplean una gran proporción de esta población joven, como el comercio (1,8 millones de jóvenes), los servicios comunales, sociales y personales (1 millón), el sector agropecuario (1 millón) y la industria (685 mil).

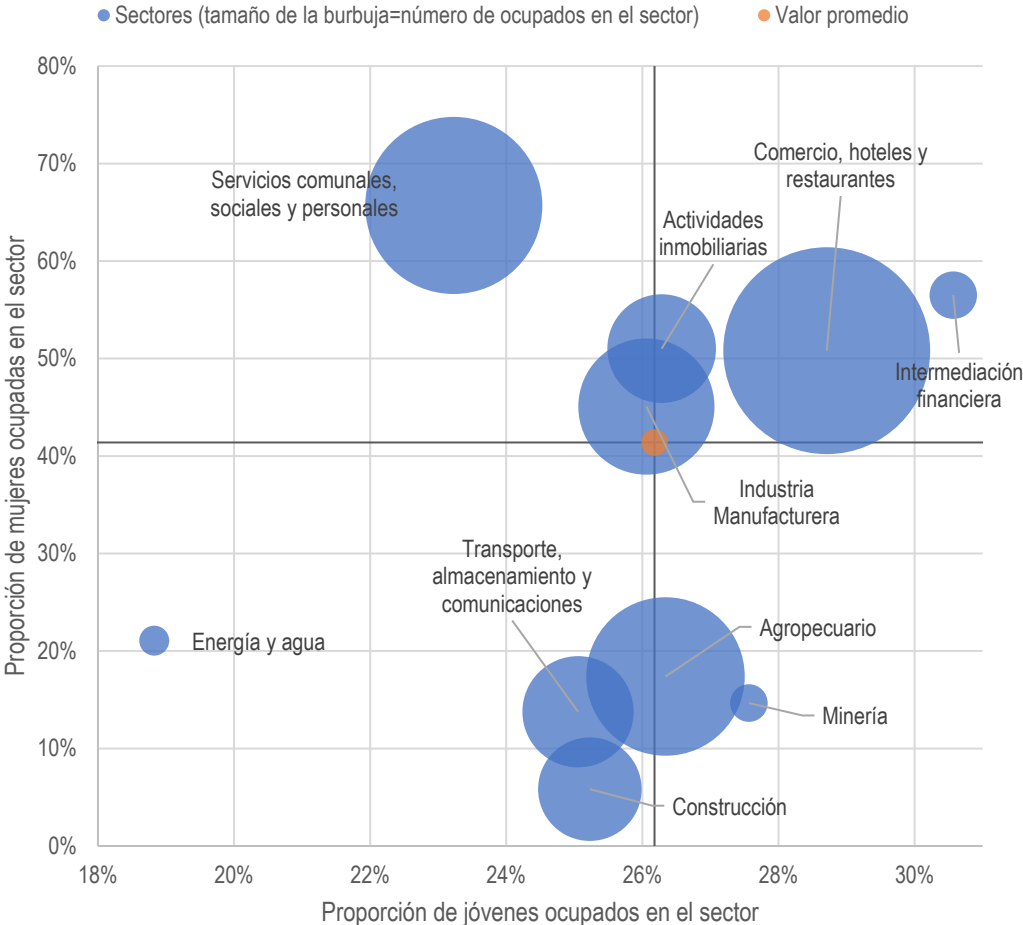
**Tabla 3. Número de ocupados por sector económico y edad 2019**

Sector económico	Jóvenes (hasta 28 años)	Entre 29 años y sin edad de pensión	En edad de pensión	Total (2019)
Actividades inmobiliarias	439,669	1,098,402	134,717	1,672,788
Agropecuario	937,387	2,162,916	458,503	3,558,806
Comercio, hoteles y restaurantes	1,740,759	3,687,129	635,569	6,063,457
Construcción	383,301	1,064,246	71,771	1,519,318
Minería	55,354	137,704	7,754	200,812
Industria Manufacturera	684,956	1,695,205	248,299	2,628,460
Intermediación financiera	97,640	215,773	5,997	319,410
Servicios comunales, sociales y personales	1,032,405	3,045,217	366,822	4,444,444
Energía y agua	23,923	99,436	3,708	127,067
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	439,408	1,221,085	93,302	1,753,795
<b>Total</b>	<b>5,834,802</b>	<b>14,427,113</b>	<b>2,026,442</b>	<b>22,288,357</b>

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020). Datos a 2019.

Si se cruzan las variables de género y edad, en cuanto a la distribución de las mujeres y los jóvenes en el total de ocupados, también pueden verse resultados interesantes. La siguiente gráfica muestra los sectores económicos según la proporción de mujeres y jóvenes que ocuparon en 2019. Los tamaños de las burbujas representan el número total de ocupados de ese sector. Las líneas transversales son el promedio de mujeres sobre el total de ocupados en el país (41%) y el promedio de jóvenes contratados en el total nacional (27%).

**Gráfica 34. Sectores clave para incentivar la contratación de mujeres y jóvenes. Proporción de jóvenes vs proporción de mujeres y tamaño del sector**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020). Datos a 2019.

De la anterior gráfica se nota cómo algunos sectores, como el financiero y el comercio, contratan relativamente más mujeres y jóvenes; y otros sectores como el transporte, la construcción y el sector energético son relativamente más intensivos en personas mayores de 28 años y hombres. Esto puede mostrar la posible razón del fuerte deterioro del empleo femenino frente a las medidas de aislamiento. Sectores de servicios, comercio, transporte y alojamiento fueron algunos de los sectores con mayores empleos perdidos y son también los sectores que más mujeres ocupan.

En momentos de crisis, es importante conocer y enfatizar estas cifras, puesto que cada peso que se invierta en los sectores que más requieren trabajadores para funcionar serán aquellos que necesiten emplear más personas. Para la reactivación de los niveles de empleo a los niveles previos a la pandemia se debe mirar con detalle la posibilidad de invertir directamente en sectores como el comercio, la construcción, el turismo, los servicios sociales y comunales, o el agro.

### **2.3. La situación fiscal**

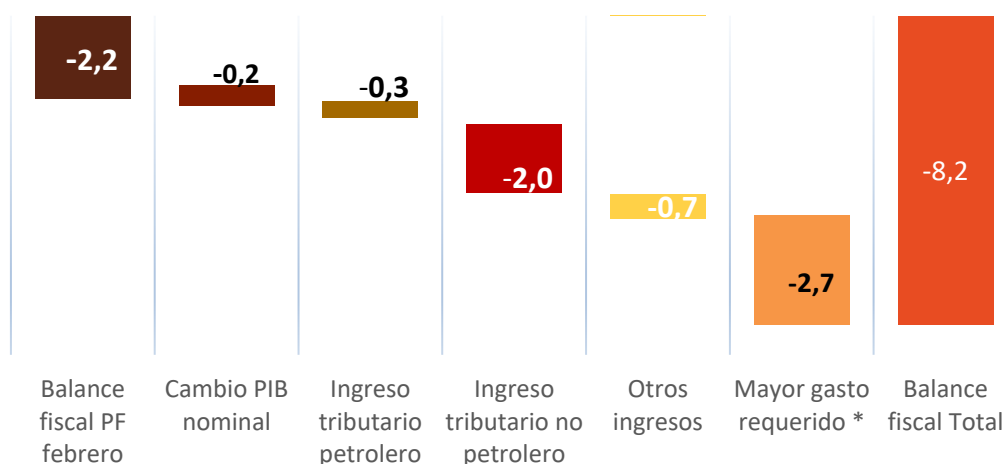
Una gran parte de la reactivación de la economía y el empleo implica que el Gobierno Nacional haga esfuerzos fiscales para hacer frente a la crisis y apoyar activamente la recuperación de los empleos. No obstante, también es importante tomar en cuenta que existe una restricción al gasto desmesurado y que, incrementar el déficit fiscal, aumenta, al mismo tiempo, los niveles de deuda y, en consecuencia, incrementa los impuestos que deberán cobrarse en el futuro.

Con esto, cabe anotar que el Gobierno Nacional, con recomendación del Comité Consultivo para la Regla Fiscal, tomó mano del artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, suspendiendo la regla fiscal durante los años 2020 y 2021, por tratarse esta coyuntura de un evento extraordinario que compromete la estabilidad macroeconómica del país.

Así, el Comité evaluó que no solo existe la necesidad de apropiar más recursos de gasto, para atender la emergencia sanitaria, proteger a la población vulnerable y preservar el empleo, sino que, además, hay un choque negativo en los ingresos del Estado, debido a una menor actividad económica. Con esto, el Gobierno tiene la posibilidad de exceder el déficit fiscal que permitía la regla para poder atender

con suficiencia esta crisis. La siguiente gráfica muestra las categorías de ingreso y gasto que obligaron a un mayor déficit fiscal para el 2020.

**Gráfica 35. Déficit GNC 2020 Contribuciones al mayor déficit como % del PIB**

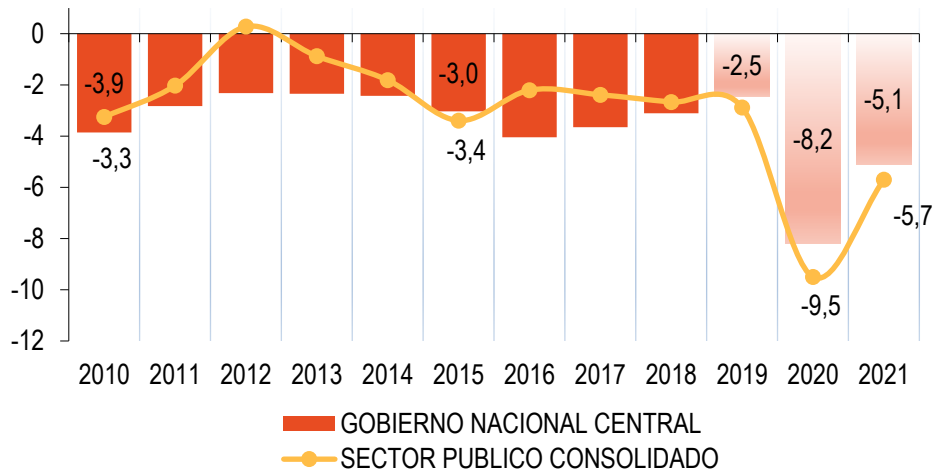


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). MFMP.

\* Incluye 2,5% de gastos del FOME

En últimas, el Gobierno Nacional estima que gastará, para el final del año, un 2,7% del PIB para atender la crisis y recuperar empleos. No obstante, ya se estima que esta cifra incluso podría llegar al 3,3% del PIB según cálculos recientes del Ministerio de Hacienda. Por su parte, para 2021, tal como se observa en la siguiente gráfica, el Ejecutivo estima un déficit fiscal del -5,1% del PIB.

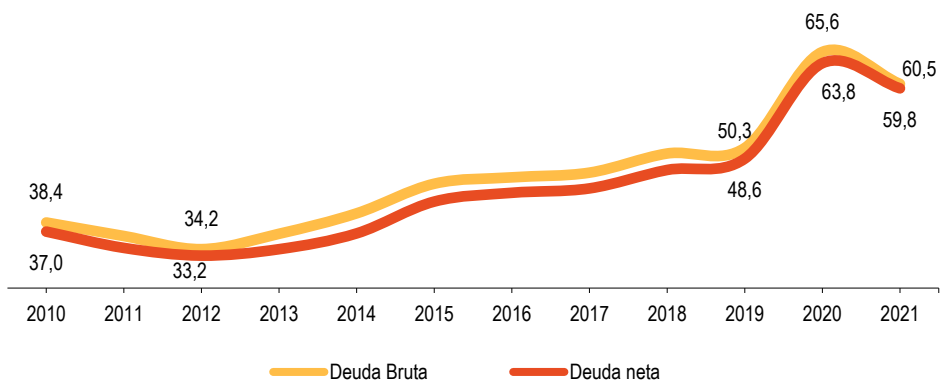
**Gráfica 36. Balance fiscal del sector público consolidado y del gobierno nacional central como % del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). MFMP.

Estos incrementos en los déficits fiscales para los años 2020 y 2021 implican, entonces, que Colombia tendría un nivel de deuda pública bruta igual al 65,6% del PIB en 2020, es decir, 15,3 puntos porcentuales del PIB por encima del valor registrado en 2019. Y para 2021, este valor alcanzaría el 60,5% del PIB, tomando en cuenta que se estima una recuperación de la producción nacional para ese año.

**Gráfica 37. deuda bruta y neta del GNC como porcentaje del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). MFMP



Todo este panorama indica que, aunque es deseable que el Gobierno reaccione de una manera contracíclica para reactivar los empleos y la economía, existen restricciones presupuestales que no permiten márgenes de maniobra tan amplios. No obstante, también es importante analizar que, en la perspectiva mundial, la deuda pública de nuestro país está calificada como una de las mejores de América Latina, siendo uno de los pocos países de la región que conserva su grado de inversión.

**Gráfica 38. Calificación de riesgo deuda soberana**

Grado de inversión	País	FitchRatings		MOODY'S		S&P Global	
		Calificación	Perspectiva	Calificación	Perspectiva	Calificación	Perspectiva
Grado de inversión	Chile	A	Negativa	A1	Estable	* A+	Negativa
	Perú	BBB+	Estable	A3	Estable	BBB+	Estable
	Colombia	* BBB-	Negativa	Baa2	Estable	* BBB-	Negativa
	México	* BBB-	Estable	* Baa1	Negativa	* BBB	Negativa
	Panamá	BBB	Negativa	* Baa1	Estable	* BBB+	Negativa
	Uruguay	BBB-	Negativa	Baa2	Estable	BBB	Estable
Grado especulativo	Paraguay	BB+	Estable	Ba1	Estable	BB	Estable
	Bolivia	B+	Negativa	* B1	Negativa	B+	Estable
	Brasil	* BB-	Negativa	Ba2	Estable	BB-	Estable
	Ecuador	* RD		* Caa3	Negativo	* SD	
	Venezuela	CC		C	Estable	SD	Negativa
	Argentina	* RD		* Ca	Negativa	* SD	

Fuente: elaboración propia con corte a septiembre de 2020.

Puede verse, entonces, que la situación de Colombia sigue manteniéndose en grado de inversión, a diferencia de otras grandes economías de la región. Este ha sido un esfuerzo importante en materia de política fiscal para impedir que la crisis generada por la pandemia se traduzca en una percepción de desconfianza respecto a la solidez de la economía colombiana.

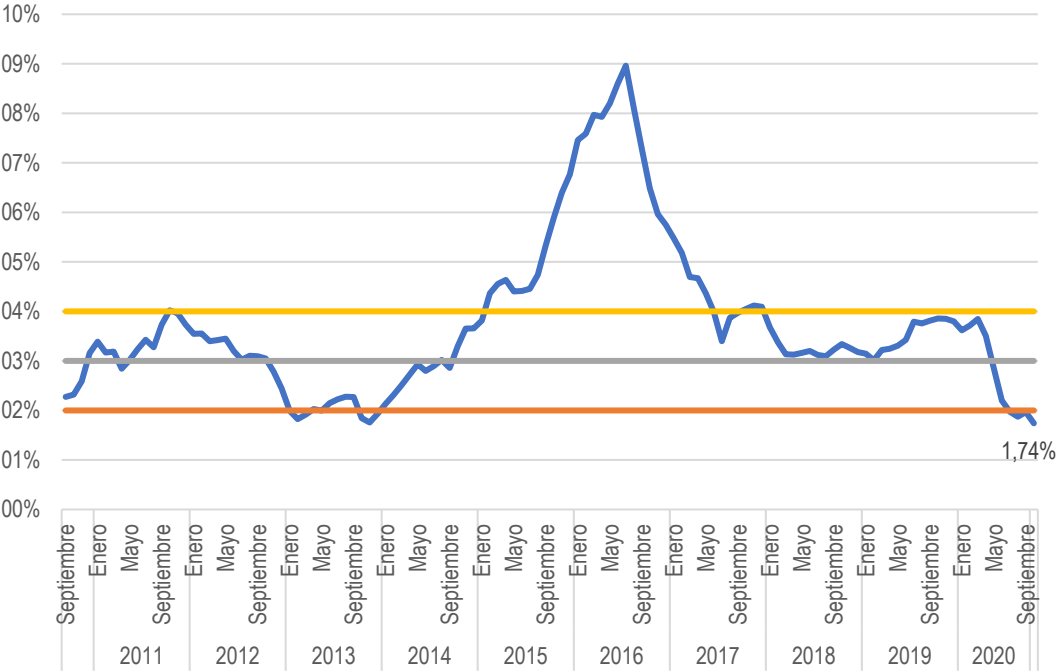
## 2.4. La situación monetaria y el entorno macroeconómico

Además de la política fiscal como mecanismo para hacer frente a los ciclos recesivos en la actividad productiva, también existe, desde la política económica, la posibilidad de hacer uso de la política monetaria. Esta es determinada en Colombia por el Banco de la República, una entidad del sector

público, pero independiente del Gobierno Nacional. Su misión, por mandato constitucional, está en mantener el poder adquisitivo de la población colombiana y disminuir las volatilidades del mercado cambiario.

Para ello, el mismo Banco estableció la meta de mantener los niveles de inflación en un rango de 2% a 4% anual. Según las cifras a octubre de 2020, la inflación se ubicó en un valor de 1,74%, uno de los indicadores más bajos en la última década y por debajo del rango meta del Banco Central. Esto está explicado en gran parte debido a la reducida demanda de bienes y servicios durante la pandemia, la cual ha implicado que los precios se mantengan relativamente inalterados.

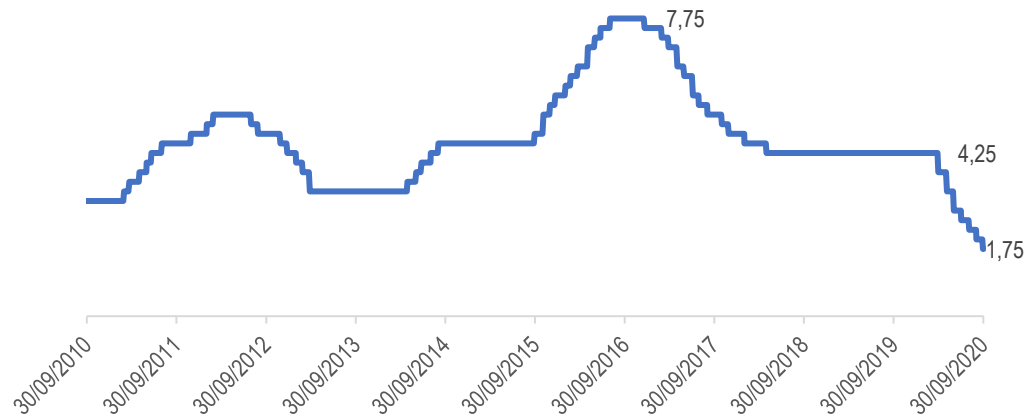
**Gráfica 39. Inflación al consumidor**



Fuente: IPC/DANE (2020).

Este fenómeno de inflación a la baja le da un margen importante al Banco de la República para reducir los tipos de interés a los cuales esta entidad le presta dinero a los bancos comerciales. Este indicador, llamado la tasa de intervención, se ha venido reduciendo en 2,5 puntos porcentuales desde marzo hasta octubre, pasando de 4,25% anual a solo 1,75% anual.


**Gráfica 40. Tasa de intervención Banco de la República (2010-2020)**



Fuente: Banco de la República (2020).

No queda duda de que el Banco de la República respondió rápidamente a esta crisis, sin embargo, ante unos niveles de inflación que continúan decreciendo, se plantea también la posibilidad de incrementar de manera excepcional y focalizada la masa monetaria con el fin de atender directamente la crisis.

# 3. Desempeño económico internacional durante la crisis por la **COVID -19**



### **3. Desempeño económico internacional durante la crisis por la COVID 19**

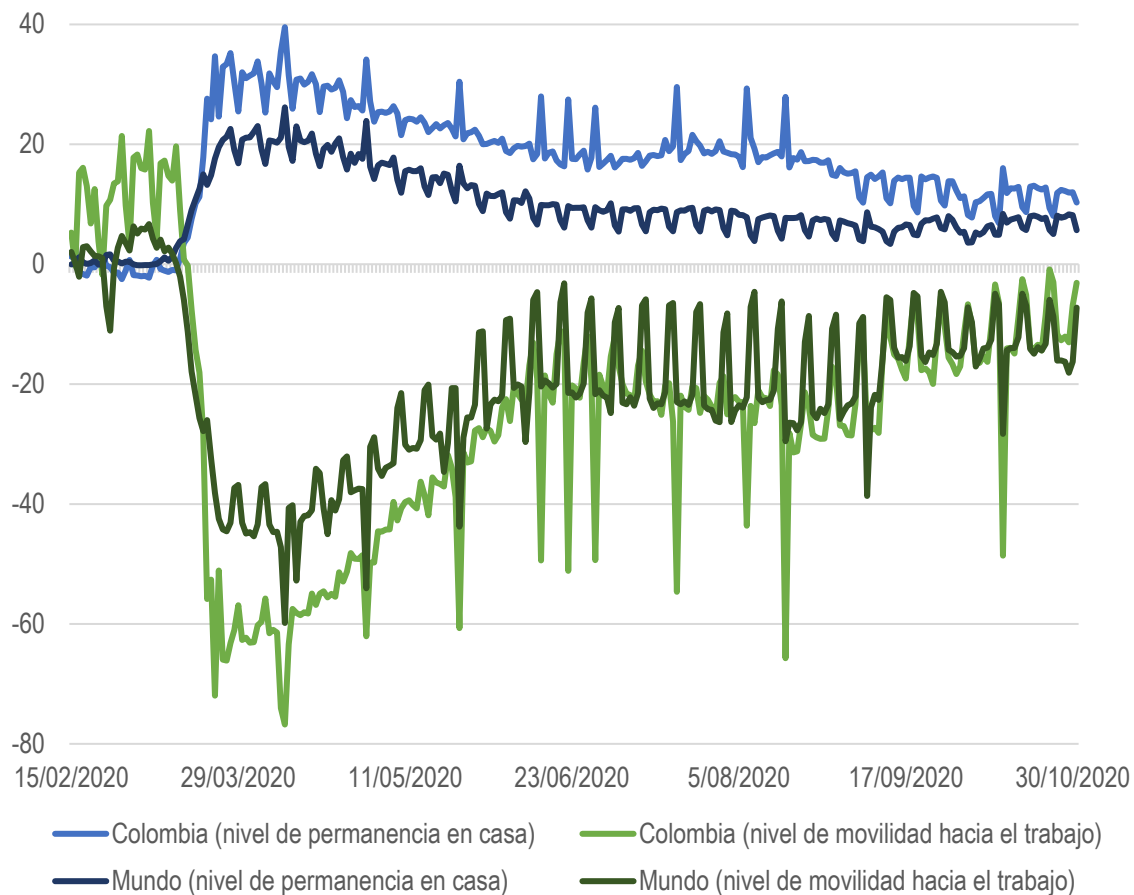
La crisis que desató la COVID-19 tiene un carácter global. No hay un solo país del mundo que no se haya visto afectado negativamente con esta situación. Por un lado, tuvieron que ser decretadas restricciones a la movilidad en casi todos los países del mundo y tanto la oferta como la demanda de la mayoría de los bienes y servicios se han visto disminuidas.

#### **3.1. Movilidad y aislamiento**

El 11 de marzo de 2020 fue decretada la COVID-19 como pandemia y, a partir de allí, la mayor parte del retroceso de la economía y de la movilidad de las personas se concentró durante los meses de abril, mayo y junio, el segundo trimestre de 2020. Para mostrar esta tendencia mundial de confinamientos, cierres y baja movilidad, la siguiente gráfica ilustra, para Colombia y para el mundo, el comportamiento diario, entre febrero y octubre, de los niveles de movilidad hacia el trabajo y de los niveles de permanencia de las personas en el hogar.

Estos datos son producto de un análisis importante que ha hecho Google, midiendo, en cada país y región del mundo, cómo ha sido la movilidad de las personas según los registros reportados en Google Maps. Los indicadores muestran la desviación en los niveles de movilidad frente a una línea base que indica lo que sería la movilidad en condiciones normales. Esta "línea base" Google (2020) la definió como "el valor medio del periodo de 5 semanas comprendido entre el 3 de enero y el 6 de febrero del 2020". Cuando el valor del indicador es menor a 0 en alguna fecha, indica que existe una menor movilidad relativa en ese periodo, frente al periodo que tomó Google como referencia.

**Gráfica 41. Niveles de movilidad hacia el trabajo y de permanencia en casa (feb-oct 2020)**

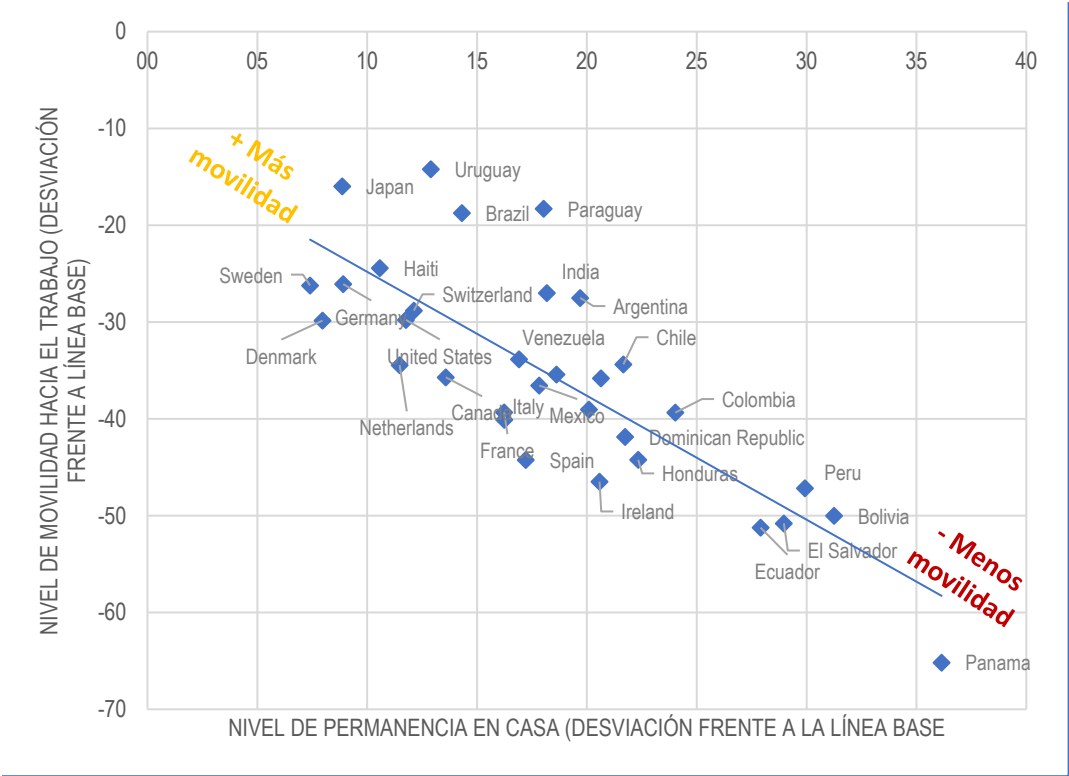


Fuente: elaboración propia con base en datos de movilidad de Google (2020). Corte a 31 de octubre.

De la gráfica se pueden hacer varios análisis. Por un lado, se nota cómo, tanto en Colombia como en el mundo, las personas incrementaron su permanencia en casa desde mediados de marzo y, también, redujeron abruptamente sus desplazamientos hacia los lugares de trabajo. A partir de esa fecha, la mayoría de los países comenzaron a establecer medidas de cuarentena que llegaron a un pico, como se observa en la gráfica, a mediados de abril de 2020. A partir de allí, aunque de forma desacelerada, comenzó a haber más y más movilidad con el pasar de los días. En septiembre y octubre, la movilidad hacia el trabajo y la permanencia en el hogar se asemejan mucho más a los valores que se presentaban en febrero. Por otro lado, la gráfica también muestra algunos picos y valles abruptos para Colombia en algunas fechas que coincidieron con días feriados y, en el mundo, en las fechas que coinciden con los fines de semana.

No obstante, una de las conclusiones que también salta claramente a la vista con el análisis de las cifras de Google es que los habitantes de Colombia, en promedio, han tenido una reducción en su movilidad mayor que el promedio del mundo durante todo el tiempo de la pandemia. Más adelante se apuntarán las implicaciones que esto pudo llegar a tener en términos del empleo y de la actividad económica. Por lo pronto, resulta importante hacer el análisis de la movilidad desde una visión comparada, para evaluar cuáles son los países que más se aislaron durante el segundo trimestre del año, el cual ha concentrado la mayor parte de las medidas restrictivas y, también, la mayoría de las consecuencias negativas en materia económica. A continuación, en un gráfico de dispersión, se muestran los indicadores de permanencia en casa y movilidad hacia el trabajo, para varios países seleccionados, durante el promedio de todo el segundo trimestre del año. Por razones claras, los países en los cuales sus habitantes se han quedado más en casa que otros también han tenido en general una menor movilidad hacia el trabajo. Es por esto que la línea de tendencia marca, hacia la derecha y abajo, menores niveles de movilidad y, hacia la izquierda y arriba, mayores niveles de movimiento de las personas.

**Gráfica 42. Nivel de movilidad hacia el trabajo y permanencia en casa (II trimestre de 2020)**

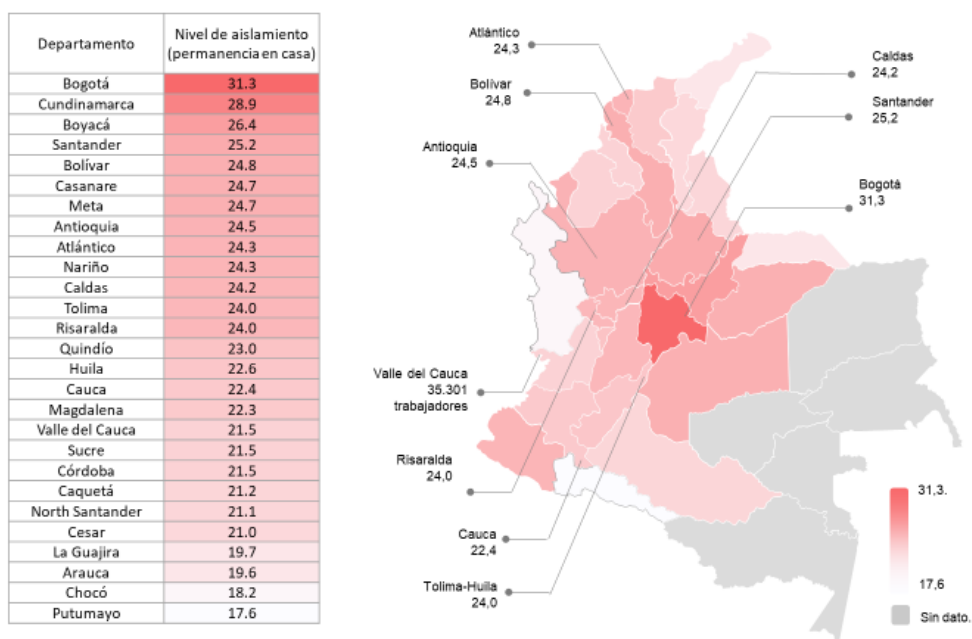


Fuente: elaboración propia con base en datos de movilidad de Google (2020).

Puede notarse, también, que, en general, los países de América Latina encabezan los indicadores en niveles de aislamiento. Por una parte, los países en los cuales las personas han salido más de sus casas son Japón, Suecia, Holanda, Alemania; y los países que más han permanecido en el hogar son Panamá, Bolivia, El Salvador, Ecuador, Perú, Colombia y República Dominicana.

Para el caso específico de Colombia y sus regiones, estos datos de movilidad muestran que Bogotá, Boyacá, Santander, Bolívar y Casanare fueron las regiones en las que hubo más aislamiento en el segundo trimestre de 2020 y en las que, en términos relativos, más personas se quedaron en sus casas. Putumayo y Chocó, dos departamentos en los límites territoriales del país, fueron los que menor aislamiento presentaron. Se nota cómo los departamentos más centralizados en la región andina del país fueron los que más se quedaron en casa.

**Gráfica 43. Nivel de permanencia en casa departamentos de Colombia, II trimestre de 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de movilidad de Google (2020)

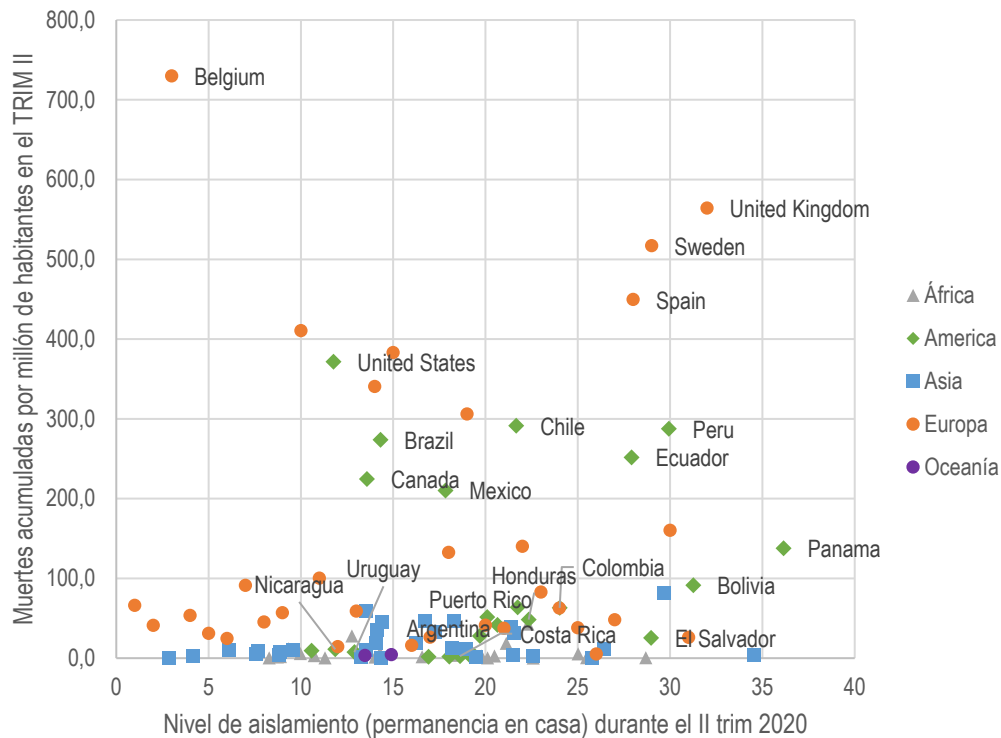
Toda esta reducción de movilidad ha tenido el único propósito de reducir el contagio por el virus y, así, reducir también las muertes asociadas a la enfermedad y la presión sobre el sistema de salud. Para evaluar esta correlación, contrastamos, para todos los países con más de 1 millón de habitantes, por



un lado, las cifras de muertes por millón de habitantes durante todo el segundo trimestre de 2020 y, por otro lado, el nivel de permanencia en casa.

La siguiente gráfica ilustra que no parece existir una relación muy clara en el hecho de que los países que se quedaron más en casa hubiesen tenido un menor número de muertes por millón de habitantes.

**Gráfica 44. Muertes por millón de habitantes vs. Nivel de aislamiento social (permanencia en casa), durante el segundo trimestre de 2020**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Oxford University (2020) y Google (2020).

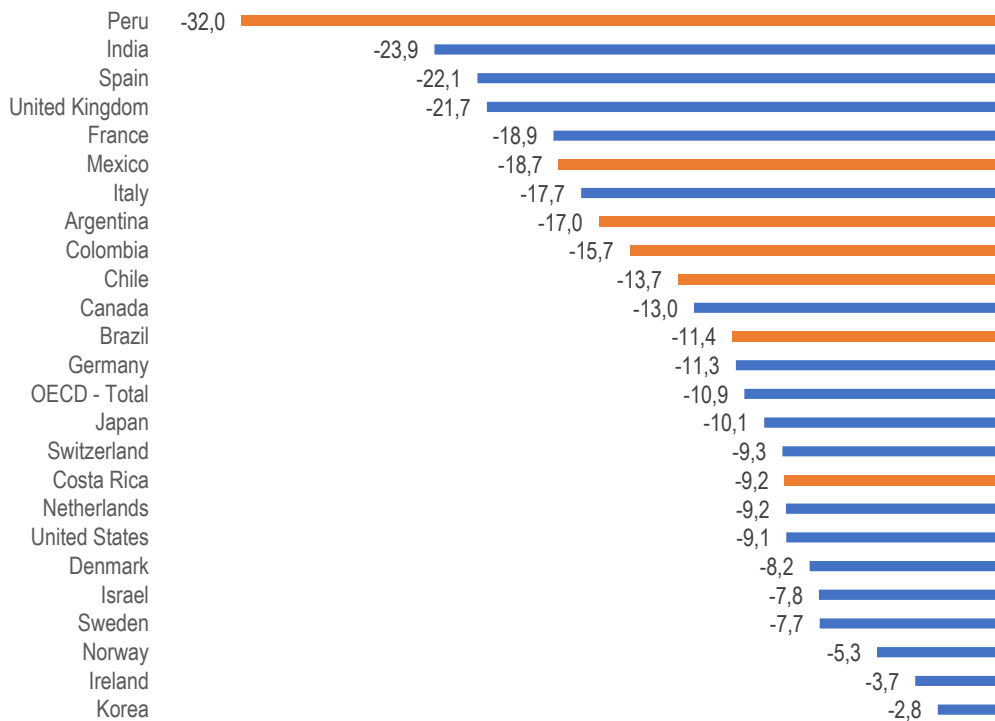
Esto, claramente, puede estar también sesgado por el sub-reporte de datos en algunos países y por las formas específicas de medición de los decesos, pero lo que muestra también es que, tanto América como Europa, fueron los continentes que tuvieron un mayor impacto del virus en muertes por millón de habitantes.

## 3.2. Economía y empleo

Más allá del efecto que puede tener el aislamiento social sobre los contagios y muertes por COVID-19, las cuales su reducción representa, a la larga, el mayor objetivo para los países en aras de superar el aparente dilema entre salud y economía; también es importante analizar el efecto que ha tenido todo lo asociado al virus, entre choques de oferta, demanda, restricciones de transporte y movilidad, entre otras, sobre la economía mundial y los niveles de empleo.

Con información del segundo trimestre de 2020, el cual coincide con el periodo en el cual hubo una mayor afectación del virus sobre las personas y de la crisis que este generó sobre la economía, hay algunos datos interesantes a nivel internacional. Por un lado, entre los países seleccionados, Perú destaca como el país con la mayor caída en el PIB (-32%) en el segundo trimestre, comparado con el mismo periodo de 2019. Los países latinoamericanos (en naranja) también destacan por estar, en líneas generales, en los puestos más bajos en materia de crecimiento económico. Corea, Irlanda, Noruega y Suecia, aunque también presentaron caídas en la actividad económica durante el segundo trimestre de 2020, fueron los países con el mejor rendimiento económico entre los países seleccionados.

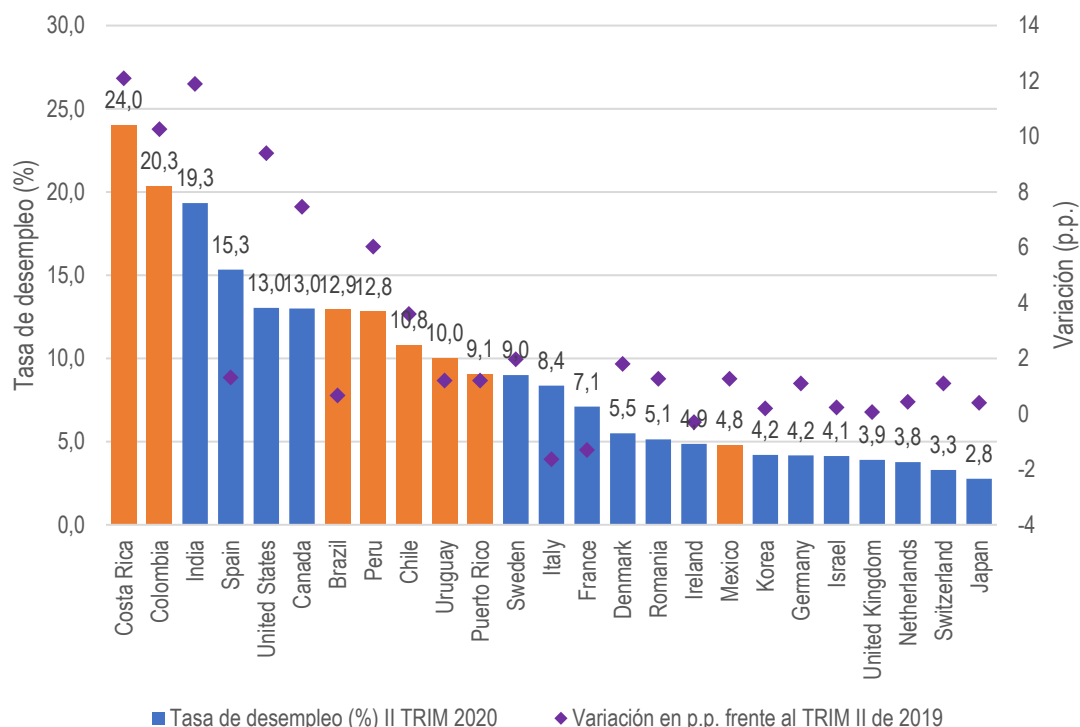
**Gráfica 45. Variación anual del PIB en países seleccionados (II trimestre de 2020 vs 2019)**



\*Para algunos países el dato corresponde a una proyección. Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

Ahora bien, no solo ha existido una menor capacidad de producción de bienes y servicios en las economías del mundo. También, quizás en la misma medida, se ha presentado una verdadera crisis de empleo. En casi todos los países del mundo una cantidad significativa de habitantes ha perdido sus puestos de trabajo. La siguiente gráfica ilustra, desde una perspectiva comparada, las tasas de desempleo de varios países seleccionados durante el segundo trimestre de 2020, junto con la variación que hubo durante ese mismo periodo, frente a la tasa de desempleo del segundo trimestre de 2019. En esta materia, salta a la vista que Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, ha sido, por lejos, uno de los países con mayor deterioro en las tasas de desempleo. Colombia, por ejemplo, fue el segundo país con la tasa de desempleo más alta entre los países seleccionados y el tercero que presentó un mayor deterioro en el indicador frente al segundo trimestre de 2019.

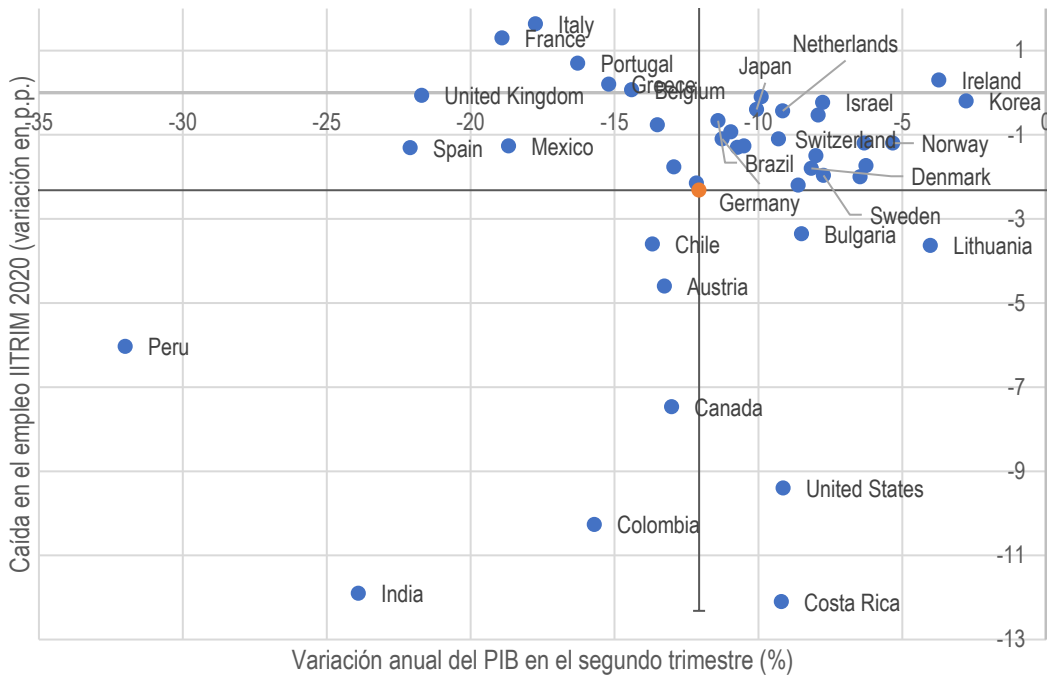
**Gráfica 46. Tasa de desempleo de países seleccionados en el II trimestre de 2020, variación frente a 2019**



\*Para algunos países el dato corresponde a una proyección. Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

Ubicamos, también, a estos países en su desempeño en materia tanto de empleo como de la economía. La siguiente gráfica visualiza, para 42 países seleccionados, en el eje x, la variación anual del PIB en el segundo trimestre y, en el eje y, la variación en la tasa de desempleo, en puntos porcentuales, para ese mismo trimestre, frente a 2019. Los resultados son contraintuitivos, puesto que, desde la teoría económica, debería existir una relación directa entre empleo y economía. En este sentido, los países que peores caídas en el PIB presentaron deberían ser los que mayores pérdidas de empleo tuvieron. No obstante, lo que se nota es que existieron varios datos atípicos que se distancian de lo normal; la mayoría de los países, sobre todo países europeos, tuvieron caídas menores a los 3 p.p. en el empleo, mientras que varios países americanos, como Canadá, Estados Unidos, Colombia, Costa Rica, entre otros, tuvieron variaciones negativas superiores a los 7 p.p.

**Gráfica 47. Deterioro en el empleo (variación tasa de desempleo) vs. deterioro en la actividad económica (variación del PIB). II trimestre de 2019 vs II trimestre de 2020**



\*Para algunos países el dato de PIB o de empleo, puede corresponder a una proyección. Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

La línea que cruza horizontalmente el plano muestra la variación promedio del empleo en puntos porcentuales (-2,32 p.p.) y, cruzando verticalmente, tenemos la variación promedio en el PIB (-12,1%). Cualquier país ubicado hacia la izquierda y hacia abajo en el plano está en una situación peor que el promedio; este es el caso, por ejemplo, de Colombia, Canadá, Austria, Chile, India y Perú; mientras que cualquier país ubicado en el plano hacia la derecha y arriba tuvo un rendimiento mejor que el promedio; esta situación se presentó, por ejemplo, en Irlanda, Corea, Países Bajos, Brasil, Japón y otros.

Para profundizar en este análisis del desempeño tanto del empleo como de la actividad económica calculamos un índice combinado, entre 0 y 1, que mide el desempeño combinado del desempleo junto con el PIB. Se estandarizaron a un nivel entre 0 y 1 el indicador del deterioro del desempleo en puntos porcentuales y el indicador de la actividad económica; y, luego, se promediaron con una ponderación

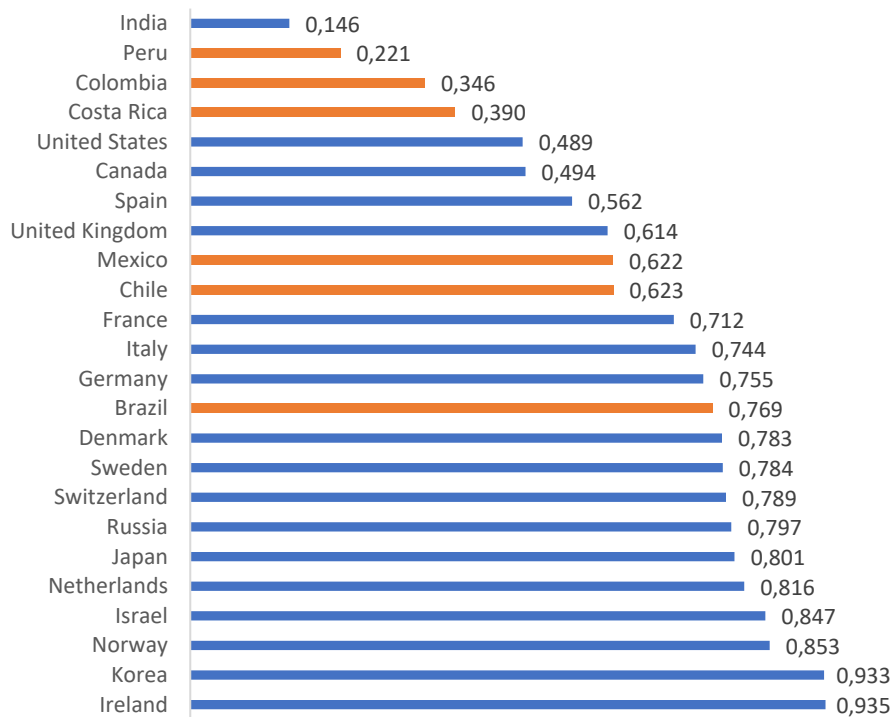
igual para cada uno de los indicadores. La siguiente fórmula muestra el cálculo del índice para el país  $i$ .

$$\text{Puntaje (PIB y Empleo)} = \frac{1}{2} * \left( \left| \frac{\text{PIB}_i - \text{PIB}_{\text{Min}}}{\text{PIB}_{\text{Max}} - \text{PIB}_{\text{Min}}} \right| + \left| \frac{\text{TD}_i - \text{TD}_{\text{Max}}}{\text{TD}_{\text{Min}} - \text{TD}_{\text{Max}}} \right| \right)$$

Donde el puntaje representa un valor entre 0 y 1, siendo 0 el peor rendimiento combinado de empleo con PIB y 1 el mejor de todos; PIB es la variación anual del PIB en el segundo trimestre de 2020 para el país  $i$ , para la variación máxima ( $\text{PIB}_{\text{Max}}$ ) y para la variación mínima ( $\text{PIB}_{\text{Min}}$ ); y TD es la variación en puntos porcentuales de la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2020, frente al mismo trimestre en 2019, para el país  $i$  ( $\text{TD}_i$ ), para la variación máxima ( $\text{TD}_{\text{Max}}$ ) y para la variación mínima ( $\text{TD}_{\text{Min}}$ ).

Así, encontramos en la siguiente gráfica que, entre los países seleccionados, Colombia ocupó el 3 puesto entre los de peor rendimiento combinado del empleo y el PIB para el segundo trimestre de 2020, solo por debajo de India y Perú. Y, en general, entre los países de América Latina, solo Brasil superó el puntaje promedio en este indicador (0,701), situándose en un valor de 0.769.

**Gráfica 48. Puntaje: nivel combinado de rendimiento económico y del empleo durante el II trimestre 2020 (donde 0 es el peor rendimiento y 1 el mejor)**



\*Para algunos países la estimación contiene datos de PIB o de empleo que pueden corresponder a una proyección. Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

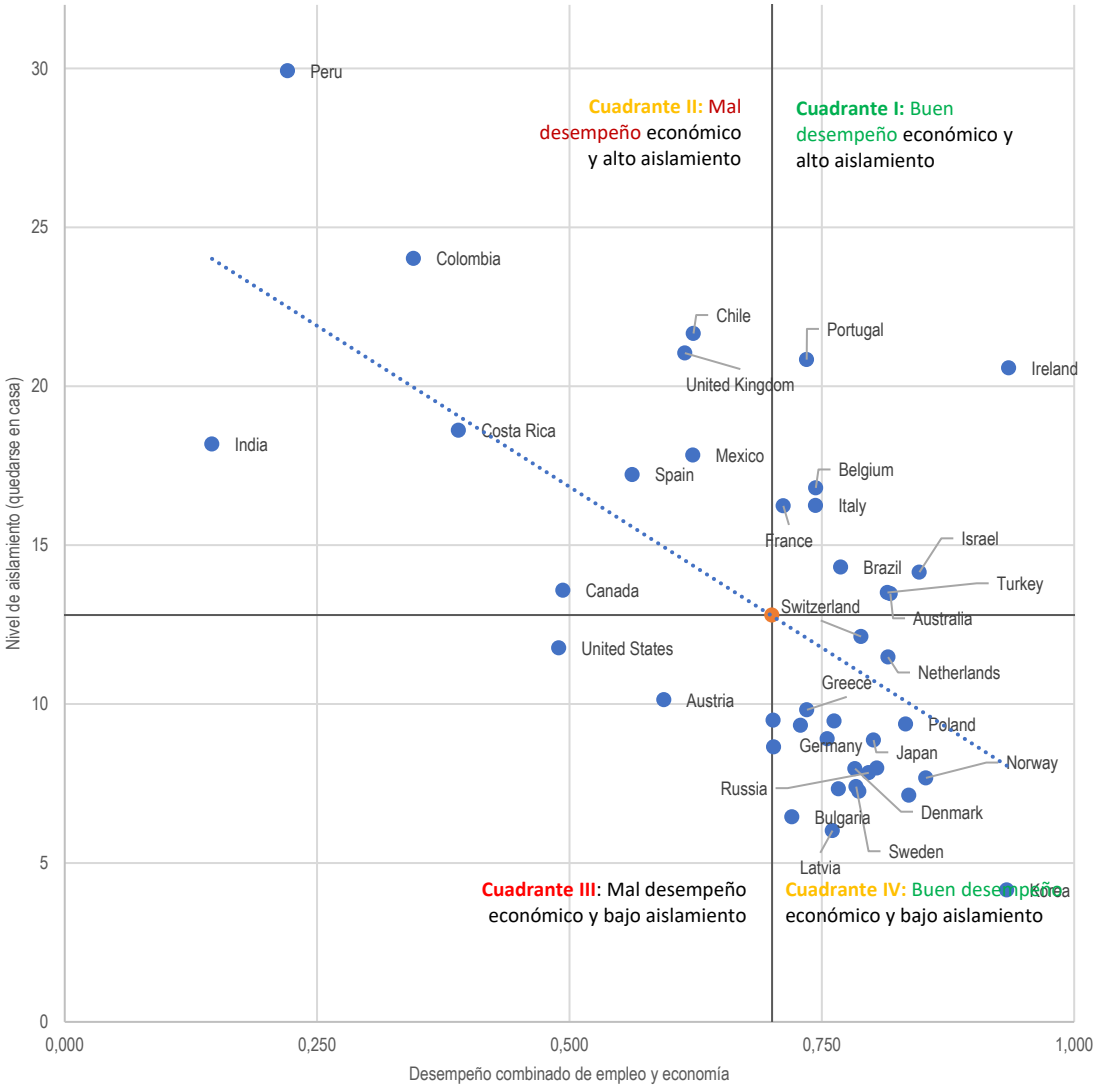
### 3.3. La relación entre economía, empleo y aislamiento: países a emular y no emular

En los dos apartes anteriores se hizo un análisis separado de la incidencia general del aislamiento en los diferentes países del mundo y del desempeño general de la economía y el empleo para el segundo trimestre de 2020. No obstante, resulta importante hacer el análisis de la correlación que pueden tener estas dos variables.

Para ello, se hizo un análisis cruzado de la relación entre el nivel de permanencia en el hogar durante el segundo trimestre de 2020, a partir de los datos de Google, con el puntaje de desempeño combinado

en empleo y economía que ya se había calculado para el mismo periodo. La siguiente gráfica visualiza la relación cruzada de estas variables en un plano cartesiano.

**Gráfica 49. Nivel de aislamiento vs. desempeño económico y del empleo (II trimestre).  
Desviación del nivel de permanencia en casa frente a la línea base (eje y) e índice promedio del desempeño de empleo y económico en II trimestre**



Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

De esta gráfica pueden aparecer algunas conclusiones interesantes:



### **a) A mayor aislamiento menor desempeño de la economía y del empleo**

Existe una estrecha relación, inversamente proporcional, entre el nivel de aislamiento de los habitantes de un país con el desempeño combinado del empleo y la economía. Normalmente, los países que más se aislaron tuvieron peores resultados económicos; de hecho, el coeficiente de correlación entre ambas variables fue de -0.61, y a partir de una regresión univariada por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), para establecer hasta cierto punto preliminar la existencia de una relación significativa, se encontró que el nivel de aislamiento explica con más de un 99% de confianza las variaciones en el desempeño económico y del empleo. Sin duda, queda en evidencia que un mayor aislamiento vino acompañado normalmente de consecuencias económicas más adversas.

### **b) Hay países ganadores y otros que no**

El segundo análisis que puede hacerse con este gráfico es el de ver cuáles países estuvieron por encima y por debajo de las tendencias generales, con el fin de identificar los ganadores y perdedores en este trimestre de crisis. Las líneas transversales en el plano cartesiano denotan los valores promedio tanto en el nivel de aislamiento como en el desempeño económico. Los países por encima de la línea horizontal tuvieron un nivel de aislamiento superior al promedio y los países a la derecha de la línea vertical tuvieron un desempeño combinado de economía y empleo superior al promedio.

Estas líneas logran identificar, también, 4 cuadrantes que permiten análisis diferentes:

- Cuadrante I: son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB superior al promedio, pero, también, unos niveles de aislamiento social superiores al promedio. Pese a “encerrarse” más que el promedio, lograron tener resultados económicos y laborales relativamente positivos. Estos países, como Irlanda, Bélgica, Israel o Brasil deben analizarse con el fin de entender la razón de esto y emular las políticas aplicables a Colombia.
- Cuadrante II: son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB inferior al promedio, y unos niveles de aislamiento social superiores al promedio. Estos países, podría decirse, van con la lógica general de la economía, pues tuvieron unos resultados relativamente

peores en términos económicos, pero fue gracias a que, al mismo tiempo, tuvieron unos niveles de movilidad reducidos. Colombia, Costa Rica, Perú y Chile entran, por ejemplo, en este cuadrante.

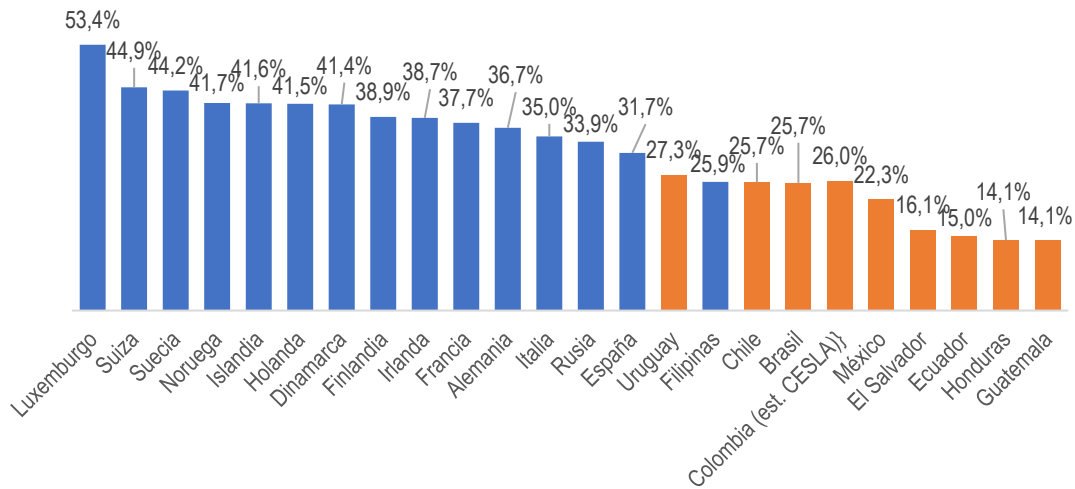
- Cuadrante III: son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB inferior al promedio, pero aun teniendo unos niveles de aislamiento social inferiores al promedio. Incluso con mayor movilidad que el resto de los países, las naciones de este cuadrante tuvieron resultados combinados de economía y empleo relativamente negativos. Es importante analizar algunas de las medidas tomadas en estos países para evitarlas. En este cuadrante se encuentran únicamente Austria y Estados Unidos.
- Cuadrante IV: son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB superior al promedio y unos niveles de aislamiento social inferiores al promedio. En estas naciones sucedió todo lo contrario al cuadrante II, los países se “encerraron” poco y, en consecuencia, no tuvieron efectos tan adversos en la economía y el empleo. Este es el caso de Corea, Holanda, Alemania, varios países nórdicos, entre otros.

**c) Los países “ganadores” tienen mayores niveles de desarrollo y más posibilidades de hacer trabajo desde casa**

Algo queda claro con esta última gráfica y con las gráficas presentadas anteriormente. Latinoamérica y los países con menores niveles de desarrollo son los que peor desempeño tuvieron en materia económica y de empleo.

Más allá de las medidas tomadas por los países europeos y otros más desarrollados, se debe tomar en cuenta que estos países no solo cuentan con niveles de productividad laboral más altos, sino que, también, una mayor proporción de los trabajos que realizan pueden hacerse desde casa. Por esto mismo, es probable que los efectos en la economía y el empleo no hayan sido tan significativos. La siguiente gráfica ilustra la proporción de trabajadores que pueden hacer trabajos desde casa para varios países. Saltan a la vista los países nórdicos y europeos como aquellos con mayores proporciones de trabajo desde casa y los latinoamericanos (en naranja) aparecen en los valores más bajos.

**Gráfica 50. % de personas que pueden trabajar desde casa (Dingel & Neiman, 2020 y CESLA, 2020)**



Fuente: elaboración propia con base en Dingel & Neiman (2020); y CESLA (2020).

**d) Mayor aislamiento y menor desempeño económico y del empleo no equivale a menos muertes**

Tal como se anotó en gráficas anteriores, no existe una correlación entre el nivel de aislamiento y el número de muertes durante el segundo trimestre del año. De hecho, el coeficiente de correlación entre el nivel de aislamiento y el número de muertes por millón de habitantes fue de 0.1, un valor que no solo denota una relación mínima, sino que, además, de manera contraintuitiva, muestra una relación positiva entre el nivel de aislamiento y las muertes por millón de habitantes.

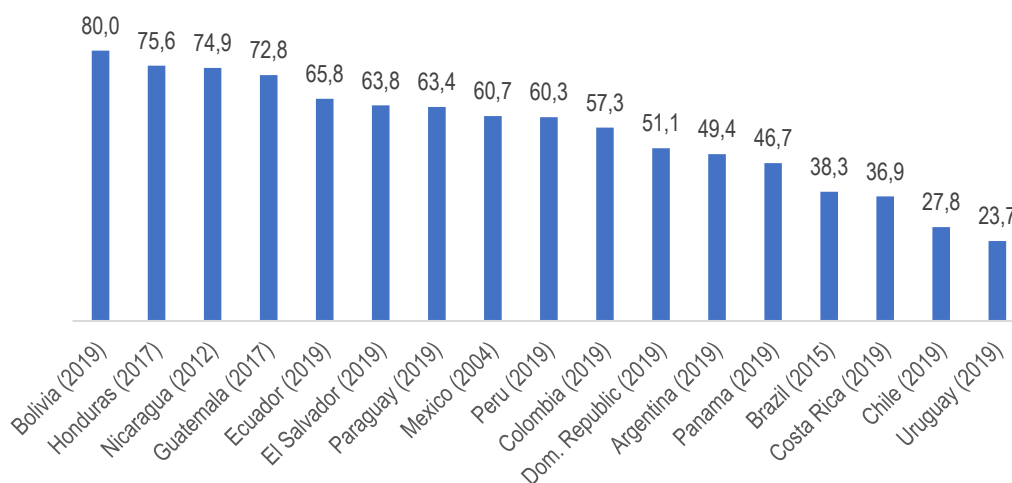
Solo con este análisis no es posible establecer una relación estadísticamente significativa entre aislamiento y muertes, pero sí muestra, preliminarmente, que aislarse no fue una variable que haya impactado de manera generalizada el número de muertes por el virus, aun cuando, al principio de la pandemia, se consideraba que era la medida más importante.

### 3.4. Consideraciones estructurales que inciden en las economías y en la reactivación

Más allá del análisis coyuntural, frente al impacto que tuvieron los cierres de las economías en el PIB y el empleo durante el segundo trimestre de 2020, es necesario estudiar algunas consideraciones regulatorias y estructurales de los países latinoamericanos y de la OCDE, que podrían incidir en la reactivación y que deberían tomarse en cuenta frente a una visión de crecimiento de largo plazo.

Por un lado, existe una variable clave y es que, en los países latinoamericanos, una gran proporción de la población que trabaja lo hace en una situación de informalidad, es decir, con una mínima protección laboral en muchos sentidos (salud contributiva, pensión, riesgos profesionales, protección ante el desempleo, etc.).

**Gráfica 51. Tasa de informalidad de empleo no agrícola países de latinoamérica (último dato disponible a octubre de 2020)**



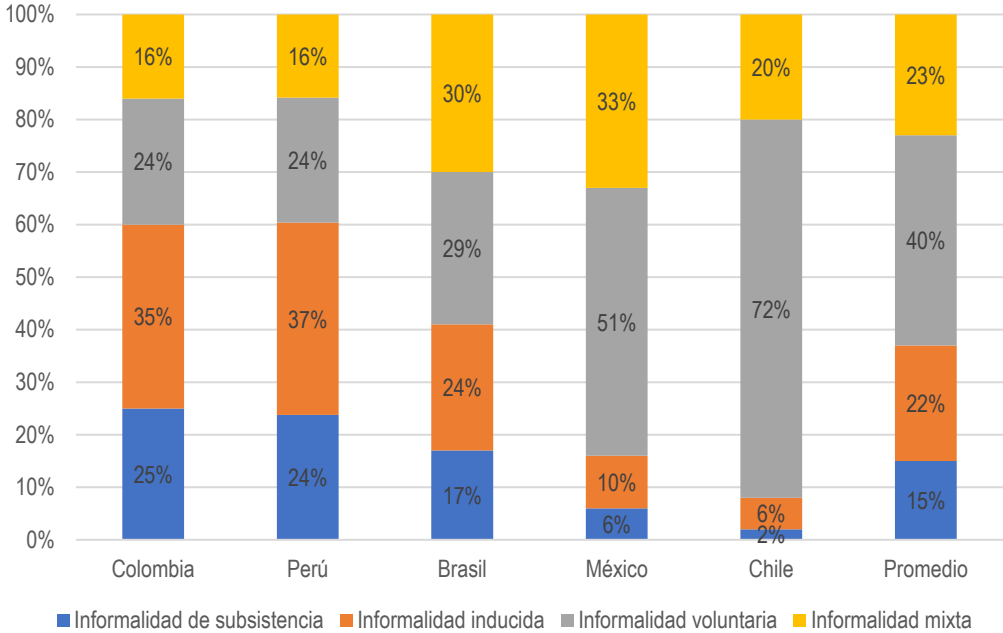
Fuente: ILOSTAT (2020).

Por su parte, Fernández y otros (2017) hacen un análisis de los tipos de informalidad que existen en Latinoamérica y la cantidad de personas que pertenecen a estos. Según su análisis, puede haber una informalidad de subsistencia, la cual se da cuando el trabajador tiene un nivel tan bajo de productividad, dada su educación, o sus condiciones sociodemográficas, que no está ni cerca de poder

obtener un empleo formal porque no alcanza los ingresos suficientes; existe una informalidad inducida, que se da cuando el trabajador quisiera ser formal y tiene la productividad necesaria para ser empleado formal, pero las barreras de impuestos a la nómina o el desconocimiento no lo permiten; luego está la informalidad voluntaria, que se da cuando un trabajador productivo, con buenos ingresos, simplemente decide no estar en el sector formal; y luego está la informalidad mixta, que se da cuando un trabajador de muy baja productividad, que no podría alcanzar los ingresos de un trabajador formal, tampoco expresa un deseo por pertenecer al sector formal.

Según el análisis de Fernández y otros (2017), para varios países de Latinoamérica, Colombia y Perú cuentan con niveles muy altos de informalidad inducida, aquella que está asociada a mayores barreras de entrada al sector formal. En México, por su parte, una proporción muy alta de la informalidad es voluntaria.

**Gráfica 52. Informalidad por tipos, países de Latinoamérica (2018)**

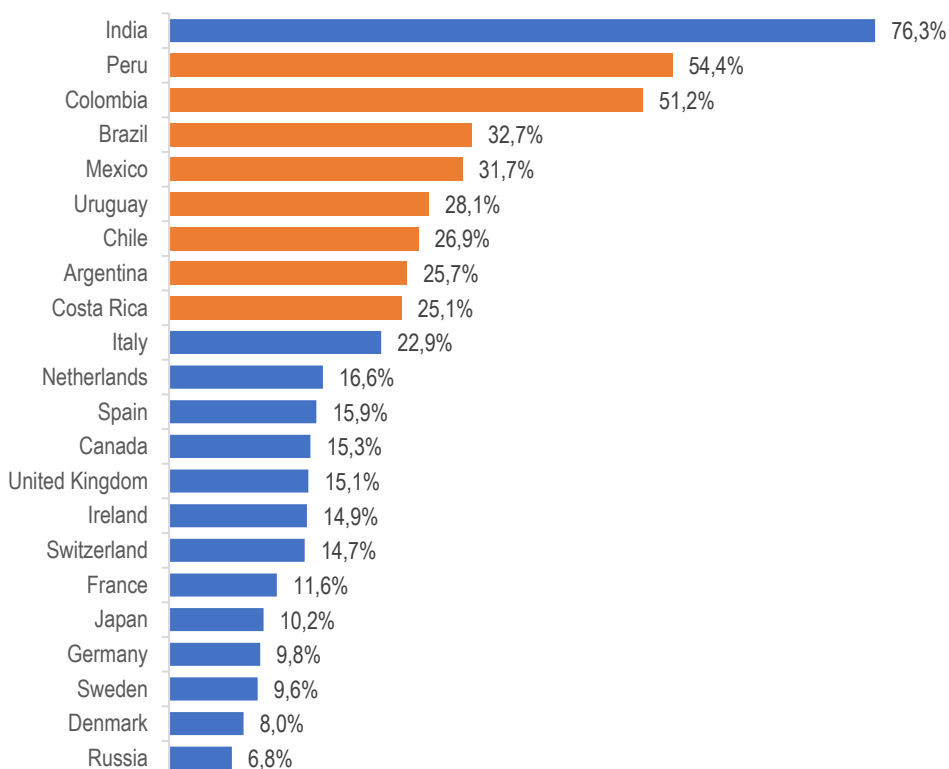


Fuente: Fernández y otros (2017). Datos actualizados a 2018.

El empleo informal, además, tiene una característica, y es que, normalmente, se hace de manera independiente y con bajos niveles educativos. Para los países seleccionados, se observa en la

siguiente gráfica cómo los países latinoamericanos tienen comúnmente los mayores niveles de empleo independiente o por cuenta propia.

**Gráfica 53. Proporción de empleo independiente como porcentaje del empleo total 2019 (%)**

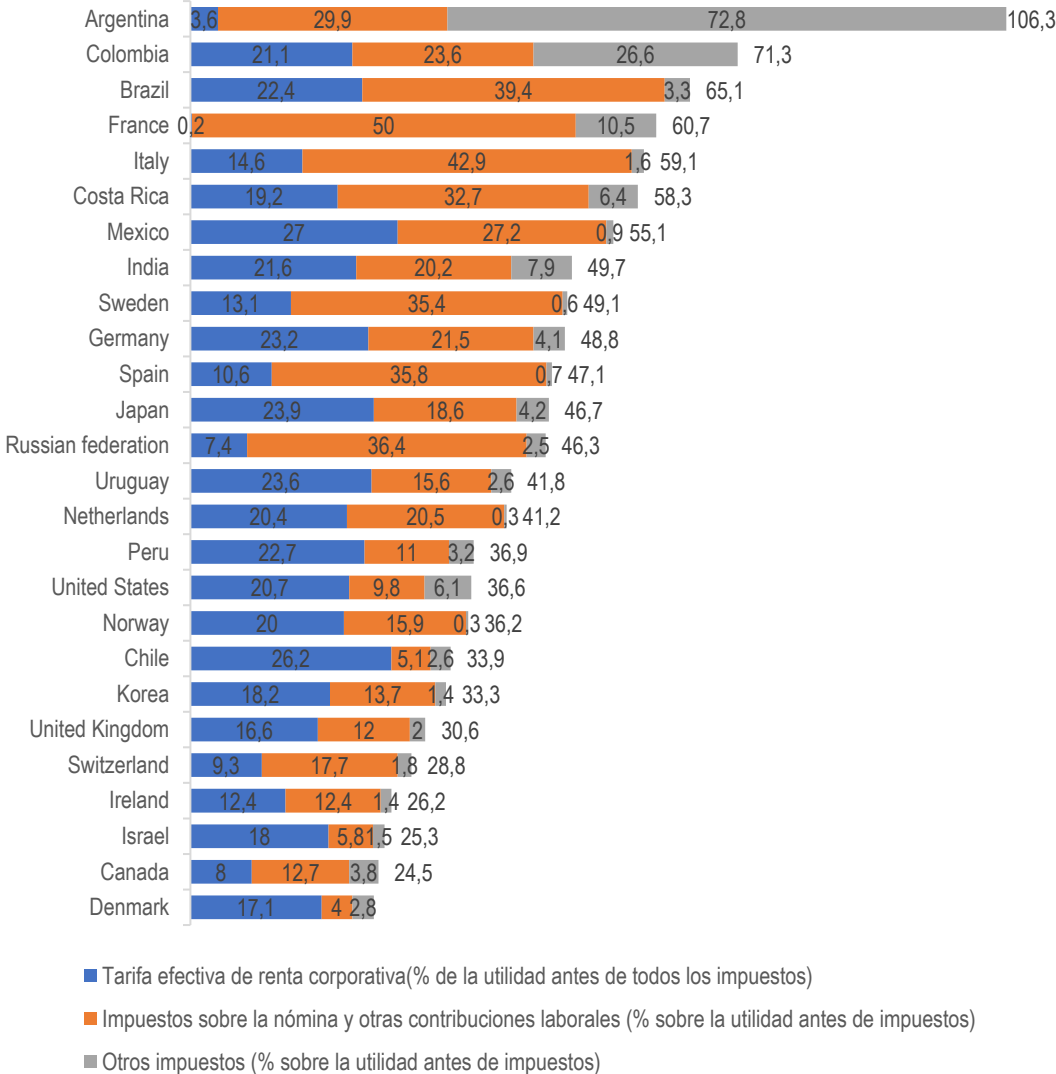


Fuente: ILOSTAT (2020)

Esta es, quizás, la razón por la cual los países latinoamericanos han sufrido golpes tan significativos en el empleo durante la pandemia. Cuando existe una alta proporción de empleo informal y haciéndose de manera independiente, hay una vulnerabilidad muy alta de perder el empleo a causa de aislamientos estrictos y prolongados. Este fue el caso, por ejemplo, de Colombia y Perú, que mantuvieron niveles de aislamiento muy estrictos a la vez que tenían una alta informalidad y muchos empleados trabajando por su propia cuenta y dependiendo del ingreso del día a día. Luego, países como Chile, Irlanda, Reino Unido y España, pese a los altos niveles de aislamiento, no mantenían una estructura del mercado laboral con tan altos niveles de informalidad y trabajo por cuenta propia.

Por otro lado, existe otra variable indispensable para considerar en el momento de establecer un plan de reactivación: los impuestos. Para ello, con datos del Banco Mundial (2020) y la OCDE (2020), se hizo un análisis de las estructuras tributarias de varios países, para poder establecer, de cierta forma, cuál debería ser el paso a seguir en Colombia en materia tributaria. La siguiente gráfica muestra la tarifa efectiva de tributación de países seleccionados. Esta corresponde al porcentaje de utilidad que tiene que pagar una empresa, en promedio, para todos los impuestos nacionales y territoriales.

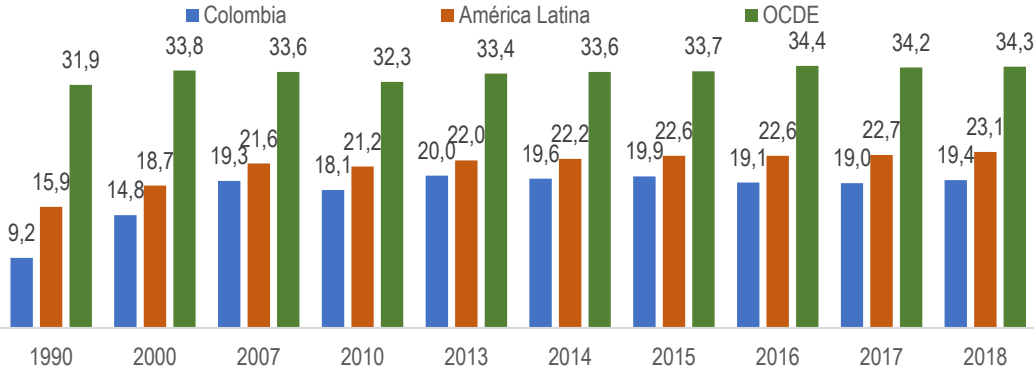
**Gráfica 54. Tarifa efectiva de tributación a empresas por tipo de impuestos para países seleccionados (% de la utilidad antes de todos los impuestos)**



Fuente: Banco Mundial (2020). Doing Business.

Argentina, Colombia y Brasil destacan como países en los cuales los gobiernos cobran más del 65% de lo que podrían obtener de rentabilidad. Por su parte, Dinamarca, Canadá, Israel e Irlanda destacan por la competitividad tributaria de sus empresas. Resulta interesante que Colombia y América Latina tienen un recaudo tributario relativamente bajo en proporción al PIB, en comparación con los países de la OCDE. La razón es, quizás, la alta informalidad empresarial y laboral, pues, aun con altas cargas impositivas, son muy pocas las personas que contribuyen.

**Gráfica 55. Total, ingresos tributarios (% PIB)**

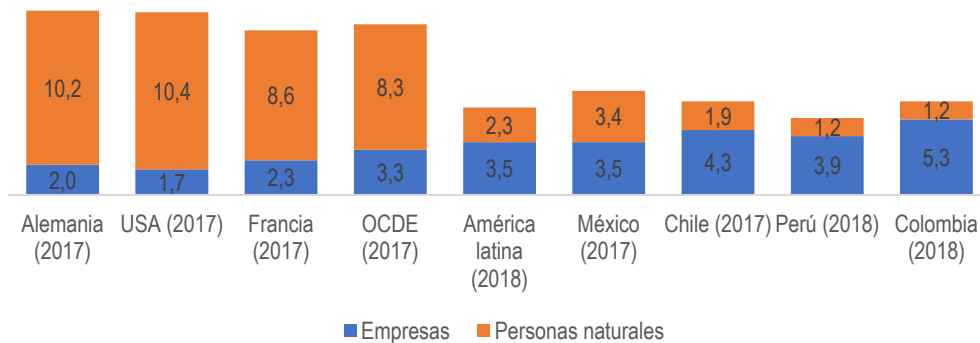


Fuente: OCDE (2020).

Por otro lado, la tendencia en los países OCDE es a gravar más a las personas que a las empresas. En Colombia, del 6,5% del PIB que se recauda en renta, 5,3% es por aportes de empresas; en la OCDE, por su parte, del 11,6% del PIB que se recauda en renta, 8,3% es por personas naturales.



**Gráfica 56. Recaudo tributario en impuesto de renta como porcentaje del PIB (%): empresas vs personas naturales**



Fuente: OCDE (2020).

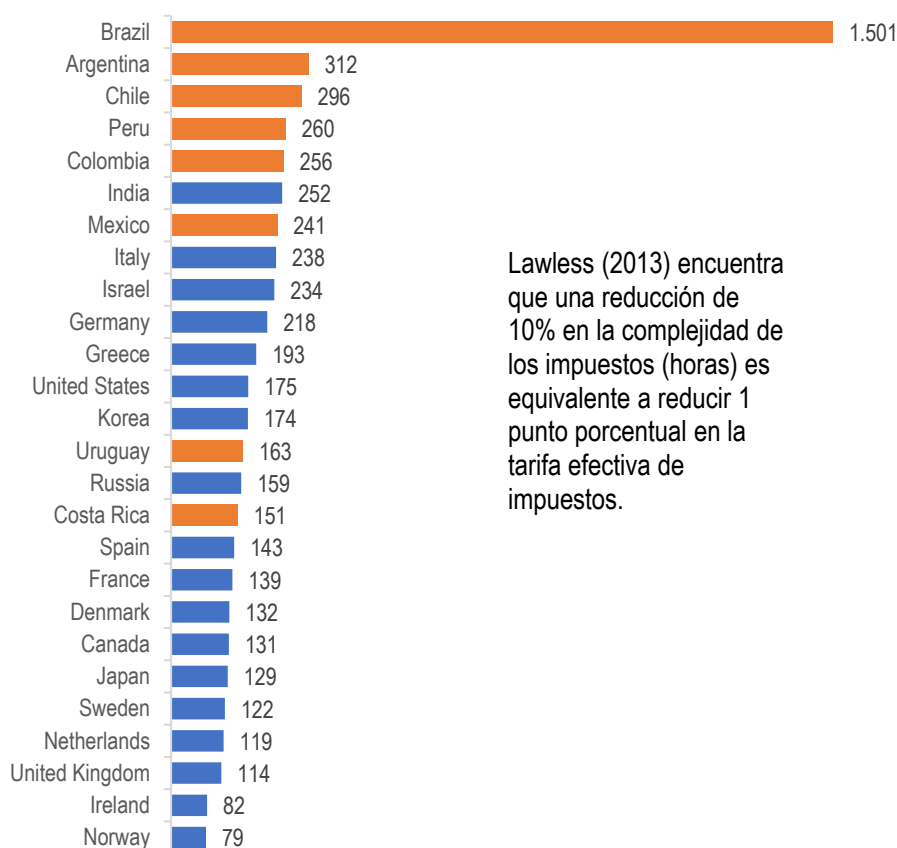
Por su parte, la evidencia económica, tal como lo encuentra el Departamento de Finanzas de Irlanda (2014), apunta a que el impuesto de renta en las empresas frena la innovación, el emprendimiento, el crecimiento económico, el crecimiento de los salarios y la inversión extranjera. La OCDE (2008) encuentra que un incremento de un punto porcentual en la tasa de impuestos puede reducir en un 3,72% la inversión extranjera directa. Lee y Gordon (2005) encuentran, por su parte, que una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de renta corporativa puede incrementar la tasa de crecimiento del PIB entre 0,6% y 1,8%. A su vez, Arnold (2008) encuentra que los impuestos a las empresas constituyen el tipo de impuesto más disruptivo para frenar el crecimiento económico, seguido del impuesto de renta personal, los impuestos al consumo y, por último, los impuestos a la propiedad.

A su vez, los estudios de Arulampalam, Devereux y Maffini (2012), así como los de Fuest y Peichel (2018), encuentran que cada que se incrementa un euro en el impuesto de renta corporativo se reduce entre 44 y 77 centavos los salarios de los trabajadores.

No obstante, no son solo las tasas y las cargas tributarias las que tienen una influencia en la economía. Otra consideración importante recae en la complejidad para preparar, presentar y pagar los impuestos a la nómina, a la renta u otros tipos de recargos. La siguiente gráfica, con cifras del Banco Mundial (2020), muestra, para los países seleccionados, el tiempo anual que requirieron, en promedio, estos


trámites administrativos asociados a impuestos. Salta a la vista, de nuevo, que los países de América Latina encabezan la lista desde una perspectiva negativa.

**Gráfica 57. Horas por año requeridas para preparar, presentar y pagar impuestos (IVA, impuesto de renta e impuestos sobre la nómina)**



Fuente: Banco Mundial (2020). Doing Business.

En Brasil, por ejemplo, se necesitan más de 1500 horas al año para preparar, presentar y pagar impuestos. Análogamente, en Noruega, solo se requieren 79 horas. Lawless (2013), con base en un análisis macroeconómico de estas mismas cifras, encontró que reducir en un 10% la complejidad tributaria en horas es equivalente a reducir en 1 punto porcentual la tarifa efectiva de impuestos. Sin duda, una reformulación sobre la estructura tributaria en Colombia, en cuanto a sus tasas, su distribución en la población, el número de contribuyentes y su complejidad, debería tomarse en cuenta, conjuntamente, con las reformas en materia laboral.



# 4. Instituciones laborales en tiempos de **COVID-19**

#### 4. Instituciones laborales en tiempos de COVID-19

Colombia, ante la presencia de la pandemia causada por la COVID-19, declarada como tal por la OMS el 11 de marzo de 2020, ha expedido diferentes normas que han buscado implementar medidas para contrarrestar los efectos negativos del aislamiento preventivo obligatorio y, en general, de la emergencia sanitaria.

A partir del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en Colombia por medio del Decreto 385 que, entre otras medidas, suspendió los eventos con aforo de más de 500 personas, ordenó a los establecimientos comerciales y mercados que implementaran las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad adecuadas, y prohibió el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.

Una vez se detectó el rápido avance de la enfermedad en Colombia, después del conocimiento del primer caso de COVID-19, el Gobierno Nacional decretó, el 17 de marzo de 2020, el primer estado de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 417 de 2020). Esta figura facultó al Poder Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, para expedir decretos legislativos. Estos tienen fuerza de ley y deben estar destinados “exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” (artículo 215 de la Constitución Política de 1991).

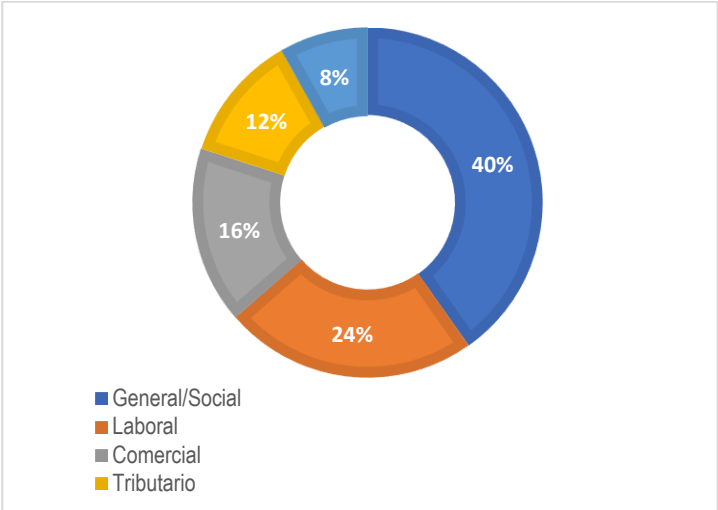
El estado de excepción, consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991, posibilita modificaciones en la legislación vigente y la creación de nuevas normas, siempre y cuando estas tengan relación directa, suficiente y específica con el estado de emergencia. Sin embargo, limita estas facultades en el sentido de que los derechos sociales de los trabajadores no se pueden ver desmejorados a través de las disposiciones normativas que se expidan, con ocasión de la declaratoria de emergencia.

Ante este panorama y, de acuerdo con el aumento de los casos de contagio y muerte por COVID-19, la emergencia sanitaria se ha extendido en dos ocasiones más. La última de ellas se decretó por medio de la Resolución 1462 y se extendió hasta el 30 de noviembre de 2020. A su vez, la declaración del

estado de emergencia se decretó, por segunda ocasión, a través del Decreto 637, entre mayo y junio de 2020. El Gobierno Nacional aún cuenta con la posibilidad de decretar un tercer estado de emergencia en lo que resta del año 2020.

Por su parte, los Decretos 385 y 417 de 2020 fueron tan solo el inicio de la expedición de una lluvia de normas por parte del Gobierno colombiano durante el año 2020. Muestra de ello es la expedición de aproximadamente 500 normas hasta la fecha (9 de noviembre de 2020). Entre estas se encuentran medidas laborales, comerciales, tributarias, sobre suspensión de términos judiciales y administrativos, y asuntos generales/sociales que, a su vez, involucran mecanismos de aislamiento preventivo, salud, traslados en el presupuesto de la nación, entre otros. En ese orden de ideas, como se observa en la siguiente gráfica, seguidas de las medidas de carácter general o social, el 24% de las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de la emergencia tienen que ver con temas laborales, lo que quiere decir que se han expedido aproximadamente 117 normas en materia de empleo. Siendo así, el mayor número de medidas adoptadas durante la pandemia si las comparamos con las normas comerciales (16%), tributarias (12%) y la suspensión de términos administrativos y judiciales (8%). Si bien es cierto que las normas con mayor porcentaje son las de la etiqueta General/social, es necesario explicar que entre estas disposiciones se agrupan decretos de las alcaldías y gobernaciones de todo Colombia, como también medidas sobre educación, aislamiento preventivo obligatorio, subsidios, traslados en el presupuesto nacional, entre otras.

**Gráfica 58. Distribución de las normas expedidas según temática**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ANDI (2020).

En ese sentido, la entidad que durante la coyuntura de la COVID-19 ha expedido mayor número de normas es el Ministerio de Salud y Protección Social (105), seguida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (58) y, en tercer lugar, el Ministerio de Trabajo (39). Aun cuando a primera vista pareciera que las alcaldías y gobernaciones exceden en actos administrativos al Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, ello no es así, porque cada una de ellas emite su propia reglamentación para el ámbito territorial que les compete y muchas de estas concretan lo que de forma general establece el Gobierno Nacional.

**Gráfica 59. Cantidad de normas por entidad**



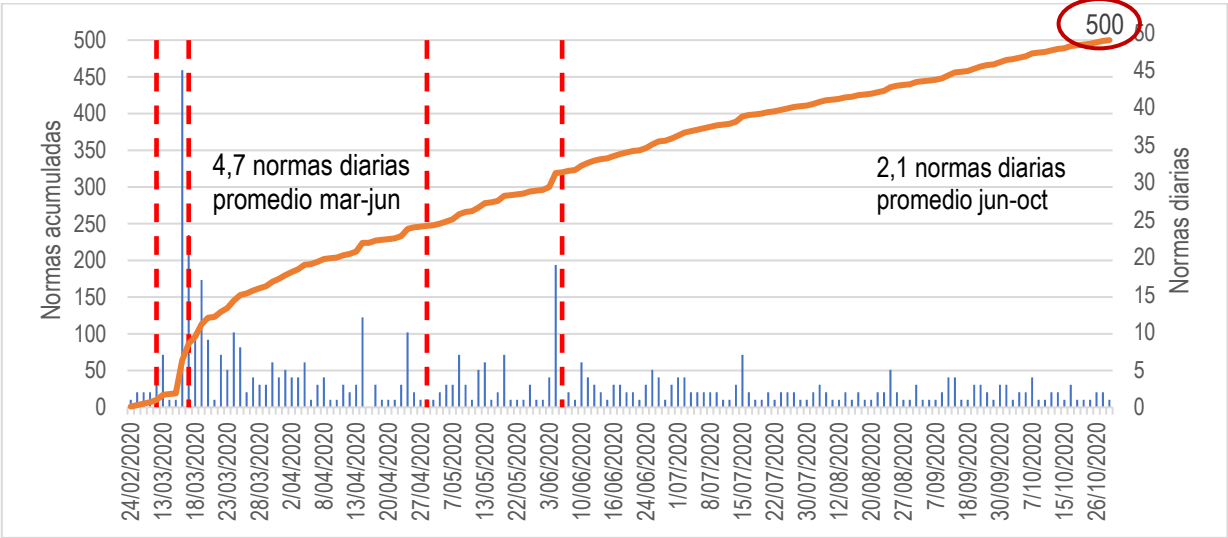
Fuente: elaboración propia con base en datos de la ANDI (2020).

Asimismo, si se observa la evolución de la expedición de normas durante las emergencias, se encuentra que el periodo en el cual se expidieron mayor número de normas fue entre los meses de marzo y junio, con un promedio de 4,7 normas por día.

Lo anterior se explica teniendo en cuenta dos situaciones: (i.) durante este tiempo se decretaron dos emergencias sanitarias, la primera decretada el 12 de marzo por medio de la Resolución 385 de 2020, y la segunda promulgada por la Resolución 844 de 2020, la cual extendió la emergencia sanitaria hasta el 31 de mayo del mismo año; y (ii.) entre marzo y junio, el Presidente de la República ordenó la emergencia económica, social y ecológica en dos ocasiones. La primera, establecida en el Decreto 417 de 2020 y la segunda en el Decreto 637 del mismo año, la cual extendió el estado de emergencia hasta el 6 de junio de 2020.

Por su parte, como se muestra en la siguiente gráfica, después del 6 de junio de 2020 la producción normativa tuvo una reducción significativa. Entre el mes de junio y septiembre tan solo se expidieron, en promedio, 2 normas diarias.

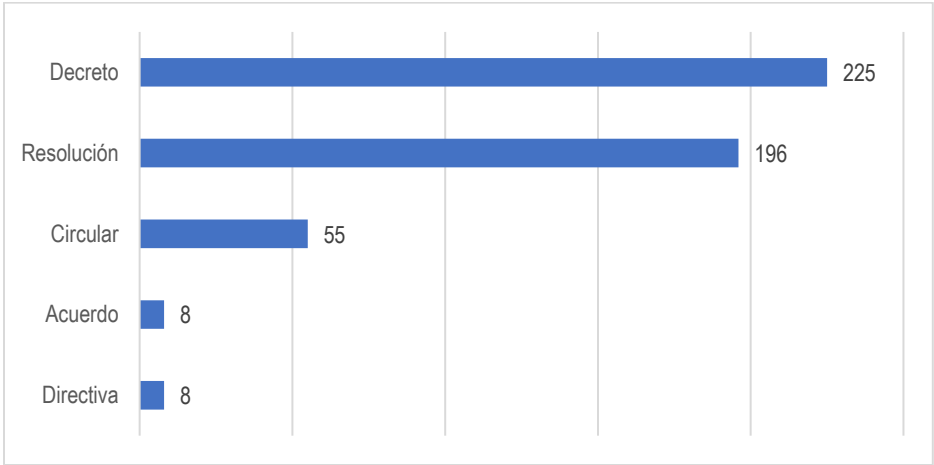
**Gráfica 60. Evolución de la expedición de normas**



Fuente: elaboración propia.

En esta evolución en la expedición de normas, también se pudo encontrar que, de 500 normas, 225 fueron expedidas por medio de decretos, especialmente, decretos legislativos. Esto tiene fundamento, precisamente, porque en un estado de excepción, como lo es el estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, expide decretos con fuerza de ley con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

**Gráfica 61. Número de normas por tipo de acto**



Fuente: elaboración propia

Por la naturaleza de este estudio, aquí solo focalizaremos el análisis en las medidas normativas de carácter laboral, que comprenden tanto las relativas al derecho del trabajo como las referidas al Sistema de Seguridad Social Integral. Así, vale la pena advertir que, aunque en la siguiente sección revisaremos las medidas laborales, incluyendo los aspectos generales de seguridad social, en el Capítulo 4 analizaremos las medidas especiales de protección social, especialmente vinculadas con los protocolos de bioseguridad y el piso de protección social.

#### **4.1. Medidas laborales de carácter general**

Las medidas laborales han estado encaminadas a la protección del empleo, buscando, especialmente, la continuidad del trabajo, mediante la creación de mecanismos, posibilidades y alivios económicos para los empleadores y trabajadores.



El aumento en la tasa de desempleo que se mostró en el capítulo 2 evidencia el impacto de la crisis causada por la pandemia y sus repercusiones en el mundo del trabajo. Muchas empresas se han visto obligadas a cerrar o suspender sus actividades y, en tal medida, a muchos trabajadores se les han suspendido o terminado sus contratos laborales.

Así, podemos encontrar que se han venido adoptando diferentes medidas para reactivar el comercio, recuperar, prevenir y preservar el empleo en el país, así como procurar, también, alivios para los empresarios. Con el fin de cumplir este propósito se han expedido aproximadamente 117 normas laborales y de la seguridad social, dentro de las cuales se encuentran incluidos los protocolos de bioseguridad (63 protocolos se han expedido hasta la fecha) para garantizar el retorno seguro de los trabajadores a sus puestos de trabajo.

Debido a la gran cantidad de medidas adoptadas durante las tres emergencias sanitarias y las dos emergencias económicas, sociales y ecológicas, solo se analizarán las medidas laborales más importantes expedidas durante la coyuntura, especialmente aquellas que se expidieron por el Gobierno Nacional.

- I. **Medidas temporales para los empleadores durante la emergencia:** el Ministerio de Trabajo, por medio de la Circular 018 del 2020, permitió la posibilidad de adoptar la modalidad del teletrabajo, horarios flexibles, disminuir el número de reuniones y evitar áreas o lugares con aglomeraciones en los puestos de trabajo.
- II. **Lineamientos y mecanismos en la legislación laboral colombiana:** el Ministerio de Trabajo recordó, a través de la Circular 0021 de 2020, los lineamientos y mecanismos ya existentes en el marco jurídico colombiano en materia laboral. Así, se autorizó a los empleadores implementar las siguientes medidas para proteger el empleo:
  - a) La modalidad del trabajo en casa sin el cumplimiento de los requisitos del teletrabajo.
  - b) Jornada laboral flexible, con el objetivo de evitar aglomeraciones de trabajadores.
  - c) Vacaciones anuales, anticipadas y colectivas.
  - d) Permisos remunerados.

e) Salario sin prestación del servicio.

III. **Suspensión de actividades laborales:** por medio de la Resolución 803 del 2020 se ejerce de manera oficiosa el poder preferente respecto de todos los trámites sobre autorización para (i.) la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días y (ii.) autorización del empleador para el despido colectivo de trabajadores. Es decir, se priorizan estos dos trámites sobre el resto de procesos realizados en el Ministerio de Trabajo.

IV. **Retiro de cesantías, vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas y apoyo económico al cesante:** el Decreto 488 de 2020 estableció medidas y alternativas para trabajadores y empleadores en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Estas fueron:

a) **Retiro de Cesantías:** los trabajadores pueden retirar un monto de sus ahorros de cesantías con la finalidad exclusiva de compensar la disminución de su ingreso mensual, previa certificación entregada por el empleador.

b) **Vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas:** el empleador dará a conocer al trabajador, con al menos un (1) día de anticipación, la fecha a partir de la cual concederá las vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas.

c) **Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar la COVID – 19 (modificado el Decreto 500 de 2020):** se autorizó a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) de carácter público destinar un porcentaje de los recursos de las cotizaciones para apoyar la emergencia y realizar actividades de educación, prevención y promoción de la COVID-19.

d) **Mecanismo de Protección al Cesante:** los trabajadores cesantes, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, recibieron una transferencia económica de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), dividido en tres (3) mensualidades iguales que se pagarían durante la emergencia y máximo por tres (3) meses. El Decreto 488 fue reglamentado por la Resolución 853 de 2020, en la cual el Ministerio de Trabajo precisó cuál es el procedimiento y los requisitos para que los cesantes puedan acudir a los beneficios económicos.

V. **Licencias no remuneradas:** la Circular 027 de 2020 autorizó a los empleadores a adoptar licencias no remuneradas, opción que debe provenir de forma libre y voluntaria del trabajador.

- VI. **Elementos de protección personal están a cargo del empleador o contratante:** el Ministerio de Trabajo, por medio de la Circular 029 del 2020, prescribió que los elementos de protección personal son responsabilidad de las empresas o contratantes. Ante la emergencia por la COVID-19, las administradoras de riesgos laborales (ARL) deben apoyar a los empleadores o contratantes en el suministro de dichos elementos, exclusivamente para los trabajadores con exposición directa a la COVID-19.
  
- VII. **Pago parcial a los aportes a pensiones:** el Decreto 558 de 2020 autorizó un pago parcial del aporte a pensiones por parte de los empresarios. También estableció un mecanismo especial de pago para pensiones reconocidas bajo la modalidad de retiro programado. Así, se disminuyó temporalmente del 16% al 3% la cotización al Sistema General de Pensiones por los meses de abril y mayo a los empleadores del sector público y privado, como también a los trabajadores independientes. Las semanas correspondientes a estos dos meses no se iban a tener en cuenta para completar el tiempo necesario para acceder a la pensión de vejez, salvo en el caso de pensiones equivalentes a un SMLMV.

A pesar del esfuerzo del Gobierno Nacional por instaurar una reducción de los aportes a la seguridad social de los trabajadores, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-258 de 2020, decretó que esta norma era inexecutable. La Corte concluyó, en términos generales, que estas medidas desmejoran los derechos sociales de los trabajadores con expectativa de pensiones superiores a un salario mínimo, disponen de recursos destinados a la financiación de las pensiones para fines distintos a ellas y no aseguran la sostenibilidad financiera del sistema pensional en relación con el reconocimiento de las semanas correspondientes a los períodos de abril y mayo del presente año.

La Sentencia C-258 de 2020 ha tenido un impacto significativo en la situación económica de las empresas que, amparadas en el principio de confianza legítima, actuaron con base en la autorización prevista en el Decreto 558 de 2020 y, no obstante, se verán en la obligación de realizar los aportes pensionales correspondientes a abril y mayo de 2020 bajo la tarifa ordinaria. El mecanismo y la fecha para el pago de estos aportes aún no han sido definidos, pero el Ministerio

de Trabajo estableció, en borrador de decreto, que los aportes deberían reintegrarse en los próximos 3 años, contados a partir del 1 de diciembre de 2020.

- VIII. **No intereses moratorios por las cotizaciones a la seguridad social:** el Decreto 538 del 2020 estableció que durante la emergencia sanitaria y hasta el mes calendario siguiente a su terminación no se causarían intereses moratorios por las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social Integral.
- IX. **Medidas de protección al empleo en la fase mitigación del nuevo Coronavirus COVID-19:** el Ministerio de Trabajo, a través de la Circular 033 del 2020, estableció nuevas medidas para contrarrestar el impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo. Así, esta norma permitió a los empleadores adoptar los siguientes mecanismos con sus trabajadores:
- a) Licencia remunerada compensable.
  - b) Modificación de la jornada laboral y concertación del salario.
  - c) Modificación o suspensión de beneficios extralegales.
  - d) Concertación de beneficios extralegales.
  - e) Concertación de beneficios convencionales.
- X. **La COVID-19 se considera como una enfermedad laboral para los trabajadores de la salud y es incluida en la tabla de enfermedades laborales:** a partir del Decreto 676 de 2020 la COVID-19 se considera una enfermedad de origen laboral cuando es contraída por los trabajadores del sector de la salud, incluyendo al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que presten servicios en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención de esta enfermedad.
- XI. **Auxilio económico para la población cesante:** el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 801 de 2020, creó un auxilio económico para los trabajadores que cumplan con unos requisitos especiales consagrados en la ley y que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020. El valor de esta ayuda es de COP\$160.000 mensuales, hasta por 3 meses.

- XII. Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP): mediante el Decreto 803 de 2020 se creó el PAP para el Sector Agropecuario, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los beneficiarios de este apoyo son los trabajadores o productores del campo que certifiquen una disminución del 20% o más de sus ingresos. El apoyo estatal corresponde al número de empleados multiplicado por COP \$220.000. El PAP se decretó para el pago de las primas de junio y diciembre de 2020.
- XIII. Nuevas medidas de protección al cesante, cambios en la jornada de trabajo, acuerdos para el pago de la prima del mes de junio y PAP para trabajadores distintos del sector agropecuario: el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 770 de 2020, adoptó nuevas medidas en materia laboral en los siguientes temas:
- a) Medidas de protección al cesante: se disminuyeron de 6 a 3 meses los beneficios derivados del mecanismo de protección al cesante. En ese sentido, durante la emergencia sanitaria y hasta por un máximo de 3 meses, los beneficiarios del mecanismo de protección al cesante contarán con aportes al sistema de salud y pensiones sobre un (1) SMLMV y tendrán acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar.
  - b) Medidas respecto a la jornada de trabajo: como medidas excepcionales y de mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador, se pueden modificar las jornadas de trabajo. Es posible definir la organización de turnos de trabajo sucesivos que permitan operar a la empresa sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando los turnos no excedan las 8 horas al día y las 36 horas a la semana. Asimismo, es posible distribuir la jornada ordinaria de 48 horas en 4 días a la semana, con una jornada máxima de 12 horas, caso en el cual el empleador deberá pagar recargos nocturnos, dominicales y festivos. Este pago podrá diferirse, por mutuo acuerdo, hasta el 20 de diciembre de 2020.
  - c) Acuerdos para el pago de la prima: previo acuerdo entre el empleador y el trabajador, fue posible aplazar el pago de la primera parte de la prima de servicios, correspondiente al primer semestre de 2020, hasta el 20 de diciembre de este año.
  - d) Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP): el Gobierno Nacional creó el PAP para otorgar a los beneficiarios un único aporte de naturaleza estatal para apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios. El beneficio se extendió, también, para el

segundo pago de la prima de servicios (Ley 2060 de 2020). Los beneficiarios son los empleadores que cumplan con ciertas características y que demuestren la necesidad del aporte estatal certificando una disminución del 20% o más en sus ingresos. Así, el Estado les otorga un apoyo que corresponde al número de empleados multiplicado por COP\$220.000.

- e) Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual: mediante el cual el Gobierno Nacional podrá otorgar transferencias monetarias, por valor de \$160.000 mensuales y hasta por tres meses, directamente en favor de los trabajadores a quienes se les haya suspendido el contrato de trabajo y que devenguen hasta cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes. Se requiere que los beneficiarios de este programa no reciban otro apoyo que tenga origen en otros programas sociales del Estado.

XIV. **Auxilio de conectividad para los trabajadores en casa:** el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 771 de 2020, creó el auxilio de conectividad. Este consiste en que, durante la emergencia sanitaria, el empleador deberá reconocer el valor del auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen sus funciones desde sus domicilios. Ambos auxilios son incompatibles.

XV. **Creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF):** el Decreto 639 creó el PAEF, el cual tiene el objetivo de proteger el empleo formal, los ingresos y la sostenibilidad de las empresas, ante la emergencia económica por la COVID-19. Consiste en un subsidio que entrega el Estado a los empleadores formales por el 40% de un (1) SMLMV por cada empleado, sin importar el monto del salario. Los empleadores deberán demostrar que se redujeron sus ingresos en 20% o más durante la crisis. En el caso de empleadores que sean personas naturales, el beneficio solo aplica si poseen 3 o más trabajadores. El PAEF se ha venido aplicando desde mayo de 2020 y continuará, por decisión del Congreso de la República, hasta marzo de 2021 (Ley 2060 de 2020). Con la reciente medida legislativa, para los trabajadores de los sectores de turismo, hotelería, gastronomía y actividades artísticas el PAEF será equivalente al 50% del SMLMV. Igualmente, la Ley 2060 de 2020 consagra un beneficio mayor para aquellos empleadores cuyos trabajadores sean mujeres.

XVI. **Medidas financieras:** las medidas orientadas a aliviar las finanzas de las empresas tienen, también, repercusiones positivas en materia de empleo. En general, como señalan Guerra, Wiesner y Yepes

(2020), “el sector financiero ha sido importante para el manejo de la crisis, puesto que, a través de este, se han otorgado créditos, subsidios a tasas de interés y se han implementado otros mecanismos para que las empresas puedan cumplir sus obligaciones” (p. 30). De igual modo, con ocasión de la pandemia se han flexibilizado los plazos de la cartera en mora y se han puesto en marcha mecanismos para aliviar las finanzas de las personas. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) merece una mención destacada, pues a través de la implementación del Programa Especial de Garantías “Unidos por Colombia”, el Gobierno Nacional había destinado, hasta el 19 de octubre de 2020, 12,3 billones de pesos para garantizar líneas de créditos especiales (Fondo Nacional de Garantías, 2020). De forma particular, estas líneas están orientadas para capital de trabajo, el pago de nóminas, para los trabajadores independientes, las microfinanzas, los sectores más afectados y, además, dos líneas regionales para los municipios de Cúcuta y Pereira (Guerra, Wiesner y Yepes, 2020, p. 30).

## **4.2. El papel de la jurisdicción constitucional**

El parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 establecen que, una vez el Gobierno Nacional expida los decretos legislativos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, deberá enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades extraordinarias, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Este control judicial constitucional tiene dos características importantes: la primera, es que se trata de un control automático y, la segunda, que es un control posterior. Esto quiere decir que no requiere, para su inicio, la presentación de una demanda de inconstitucionalidad (artículos 153 y 241-8 de la Constitución Política) y se efectúa antes o después de ser promulgado el acto sujeto a revisión, sin considerar su momento de entrada en vigencia (Corte Constitucional, Sentencia C-174 del 2017).

Como se explicó en capítulos anteriores, el Gobierno Nacional, durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, puede expedir decretos con fuerza de ley, los cuales, a su vez, deben cumplir con requisitos de carácter sustancial y formal. Dentro de los elementos de carácter

sustancial que deben cumplir estos se encuentran tres que son fundamentales en asuntos laborales y de seguridad social y que han sido expuestos por la Ley 137 de 1994: (i.) los decretos legislativos no deben contener disposiciones arbitrarias; (ii.) no pueden afectar derechos intangibles y; (iii.) lo decretos legislativos no deben desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

En ese sentido, a partir del 17 de marzo de 2020, la Corte Constitucional ha tomado decisiones de constitucionalidad sobre los 115 decretos legislativos (hasta la fecha, 9 de noviembre de 2020), es decir, la totalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante las dos emergencias económicas, sociales y ecológicas, la primera decretada desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril por medio del Decreto 417 y, la segunda, desde el 6 de mayo hasta el 6 de junio de 2020, decretada por medio del Decreto 637. Como se estudió en páginas anteriores, varios de esos decretos con fuerza de ley versaron sobre asuntos laborales, por lo que en el siguiente cuadro se resumen las decisiones más importantes, así:

**Tabla 4. Decisiones de constitucionalidad frente a los decretos legislativos de carácter laboral**

Decreto Legislativo	Asunto	Decisión
Decreto 488 del 27 de marzo de 2020	Este decreto adopta una serie de medidas para promover la continuidad de las empresas y negocios como: el pago de las cesantías a los trabajadores por medios virtuales, en razón a la emergencia declarada, la posibilidad de informar con al menos un (1) día de anticipación la fecha a partir de la cual concederá las vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas. Además, se incluyen beneficios de protección al cesante como: la transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo por parte de las Cajas de Compensación familiar hasta donde permita la disponibilidad de recursos, a los empleados o trabajadores independientes cotizantes categoría A y B, que hayan aportado a una Caja durante un año completo.	Sentencia C-171 de 2020. Exequibilidad condicionada. (i.) Declaró la exequibilidad del artículo 2° del Decreto Legislativo 488 de 2020 salvo la expresión “de carácter privado” que se declara inexecutable. (ii.) Declaró la exequibilidad del artículo 3° la expresión “de carácter privado”. (iii.) La expresión “hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica”; que se declara executable en el entendido de que la medida allí establecida permanecerá hasta la culminación de la emergencia sanitaria y, si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando la medida dispuesta o hasta tanto el Congreso de la República ejerza sus competencias ordinarias en la materia
Decreto 500 del 31 de marzo de 2020	Se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el	Sentencia C-211 de 2020. Exequible.



	marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.	
Decreto 568 del 15 de abril de 2020	Se crea el impuesto solidario por el COVID-19, que establecía un impuesto del 15% para los servidores públicos que devengaran 10 millones de pesos o más.	Sentencia C-293 de 2020. Inexequible. El decreto no superó el juicio de no contradicción específica, el juicio de no discriminación, no acreditó el presupuesto de motivación suficiente y tampoco superó el juicio de necesidad fáctica.
Decreto 558 del 15 de abril de 2020	Este decreto adopta medidas en el ámbito del Sistema General de Pensiones, para brindar mayor liquidez a los empleadores y trabajadores dependientes e independientes, y proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, que reciben un SMLMV. Se redujeron los aportes a pensiones de 16% a 3% en abril y mayo de 2020	Sentencia C-258 de 2020. Inexequible. La Corte determinó que se violó el artículo 125 y 48 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, por cuanto el Decreto 558: Desmejora los derechos sociales de los trabajadores con expectativa de pensiones superiores a un salario mínimo, (ii) dispone de recursos destinados a la financiación de las pensiones para fines distintos a ellas, y (iii.) no asegura la sostenibilidad financiera del sistema en relación con el reconocimiento de las semanas correspondientes a los períodos de abril y mayo del presente año, para efectos de la pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y de la pensión de vejez de un salario mínimo en el Régimen de Prima Media. La inexequibilidad del decreto bajo estudio se adopta con efectos retroactivos desde la fecha de su expedición. Por tal razón, las personas naturales y jurídicas deberán efectuar el pago de los montos dejados de aportar en el plazo razonable que señale el gobierno, en ejercicio de sus facultades. La Sentencia C-258 de 2020 ordena al Gobierno Nacional que, en ejercicio de sus competencias, adopte e implemente un mecanismo que, en un plazo razonable, (i) permita a empleadores, empleados e independientes, aportar los montos faltantes de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones; y (ii) garantice el restablecimiento de la vinculación a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, de los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, que fueron trasladados a Colpensiones en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 558 de 2020.
Decreto 770 del 3 de junio de 2020	Crea y determina las condiciones de acceso al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP y, de igual forma, establece las condiciones para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas como parte del Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual.	Sentencia C-324 de 2020. Exequible en general.  Exequibilidad condicionada, entre otros, del parágrafo 1ro del artículo 5, que se declara exequible en el entendido de que la opción de diferir el pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos, sólo es aplicable a los empleadores que demuestren una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

Decreto 771 del 3 de junio de 2020	Determina que, de manera temporal y transitoria, mientras esté vigente la emergencia sanitaria, el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) SMLMV y que desarrollen su labor en su domicilio.	Sentencia C-311 de 2020. Exequible.
Decreto 800 del 4 de junio de 2020	Adoptan medidas para el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y para mantener la afiliación al mismo, de quienes han perdido la capacidad de pago en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica	Sentencia C-383 de 2020. Exequible.
Decreto 802 del 4 de junio de 2020	Estableció que los traslados de mesadas de retiro programado no podían ser obligatorios, sino voluntarios. Además, si la AFP evidencia que los recursos existentes en la cuenta de ahorro pensional están en riesgo de no ser suficientes para continuar recibiendo una mesada de un salario mínimo podrán trasladar a Colpensiones, antes del 31 de octubre del año en curso, los recursos.	Sentencia C-308 de 2020. Inexequible: la Corte declaró Inexequible el Decreto Legislativo 802 de 4 de junio de 2020 por no superar el juicio de necesidad.
Decreto 801 del 4 de junio de 2020	Crea el auxilio económico a la población cesante, aplica a trabajadores dependientes e independientes cesantes, categoría A y B, de los sectores público y privado y a las Cajas de Compensación Familiar.	Sentencia C-417 de 2020. Exequible.
Decreto 639 del 8 de mayo de 2020	Crea el Programa de apoyo al empleo formal-PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Determina los beneficiarios, procedimientos para la postulación, temporalidad del programa, la inembargabilidad de los aportes y la virtualidad para el proceso"	Sentencia C-458 de 2020. Exequible en general.  La Corte declaró inexequible el parágrafo 1 del artículo 2. Así, en relación con los beneficiarios, la Sala consideró que era forzoso incluir a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que no pertenecen al régimen tributario especial, quienes habían sido excluidas del programa sin justificación alguna. De ahí que, declaró inexequible el segmento "en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial", contenido en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 639 de 2020. Seguidamente, constató que la no inclusión de las personas naturales dentro de los beneficiarios del programa de apoyo al empleo formal era una medida inconstitucional. Sin embargo, precisó que no había lugar a condicionar el inciso 1º del artículo 2º del Decreto 639, toda vez que esa situación inconstitucional fue corregida por Decreto 677 de 2020.

Decreto 803 del 4 de junio de 2020	Crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario dirigido a las personas naturales que sean trabajadoras y productoras del campo colombiano, que demuestren la necesidad del aporte estatal, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.	Sentencia C-393 de 2020. Exequible en general.  La Corte declaró que era exequible, salvo: (i.) El numeral 1° del párrafo 5° del artículo 3° que se declara Inexequible.  (ii.) La expresión “La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa” contenida en el artículo 5°, párrafo 3°, inciso 1°, que se declara exequible en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.
------------------------------------	---	---

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, la mayoría de los decretos cumplieron con todos los requisitos materiales y formales de constitucionalidad, por lo cual fueron declarados exequibles o exequibles condicionalmente. Sin embargo, una de las decisiones más complejas fue la inexecutable del Decreto 558. Este fallo reiteró la importancia de la prohibición a la regresividad de los derechos sociales de los trabajadores, así:

Para la Corporación, la primera medida (...) no satisface el requisito de no contradicción específica, esencialmente por tres razones: (i) desmejora los derechos sociales de los trabajadores con expectativa de pensiones superiores a un salario mínimo (...) En efecto, esta primera medida contradice, por una parte, los artículos 215 de la Constitución Política y 50 de la Ley 137 de 1994, en cuanto prohíben de forma expresa la desmejora de los derechos sociales de los trabajadores. El artículo 215, que regula el estado de emergencia, establece que ‘El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo’. No obstante, la medida objeto de control dispone la no contabilización de las semanas correspondientes a los períodos de abril y mayo del presente año para efectos del reconocimiento de las pensiones de los afiliados al sistema con expectativa de pensiones superiores a un salario mínimo tanto en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad como en el Régimen de Prima Media (Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2020).

Por otro lado, el magistrado Alberto Rojas respaldó la posición adoptada por la Sala plena de la Corte Constitucional, no obstante, aclaró el voto en relación con la posición expuesta en la parte motiva de la sentencia sobre el alcance y precisión de la prohibición de regresividad de los derechos sociales de los trabajadores. Afirmó que esta es una regla constitucional que impone un límite al ejercicio de las facultades legislativas del Gobierno Nacional: no agravar los derechos sociales de los trabajadores. Con esta regla, el constituyente garantiza el principio de la dignidad humana, el derecho al mínimo vital, al salario progresivo, el derecho a la seguridad social y la cláusula de la solidaridad dentro del Estado social de Derecho.

Así, es importante destacar algunos puntos importantes sobre la prohibición de regresividad de los derechos sociales de los trabajadores y que la Corte ha tenido en cuenta en sus decisiones:

- a) El artículo 215 de la Constitución Política, en su inciso 9, se refiere al trabajo como un derecho social, es decir, no solo hace referencia a la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Así, por medio de los decretos expedidos en el marco de la emergencia, no se podrán desmejorar, en términos generales, ninguno de los derechos sociales de los trabajadores consagrados en la Constitución, entre ellos el derecho a la seguridad social, la educación, el derecho al trabajo, la vivienda, la alimentación, entre otros.

El derecho al trabajo se concreta, al igual que todos los derechos que le son propios, a través de su fuente obligacional, el contrato de trabajo. De su perfeccionamiento nace el derecho al salario, el derecho a las prestaciones sociales, descansos remunerados, aportes al sistema de seguridad social, entre otros.

- b) El derecho al trabajo debe interpretarse de forma sistemática. Así, la Corte ha establecido que la protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la

contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada (Corte Constitucional, Sentencia C-593 de 2014).

- c) El derecho al trabajo cuenta con una triple dimensión. Es un valor fundante del Estado Social de Derecho, pues es una directriz que debe orientar tanto las políticas como las medidas legislativas hacia condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. Es un principio rector del ordenamiento jurídico, ya que el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social (Corte Constitucional, Sentencia C-593 de 2014). En ese mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-177 de 2005 ha sostenido que el derecho al trabajo es un derecho social y un derecho fundamental. Como derecho social debe tener un desarrollo progresivo y se prohíbe la regresividad, lo cual es un mandato que implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que, precisamente, contradice el mandato de progresividad.

Según varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha entendido la palabra “desmejorar” del artículo 215, así: “el principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores se refiere a los derechos adquiridos, y no a las expectativas legítimas” (Sentencia C-177 de 2005). Es así que, las prestaciones sociales y la seguridad social, una vez perfeccionado el contrato de trabajo, se adquirieron, y nacen desde el mismo momento en que se celebra, solo es cuestión del transcurso del tiempo para saber el valor económico de las mismas. Por lo tanto, ya se deben entender como unos derechos adquiridos por el trabajador, que son exigibles.

El no cumplimiento de estos presupuestos puede traer como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de un decreto de esta naturaleza por la Corte Constitucional e incluso denuncias ante organismos internacionales de derechos humanos.

Ahora bien, debe entenderse que la prohibición de regresividad consagra una presunción de inconstitucionalidad que puede ser desvirtuada. De acuerdo con Arrieta-Burgos (2019; 2020), en periodos ordinarios, la presunción de regresividad puede desvirtuarse si, evidenciándose un retroceso en el nivel de satisfacción de un determinado derecho social, se justifica la razonabilidad y proporcionalidad de la medida regresiva (sentencias C-038 de 2004, C-428 de 2009, C-077 de 2017 de la Corte Constitucional). Igualmente, aunque no se conoce la decisión completa, al parecer la Corte Constitucional, en la Sentencia C-324 de 2020 que declaró exequible el Decreto 770 de 2020, estimó que la prohibición del artículo 215 de la Constitución Política, referida particularmente a los derechos sociales de los trabajadores en estados de excepción, no debía interpretarse como una prohibición absoluta, sino como una presunción de inconstitucionalidad desvirtuable. Por esta razón el magistrado Alberto Rojas Ríos salvó su voto, sustentando que las medidas consagradas en el decreto con fuerza de ley debieron ser declaradas inexecutable, pues desmejoraban los derechos sociales de los trabajadores y violentaban la prohibición, a su juicio absoluta, consagrada en el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 137 de 1994. Según el Magistrado Rojas:

(...) tales reglas constitucionales y estatutarias no pueden ser flexibilizadas como lo entiende la mayoría de la Sala Plena y, por ende, no es posible admitir las regresiones que están previstas en los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 20 del Decreto 770 de 2020. Afirmó que esto se explica en que los derechos subjetivos colectivos tienen por finalidad asegurar la vida en condiciones dignas y justas, de allí que no puedan ser afectados por el legislador de emergencia y sus modificaciones deban sujetarse al principio democrático. Así lo ha señalado el precedente de la Corte desde sus orígenes, específicamente en la sentencia C-179 de 1994. Puntualmente se apartó de la consideración de la Sala Plena, según la cual, la actual situación derivada de la pandemia por la COVID-19 conduce a que puedan alterarse los elementos mínimos de los derechos sociales laborales. En su criterio ello implica restarle el contenido social al Estado, a partir de situaciones externas que deben ser definidas por los mecanismos democráticos y con amplia participación y deliberación de sectores sociales, máxime cuando existen espacios de diálogo social, como la Comisión de Concertación en materia laboral que requiere de la participación del gobierno, los trabajadores y el sector empresarial para promover cambios que los afecten (Corte Constitucional, salvamento de voto del magistrado Alberto Rojas a la Sentencia C-324 de 2020).

De cualquier manera, es necesario esperar la publicación del texto completo de las providencias de la Corte Constitucional que evaluaron la compatibilidad constitucional de las medidas laborales de carácter general que han sido adoptadas para mitigar los efectos de la crisis.

### **4.3. Trabajo en casa, teletrabajo y trabajo desde casa**

En primer lugar, es importante aclarar que la definición del teletrabajo es compleja, dado que es un concepto que puede ser comprendido desde múltiples perspectivas. Para la OIT, el teletrabajo se expresa “como una forma de organización del trabajo con las siguientes características: a) el trabajo se realiza en un lugar distinto del establecimiento principal del empleador o de las plantas de producción, de manera que el trabajador no mantiene un contacto personal con los demás colegas de trabajo, y b) las nuevas tecnologías hacen posible esta separación al facilitar la comunicación” (OIT, 2016, p. 3). En esta concepción, el acceso a las tecnologías y a la conectividad es fundamental para la implementación de este modelo de trabajo.

En la normativa colombiana, y especialmente a raíz de la pandemia, el trabajo remoto, como género que comprende las diferentes modalidades de trabajo por fuera de las instalaciones de la empresa, se puede realizar por medio de dos figuras jurídicas diferentes: el trabajo en casa y el teletrabajo. Si bien ambas consisten en realizar el trabajo desde un lugar diferente al sitio específico de trabajo, difieren tanto en su reglamentación como en sus requisitos esenciales. Así, mientras el teletrabajo es una institución que existe desde 2008 y que ha mostrado poca efectividad, la figura del trabajo en casa se creó en la coyuntura de la pandemia como alternativa ante las rigideces que supone el cumplimiento de los estándares legales definidos para el teletrabajo.

La figura del trabajo en casa —o, más bien, desde casa, para no confundirlo con las tareas domésticas—, es la que se ha implementado, en la coyuntura de la pandemia, por un número significativo de empresas. Esta figura *sui generis* ofrece una opción frente a las medidas de aislamiento y distanciamiento social, puesto que permite que los trabajadores continúen prestando sus servicios desde un lugar diferente a las instalaciones de la empresa, de manera excepcional, ocasional o temporal, como lo establece la Circular 021 de 2020 expedida por el Ministerio del Trabajo. Si bien

esta figura no cuenta con un soporte normativo sólido —aunque algunos proyectos de ley avanzan en esta materia—, es importante mencionar que con ella se flexibilizan los requisitos para su aplicación en comparación con el teletrabajo (Ley 1221 de 2008). El Ministerio de Trabajo, por medio de la Circular 041 de 2020, impartió los lineamientos básicos que se deben atender por parte de los empleadores y trabajadores que acuden a esta figura excepcional de trabajo en casa. Así, el Ministerio de Trabajo precisó las siguientes condiciones para el trabajo en casa:

- a) Es la misma relación laboral, por lo que no se requiere ningún cambio contractual, pues se continúan realizando las mismas funciones y se devenga el mismo salario pactado inicialmente, salvo que exista mutuo acuerdo.
- b) Durante la ejecución del trabajo en casa se deben respetar los tiempos de descanso del trabajador, así como la jornada laboral pactada, salvo contingencias que requieran atención inmediata.
- c) El empleador debe definir los instrumentos, forma de evaluación y seguimiento de las tareas asignadas, obedeciendo a criterios y estándares objetivos.
- d) Se debe incluir la modalidad de trabajo en casa dentro de la metodología del plan de riesgos en seguridad y salud en el trabajo (SST), así como notificar a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) acerca de la implementación de esta figura, indicando modo, tiempo y lugar.
- e) Continuamente se debe realizar el seguimiento al estado de salud de los trabajadores.

Teniendo en cuenta la realidad generada por la pandemia, en la que un gran número de trabajadores se encuentra desarrollando las obligaciones laborales desde casa, el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 771 de 2020, estipuló de manera transitoria un auxilio económico de conectividad. Este auxilio debe ser reconocido por el empleador a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) SMLMV y por un monto igual al establecido para el auxilio de transporte (COP \$102.854). Cabe resaltar, que estos dos auxilios no son acumulables, es decir, solo serán beneficiarios aquellas personas que no se encuentren devengando el auxilio de transporte por no desplazarse a las instalaciones del empleador, teniendo en cuenta que la naturaleza de cada uno es diferente. Asimismo, el auxilio de conectividad tiene un carácter temporal y estará vigente mientras continúe vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social con ocasión de la pandemia.



El teletrabajo, por su parte, es una modalidad regulada desde la Ley 1221 de 2008. Está definida como “una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC- para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo” (artículo 2 de la Ley 1221 de 2008).

Esta modalidad puede desarrollarse de tres maneras diferentes, como lo estipula la Ley 1221:

- Teletrabajadores autónomos: son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina o un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y solo acuden a la oficina en algunas ocasiones.
- Teletrabajadores móviles: son aquellos que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las Tecnologías de la Información y la comunicación, en dispositivos móviles.
- Teletrabajadores suplementarios: son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.

Si bien la figura del teletrabajo legalmente definida comprende los lineamientos mencionados para el trabajo en casa, exige, adicionalmente, procesos como la visita al puesto de trabajo, la modificación en la modalidad contractual, la creación de nuevos compromisos, planeación, autoevaluación y acuerdos entre empleador y empleado. Estos procesos de adaptación se reglamentaron por medio del Decreto 884 de 2012.

Así, a diferencia del trabajo en casa, el teletrabajo requiere una modificación contractual o un documento adicional que consigne la voluntad de las partes de modificar la modalidad de la prestación del servicio por parte del trabajador (en caso de que existiera una relación contractual anterior).

El contrato que regule la modalidad de teletrabajo, además de contener los elementos esenciales estipulados en el artículo 39 del Código Sustantivo del Trabajo, deberá indicar los siguientes elementos, como lo exige el artículo 3 del Decreto 884 de 2012:

- a) Las condiciones de servicio, los medios tecnológicos y de ambiente requeridos y la forma de ejecutar el mismo en condiciones de tiempo y, si es posible, de espacio.
- b) Determinar los días y los horarios en que el teletrabajador realizará sus actividades para efectos de delimitar la responsabilidad en caso de accidente de trabajo y evitar el desconocimiento de la jornada máxima legal.
- c) Definir las responsabilidades en cuanto a la custodia de los elementos de trabajo y fijar el procedimiento de la entrega por parte del teletrabajador al momento de finalizar la modalidad de teletrabajo.
- d) Las medidas de seguridad informática que debe conocer y cumplir el teletrabajador.

Asimismo, en el teletrabajo, a diferencia del trabajo en casa, se impone la obligación al empleador de modificar el reglamento interno de trabajo con el fin de incluir las normas pertinentes sobre la modalidad de teletrabajo en la empresa. Deberá entonces establecer e informar el uso adecuado de los equipos y de la seguridad de la información que maneje el teletrabajador, la política de confidencialidad y protección de datos, así como, en general, cualquier procedimiento, política o sanción asociada al ejercicio del teletrabajo.

En ese mismo sentido, para el caso del teletrabajo es responsabilidad del empleador brindar todas las herramientas y los equipos necesarios para el desarrollo de las funciones contratadas, así como asumir los costos de internet, energía o demás gastos en los que incurra el trabajador para la ejecución de las funciones, como se estipula en el numeral 7 del artículo 6 de la Ley 1221.

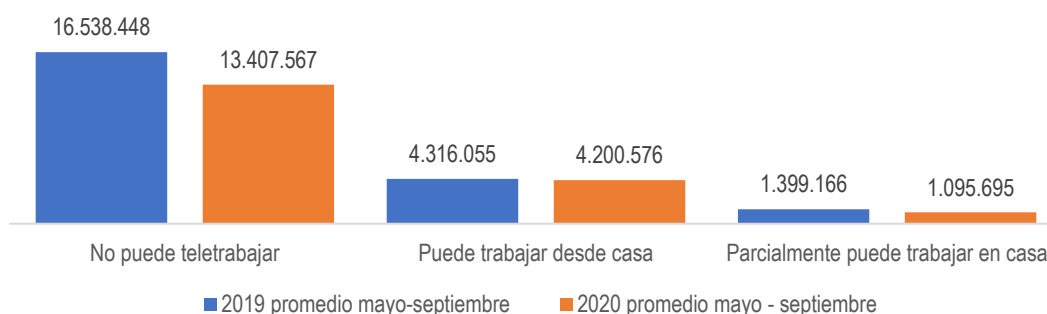
Finalmente, uno de los principales aspectos a tener en cuenta es la posibilidad de reversibilidad del teletrabajo. El carácter reversible del teletrabajo consiste en la posibilidad que tiene el teletrabajador, que anteriormente prestaba los servicios de manera presencial y posteriormente acepta voluntariamente la modalidad de teletrabajo, de poner fin a esta modalidad en cualquier momento y retornar a su puesto habitual de trabajo en las instalaciones del empleador. Por otra parte, otro aspecto a evaluar es la obligación, a cargo del empleador, de incluir en esta modalidad un plan de gestión de SST, para lo cual deberá inspeccionar el puesto de trabajo del teletrabajador.

Estas dos características del teletrabajo, que no están presentes de forma rígida en la figura del trabajo en casa, se han erigido como obstáculos para que, en la práctica, con anterioridad a la pandemia, las empresas no hayan optado de forma masiva y sistemática por el teletrabajo. De manera que, en estos y otros puntos, se requiere adaptar el marco regulatorio de carácter legal sobre el teletrabajo de acuerdo con las realidades que exigen un mayor margen de flexibilidad a favor de los empleadores y trabajadores.

En efecto, con ocasión de la pandemia, un factor determinante en el empleo ha sido el trabajo remoto. Los hallazgos revelan no solo que los países con mejores indicadores de trabajo remoto se han visto menos afectados por la pandemia en materia de empleo, sino que, también, a nivel nacional, las personas que pueden desempeñar su trabajo de forma remota tienen mayores posibilidades de conservar su empleo. Estos datos revelan la importancia de contar con un marco regulatorio suficientemente flexible que estimule a los empleadores y trabajadores hacia esta alternativa.

En la siguiente gráfica, y adoptando la metodología descrita en nuestro estudio *Trabajar desde casa: posibilidades y desafíos (2020)*, se evidencia un estimado comparativo, entre 2019 y 2020, de ocupados a nivel nacional que podrían, total o parcialmente, trabajar desde sus casas. Se nota como, por un lado, la gran mayoría de los ocupados no pueden hacer sus labores desde casa, pero, también, que estos han representado la gran mayoría de empleos que se han perdido durante la pandemia. La posibilidad del trabajo en casa, junto con la flexibilidad ofrecida por el gobierno, han logrado realmente salvar muchos empleos.

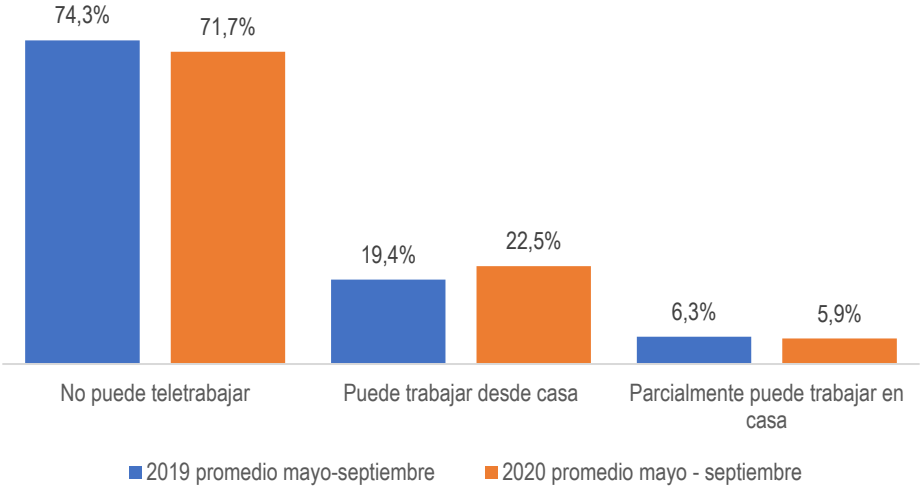
**Gráfica 62. Ocupados nacionales según su posibilidad de trabajar desde casa (mayo-septiembre 2020 vs. mayo-septiembre 2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Muestra de ello es la siguiente gráfica. En 2019, alrededor del 74,3% de las personas ocupadas no podían trabajar desde su casa, y en 2020 este valor cayó a 71,7%. Actualmente, en términos relativos, más personas han logrado mantener sus empleos si tenían una ocupación que podía hacerse desde casa.

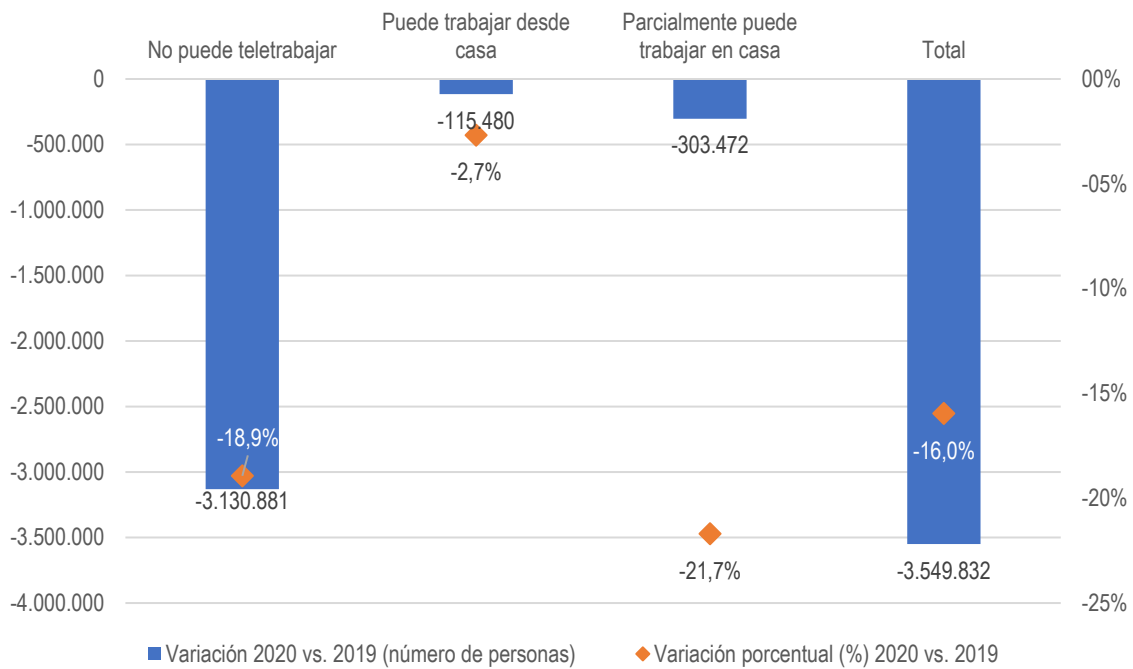
**Gráfica 63. Proporción de la población según la posibilidad de trabajar desde casa (mayo-septiembre 2020 vs. mayo-septiembre 2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

En tiempos pandémicos, la posibilidad de trabajar desde casa ha sido un elemento diferenciador desde el punto de vista de la conservación del empleo. Como se evidencia a continuación, los trabajadores con mayores probabilidades de trabajar desde sus casas cuentan con mayor estabilidad laboral.

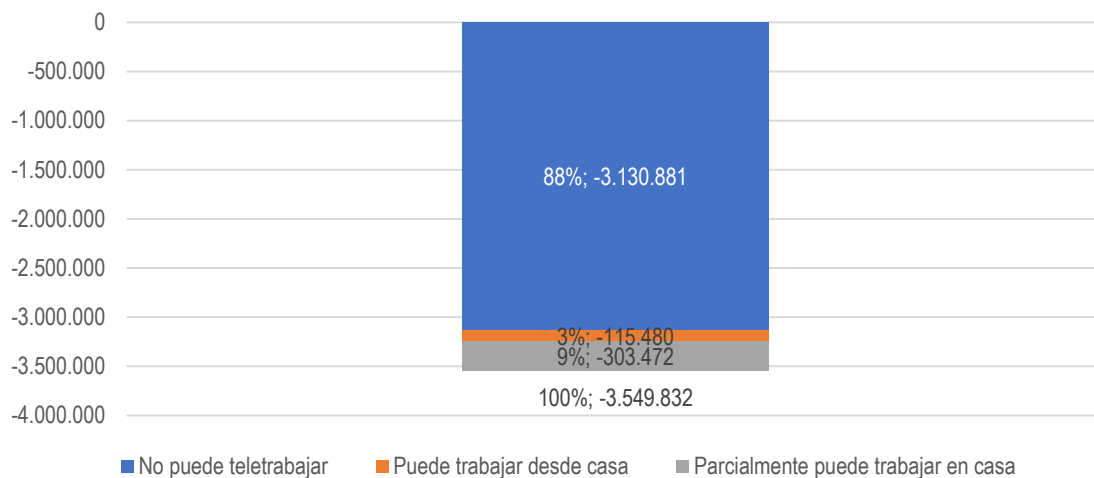
**Gráfica 64. Variaciones totales y porcentuales en el empleo por causa de la pandemia, según la posibilidad de trabajar desde casa (mayo-septiembre 2020 vs. mayo-septiembre 2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Así, por ejemplo, casi el 90% de las personas que han perdido sus empleos no pueden trabajar desde casa. La posibilidad de trabajar de manera remota parece ser un incentivo para la estabilidad laboral.

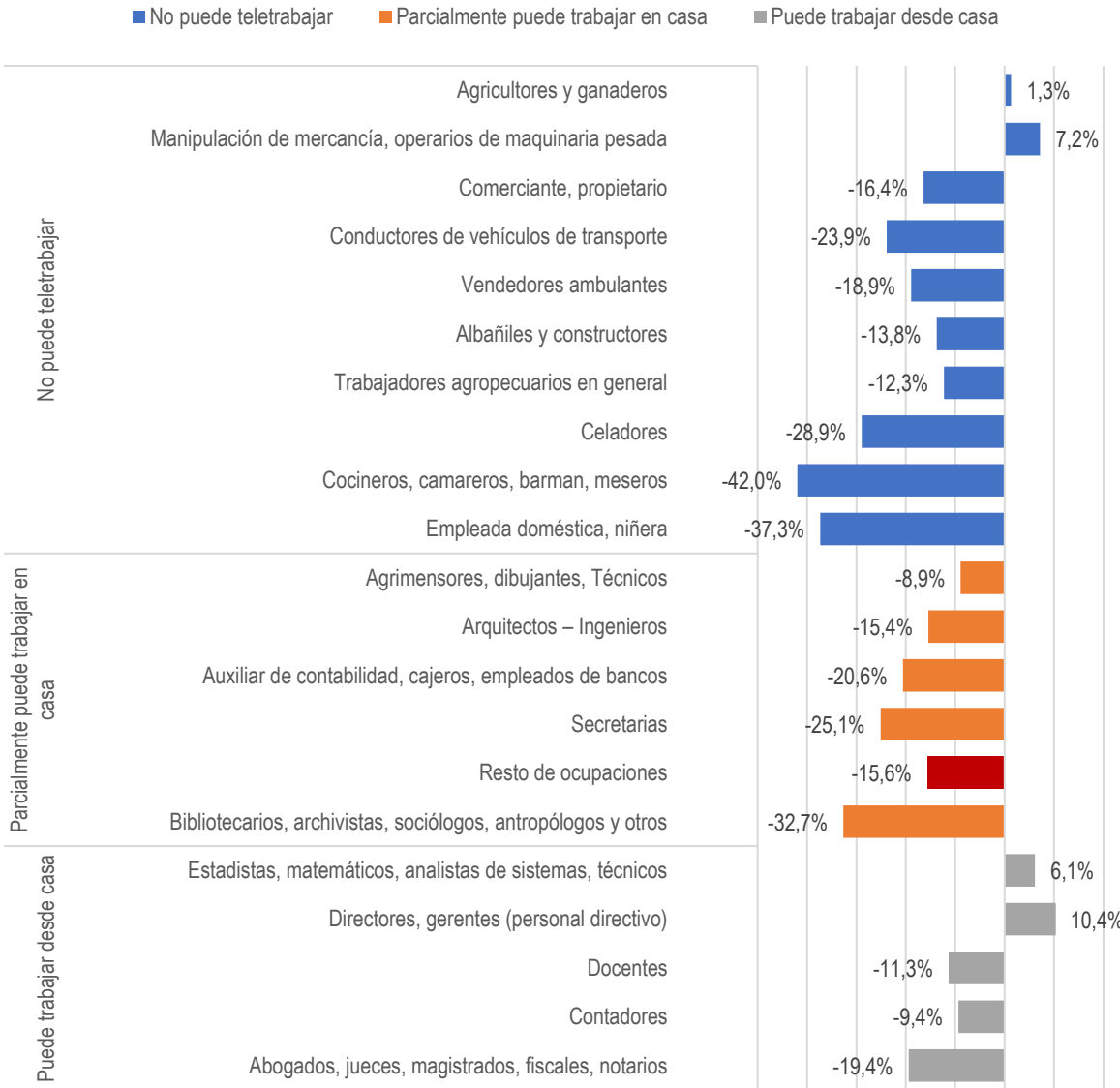
**Gráfica 65. Distribución de la caída en el empleo, según la posibilidad de trabajar desde casa (mayo-septiembre 2020/mayo-septiembre 2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Por tipo de ocupación, vemos que los oficios y profesiones más resilientes a la pandemia, desde el punto de la empleabilidad, son aquellos desarrollados por personas que pueden prestar servicios de manera remota. Las pérdidas más significativas desde el punto de vista de las fuentes de trabajo se experimentan en aquellos sectores que requieren de la prestación presencial de servicios. Ello es coherente con las medidas de distanciamiento social que, preferentemente, afectan las economías basadas en las interacciones presenciales.

**Gráfica 66. Variaciones porcentuales en el empleo según ocupación y posibilidad de trabajar desde casa (mayo-septiembre 2020/mayo-septiembre 2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Ahora bien, más allá de la coyuntura generada por la pandemia, es necesario que Colombia revise el marco regulatorio que, hasta la fecha, ha sido más un obstáculo para el trabajo remoto que un verdadero incentivo. Como consecuencia de las rigideces normativas y de la estructura de nuestro mercado laboral, el trabajo remoto es privilegio de unos pocos. Las personas que pueden trabajar desde casa se caracterizan, en general, por niveles socioeconómicos y educativos más altos (Fernández, Vieco, Sepúlveda, Restrepo, Arrieta y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI, 2020). Igualmente, es necesario tener en cuenta que promover el trabajo desde casa podría ser equivalente a promover una política de equidad de género que aumente las oportunidades laborales de las mujeres, puesto que estas tienden a tener ocupaciones que, en comparación con las de los hombres, cuentan con una mayor posibilidad de prestar sus servicios desde sus casas (Fernández, Vieco, Sepúlveda, Restrepo, Arrieta y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI, 2020).

#### **4.4. Balance y análisis de las medidas laborales**

Como se ha mencionado, durante la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno Nacional expidió una serie de medidas laborales, con el propósito de mantener el mayor número de empleos en el país, brindando apoyo económico a los empleadores y trabajadores del sector formal. No obstante, es importante poder analizar la efectividad de las principales medidas adoptadas, dado que la consagración normativa de una institución no garantiza su eficacia.

##### **I. PAEF**

Según las cifras de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (2020) a cierre del mes de agosto, por medio del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) se han beneficiado 134.369 empleadores a los que se les ha aprobado el subsidio para el pago de nómina, de los cuales el 83,3% corresponde a personas jurídicas y el 16,7% corresponde a empleadores personas naturales. Se ha otorgado el beneficio en razón de 3.375.615 trabajadores, de los cuales la mayoría se reportan en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca. El valor de los subsidios concedidos corresponde a más de 3.1 billones de pesos, con lo cual el Gobierno Nacional ha procurado que las empresas tengan la liquidez necesaria para permitir la continuidad de las relaciones laborales.

De acuerdo con los datos de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (en adelante UGPP), el PAEF ha beneficiado, principalmente, a los micro y pequeños empleadores, siendo estos el 64,6% y el 27,3% respectivamente de los beneficiados (UGPP, 2020). Esta clasificación se realizó teniendo en cuenta el número de trabajadores: Micro  $\leq 10$ ; Pequeño  $> 10 - \leq 50$ ; Mediano  $> 50 - \leq 200$ ; Grande  $> 200 - \leq 500$ ; Muy grande  $> 500$  (UGPP, 2020). Sin embargo, si se analiza el número de trabajadores que contaron con el auxilio, los empleadores muy grandes, que solo representan el 0,7% de los empleadores beneficiados del programa, inscribieron al programa el 36,7% de los empleados beneficiados (UGPP, 2020). Igualmente, evaluando los sectores de los diferentes empleadores que han solicitado este beneficio, se destacan el comercio al por mayor y al detal, así como el sector manufacturero, siendo estos los mayores beneficiados del programa.

Tras analizar las cifras de empresas y trabajadores beneficiados por este programa, resulta positiva la implementación de esta medida, teniendo en cuenta que se buscaba brindar un aporte estatal a las empresas con el fin de ayudar al pago de la nómina y, de esta manera, impedir el cierre de las empresas y la finalización masiva de contratos de trabajo. Estos datos son relevantes, pues se debe tener en cuenta que para acceder a este subsidio se impusieron requisitos de modo que solo fuesen favorecidos los empleadores y trabajadores más afectados por la pandemia.

Ahora bien, como el PAEF estaba enfocado en el empleo formal, los trabajadores y empleadores del sector informal no encontraron en esta medida un alivio para la crisis. En realidad, la focalización en el empleo formal no fue una medida caprichosa, toda vez que responde a las circunstancias fiscales del país y a las posibilidades de control en el otorgamiento de los subsidios. Aunque hubiese sido deseable, por ejemplo, extender el beneficio a trabajadores independientes y por cuenta propia del sector informal, así como a empleadores personas naturales con menos de tres trabajadores, es preciso tener en cuenta que la capacidad fiscal del Estado no es ilimitada y que, ante la necesidad de una respuesta oportuna, hubiese sido extremadamente complejo el otorgamiento de los subsidios a trabajadores y empleadores respecto de quienes no se tiene información precisa y confiable en tanto que históricamente han hecho parte del subregistro característico del sector informal.

En razón de lo anterior, se optó, frente a la Población Económicamente Activa (en adelante PEA) del sector informal y sus familias, por establecer medidas de corte asistencialista en el marco de los



programas sociales del Estado, destacándose, especialmente, el Ingreso Solidario (Decreto 518 de 2020), el cual no fue condicionado por factores laborales. Medidas de esta naturaleza, de acuerdo con Guerra, Wiesner y Yepes (2020), han puesto de presente la necesidad de promover discusiones de política pública acerca de la pertinencia o no de una renta básica universal, autónoma o dependiente de otros programas sociales del Estado, “pues los altos niveles de informalidad laboral hacen que las medidas destinadas al empleo formal no cobijen a un porcentaje significativo de la población” (Guerra, Wiesner y Yepes, 2020, pág. 30). A nuestro juicio, la propuesta de adoptar una renta básica universal debe analizarse, en términos realistas, de acuerdo con las posibilidades fiscales y financieras del país, las cuales, al menos con ocasión de la pandemia, se han visto reducidas ante el enorme esfuerzo que ha hecho el Estado para prevenir y mitigar las consecuencias del virus en la economía y la sociedad.

## **II. PAP**

Conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 770 del 03 de junio de 2020, y acorde con los datos proporcionados por la UGPP (2020) y el Ministerio de Hacienda (2020), vemos que, para el pago de la prima correspondiente al mes de junio de 2020, la UGPP recibió 103.318 solicitudes por parte de las empresas colombianas para acceder al beneficio consistente en el pago del 50% de la prima calculada sobre un salario mínimo (COP \$220.000), con el cual se busca beneficiar a los trabajadores de las empresas más afectadas por la pandemia. De este programa de apoyo, en el primer pago de la prima de servicios, correspondiente al mes de junio de 2020, se vieron beneficiados 85.063 trabajadores por un valor de \$189 mil millones de pesos (UGPP, 2020). Del total de empleadores que aplicaron al subsidio, el 80,8% son personas jurídicas y el 19,2% restante son personas naturales (UGPP, 2020)..

En cuanto a la distribución de los beneficiarios, acuerdo con el tamaño de la empresa, se observa que las empresas micro (menos de diez trabajadores) fueron quienes mayor número de beneficios obtuvieron (68,6%), seguida de las empresas pequeñas (24,5%) y medianas (5,2%), mientras que las empresas más grandes del país fueron las que menores beneficios recibieron (UGPP, 2020). Esto se explica, quizás, en cierta medida a que los salarios en estas empresas (grandes y muy grandes) se encuentran por encima del SMMLV. Si se analizan los subsidios otorgados por sector económico, el comercio al por mayor y al por menor fue el que mayor número de trabajadores benefició el PAP (18,3

%), seguido de las actividades de servicios administrativos (17 %) y la industria manufacturera (15,4 %). A su vez, los sectores con menos trabajadores beneficiados fueron las actividades de hogares individuales en calidad de empleadores y suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.

Por consiguiente, se puede argumentar que esta medida laboral para la protección del empleo formal se ha constituido en un mecanismo de vital importancia para el sector empresarial del país durante la emergencia sanitaria. El PAP ha logrado extenderse a muchos sectores económicos y beneficiado a una buena cantidad de trabajadores formales, permitiendo, así, la conservación del empleo mediante un alivio en la liquidez de los empleadores.

No obstante, al igual que frente al PAEF, en el caso del PAP el beneficio en materia de protección del empleo se circunscribe al ámbito de la economía formal.

### **III. Retiro de cesantías**

Según información de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (2020), desde comienzos de la emergencia sanitaria, con corte al mes de julio, los trabajadores afiliados a los diferentes fondos de cesantías han retirado \$1,05 billones como consecuencia de la disminución de sus ingresos y terminación de contratos. Como consecuencia de la crisis generada por la pandemia y la declaración de la emergencia sanitaria en el país, en especial, bajo la nueva disposición por parte del Gobierno Nacional para el retiro parcial de las cesantías, debido a la disminución de los ingresos de los trabajadores, la asignación de estos fondos ha variado con respecto al periodo anterior. Es de este modo que, por consecuencia del Decreto Legislativo 488 de 2020, se retiró un monto total de \$255 mil millones, a su vez que, por concepto de terminación de contrato se utilizaron \$795,8 mil millones. Al sumar ambos rubros, estos equivalen a un 48% en el monto utilizado por los trabajadores, mientras que los fondos utilizados para la compra de vivienda representaron el 40,9% en el mismo periodo (Asofondos, 2020). Estas cifras hay que contrastarlas con el hecho de que, antes de la emergencia sanitaria, en el periodo comprendido entre enero y marzo de 2020, el 60% de los retiros de las cesantías tenían como destinación la compra y mejora de vivienda, y solo el 29% se destinaban a causa de la terminación del contrato laboral (Asofondos, 2020).

Lo anterior evidencia que la medida implementada para mitigar los efectos negativos sobre los ingresos de los trabajadores formales del país tuvo un impacto positivo en cuanto a la destinación de las cesantías durante la crisis. Así, ha sido con ocasión de la pandemia que el retiro de las cesantías se ha focalizado en su original y genuino objetivo: proteger al trabajador cesante. Esto suscita algunas inquietudes en torno a la necesidad de que las cesantías se restrinjan a este uso y no a otros que no guardan relación con el trabajo.

#### **IV. Mecanismo de protección al cesante**

De acuerdo con la Asociación Nacional de Cajas de Compensación (2020), el mecanismo de protección al cesante, reformado mediante el Decreto 488 de 2020, ha cumplido con la meta propuesta por el Gobierno Nacional, puesto que, a cierre de agosto de 2020, se presentaron en total 330.204 solicitudes, de las cuales se aprobó el mecanismo de protección al cesante para 215.880 personas. De este modo, se han destinado para el pago de este auxilio un monto total de 627 mil millones de pesos (Asocajas, 2020). Al discriminar por regiones, se evidencia que el mayor impacto se ve representado en regiones con mayor capacidad empresarial (Asocajas, 2020). Así, el 80% de las solicitudes se concentra en los departamentos de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Bolívar.

# 5. Seguridad y protección social en tiempos de **COVID-19**



## **5. Seguridad y protección social en tiempos de COVID-19**

El derecho a la seguridad social, así como la protección social, constituyen, desde el origen de la OIT, fines primordiales para esta Organización. En el marco de la coyuntura generada por la COVID-19, Colombia ha avanzado, a este respecto, en dos frentes de acción. Por un lado, para posibilitar la reactivación económica y del empleo, se han implementado protocolos de bioseguridad con el fin de asegurar condiciones sanitarias para el retorno seguro al trabajo. Por otra parte, el país ha avanzado en la implementación del piso de protección social como una medida orientada hacia la universalización de esta garantía básica.

Ambos frentes de acción ponen en evidencia que, en efecto, los sistemas y pisos de protección social no solo protegen a las personas frente a las contingencias vitales, sino que, igualmente, juegan un papel determinante a la hora de impulsar el consumo, incrementar la productividad, preservar la salud pública y transformar la estructura de la economía nacional (Oficina Internacional del Trabajo, 2017a).

### **5.1. Protocolos de bioseguridad**

Como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio, la mayoría de las empresas se vieron obligadas a cerrar y enviar a sus trabajadores a la casa. Sin embargo, cuando se empezaron a abrir de forma paulatina las diferentes actividades económicas, la gran pregunta de los empresarios y del Gobierno Nacional fue por retomar todas las actividades sin exponer irresponsablemente a los trabajadores al virus.

Para dar respuesta a esa pregunta se implementó un protocolo general de bioseguridad, el cual se encuentra consignado en la Resolución 666 de 2020. Esta establece parámetros y lineamientos generales para retornar a los puestos de trabajo de forma segura. En la actualidad, Colombia cuenta, además del protocolo general (Resolución 666), con 63 protocolos de bioseguridad para las diferentes actividades económicas y sociales. Estos protocolos específicos no derogan, sino que complementan, el protocolo general.

Dentro de las medidas generales establecidas que se deben implementar en el lugar de trabajo se encuentran:

- a) El lavado de manos, el distanciamiento social y el uso de tapabocas.
- b) Los empleadores deben proporcionar todos los elementos de protección para personal (EPP) a sus trabajadores.
- c) Medidas de limpieza y desinfección: se debe implementar un protocolo propio y medidas de desinfección de los EPP y lugares de trabajo.
- d) Vigilancia de salud de sus trabajadores.
- e) Manejo de situaciones de riesgo de contagio.
- f) Plan de comunicaciones y recomendaciones en la vivienda.

La lista de protocolos de bioseguridad adoptados, con corte a octubre de 2020, se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Protocolos de bioseguridad**

Norma	Ámbito de aplicación
<a href="#">Resolución 666 de 2020</a>	Protocolo general de Bioseguridad
<a href="#">Resolución 675 de 2020</a>	Protocolo industria manufacturera
<a href="#">Resolución 677 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID- 19 en el sector Transporte
<a href="#">Resolución 678 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la enfermedad COVID-19 en el Sector Caficador
<a href="#">Resolución 679 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID -19 en el sector de infraestructura de transporte
<a href="#">Resolución 680 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus Covid-19 en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico
<a href="#">Resolución 681 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad en el sector de juegos de suerte y azar
<a href="#">Resolución 682 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad en el sector de la construcción
<a href="#">Resolución 714 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID -19 en desarrollo del ciclo de vacunación antiatafosa
<a href="#">Resolución 734 de 2020</a>	Municipios No Covid-19 y protocolo de bioseguridad para la prevención
<a href="#">Resolución 735 de 2020</a>	Protocolos de bioseguridad Comercio electrónico
<a href="#">Resolución 737 de 2020</a>	Protocolos de bioseguridad Servicios en Propiedad Horizontal
<a href="#">Resolución 738 de 2020</a>	Protocolos de bioseguridad industria Manufacturera
<a href="#">Resolución 739 de 2020</a>	Protocolos de bioseguridad Talleres de Vehículos
<a href="#">Resolución 740 de 2020</a>	Protocolos de bioseguridad Médicos Veterinarios

<a href="#">Resolución 748 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad con el fin de mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en la industria manufacturera autorizada para la elaboración de productos alimenticios y elaboración de bebidas, industria petroquímica, química y sus relacionados, fabricación de otros productos minerales no metálicos y fabricación de productos metalúrgicos básicos
<a href="#">Resolución 749 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el comercio al por mayor de alimentos, bebidas y tabaco, al por menor en establecimientos no especializados y al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en establecimientos especializados, así como el alojamiento en hoteles y actividades de restaurantes, cafeterías y servicio móvil de comidas
<a href="#">Resolución 773 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la enfermedad COVID 19 en el sector pecuario, para las explotaciones avícolas, porcícolas, ganadera, equina, acuícolas, pesquero y predios productores de pequeñas especies y empresas productoras, importadoras, de almacenamiento, acondicionadoras y comercializadoras de insumos pecuarios
<a href="#">Resolución 796 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para la prevención del Coronavirus COVID 19 en el sector agrícola
<a href="#">Resolución 797 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la enfermedad COVID 19 en el sector de Minas y Energía
<a href="#">Resolución 798 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19, en los diferentes eslabones de la cadena logística del servicio de hospedaje que se preste al personal de la salud, de custodia y vigilancia de la población privada de la libertad, y de las fuerzas militares y fuerza pública
<a href="#">Resolución 843 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus - COVID - 19 en establecimientos penitenciario y carcelarios
<a href="#">Resolución 887 de 2020</a>	Protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 para centrales de abastos y plazas de mercado
<a href="#">Resolución 889 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades de elaboración de productos de tabaco (CIIU 12); actividades de impresión y de producción de copias a partir de grabaciones originales (CIIU 18); y otras industrias manufactureras (CIIU 32)
<a href="#">Resolución 890 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad con el fin de mitigar , controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID - 19 en el sector inmobiliario
<a href="#">Resolución 891 de 2020</a>	Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus Covid-19 en el funcionamiento Bibliotecas
<a href="#">Resolución 892 de 2020</a>	Por medio del cual se adopta protocolo bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en Entidades Sector Financiero, Asegurador y Bursátil vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia
<a href="#">Resolución 898 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID- 19 en el sector de la Construcción y obras a ejecutar en los hogares e instituciones habitadas según Clasificación Internacional Industrial Uniforme - CIIU 4330
<a href="#">Resolución 899 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades económicas de edición (CIIU 58), jurídicas y de contabilidad ;(CIIU 69), administración empresarial, actividades de consultoría de gestión ;(CIIU 70); investigación científica y desarrollo ;(CIIU 72); publicidad y estudios de mercado ;(CIIU 73); otras actividades profesionales, científicas y técnicas (CIIU 74); actividades de alquiler y arrendamiento ;(CIIU 77); actividades de empleo;(CIIU 78), actividades de servicios a edificios y paisajismo (jardines, zonas verde) (CIIU 81); actividades administrativas y de apoyo de oficina (CIIU 821); actividades de servicios de apoyo a las empresas N.C.P. (CIIU 829); mantenimiento y reparación de aparatos electrónicos de consumo (CIIU 9521); mantenimiento y reparación de aparatos y equipos domésticos y de jardinería (CIIU 9522); peluquerías y

	otros tratamientos de belleza (CIIU 9602); ensayos y análisis técnicos CIIU 7120) y centros de diagnóstico automotor
<a href="#">Resolución 900 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en el sector cultural colombiano específicamente el MUSEÍSTICO
<a href="#">Resolución 904 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID- 19 en el sector portuario exclusivamente para transporte de carga
<a href="#">Resolución 905 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en las siguientes actividades del sector comercio CIIU 4665, CIIU 4690, CIIU 474, CIIU 4751, CIIU 4753, CIIU 4754, CIIU 4755; CIIU 4759, CIIU 4762, CIIU 4769, CIIU 4773, CIIU 4774, CIIU 4775, CIIU 478, CIIU 479
<a href="#">Resolución 957 de 2020</a>	Por medio del cual se adopta el Protocolo de Bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus - COVID-19 en las diferentes actividades de industrias culturales, Radio, Televisión y Medios de Comunicación detalladas en las Clasificación Internacional - Industrial Uniforme - CIIU 59, 62 y 90.
<a href="#">Resolución 958 de 2020</a>	Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de Coronavirus - COVID - 19 en los procesos electorales realizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
<a href="#">Resolución 991 de 2020</a>	Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID-19 en las actividades relacionadas con el Entrenamiento de los Deportistas de Alto Rendimiento, Profesionales y Recreativos.
<a href="#">Resolución 993 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades relacionadas con el entrenamiento y competencia de los futbolistas profesionales.
<a href="#">Resolución 1041 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus - COVID-19 en el proceso de incorporación de soldados y conscriptos al Ejército Nacional de Colombia.
<a href="#">Resolución 1050 de 2020</a>	Por medio de la cual se adoptan los protocolos de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19, en cuanto al servicio de “entrega para llevar”, para las actividades de expendio a la mesa de comidas preparadas (CIIU 5611); expendio por autoservicio de comidas preparadas (CIIU 5612); expendio de comidas preparadas en cafeterías (CIIU 5613); otros tipos de expendio de comidas preparadas n.c.p. (CIIU 5619); actividades de catering para eventos y otros servicios de comidas (CIIU 562); así como el protocolo de bioseguridad en los servicios de expendio a la mesa de comidas preparadas (CIIU 5611); expendio por autoservicio de comidas preparadas (CIIU 5612); expendio de comidas preparadas en cafeterías (CIIU 5613) y otros tipos de expendio de comidas preparadas n.c.p. (CIIU 5619) dentro del establecimiento para municipios autorizados por el Ministerio de Salud y Protección Social.
<a href="#">Resolución 1054 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en los sectores aeroportuario y aeronáutico del territorio nacional, exclusivamente para el transporte doméstico de personas por vía aérea.
<a href="#">Resolución 1120 de 2020</a>	Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo del riesgo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 para el sector religioso.
<a href="#">Resolución 1155 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en la prestación de los servicios de salud, incluidas las actividades administrativas, de apoyo y alimentación.
<a href="#">Resolución 1159 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar y controlar el riesgo del coronavirus COVID-19 en la realización de las actividades del servicio de limpieza y aseo doméstico
<a href="#">Resolución 1285 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en los servicios y actividades de alojamiento en hoteles (CIIU 5511); alojamiento en apartahoteles (CIIU 5512); alojamiento en centros



	vacacionales (CIU 5513); alojamiento rural (CIU 5514); otros tipos de alojamiento para visitantes (CIU 5519); actividades de zonas de camping y parques para vehículos recreacionales (CIU 5520); servicio por horas (CIU 5530) y otros tipos de alojamiento n.c.p (CIU 5590)
<a href="#">Resolución 1313 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico.
<a href="#">Resolución 1346 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el proceso de aplicación de las pruebas de Estado Saber y otras pruebas que realiza el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES.
<a href="#">Resolución 1408 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad mitigar y controlar el riesgo del coronavirus COVID – 19 en la realización de actividades de exhibición cinematográfica y presentación de obras de las artes escénicas discriminadas en la Clasificación internacional Industrial Uniforme CIU 5914 y 90, bajo la modalidad de autocines, autoeventos, salas de cine y teatros.
<a href="#">Resolución 1421 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades de los parques de diversión, jardines botánicos y reservas naturales.
<a href="#">Resolución 1443 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades de los operadores turísticos y en los servicios turísticos prestados en las áreas y atractivos turísticos.
<a href="#">Resolución 1507 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades relacionadas con el fútbol profesional en las fases de entrenamiento y competencias nacionales e internacionales y se deroga la Resolución 993 del 2020.
<a href="#">Resolución 1513 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19, en el espacio público por parte de las personas, familias y comunidades.
<a href="#">Resolución 1517 de 2020</a>	Por medio de la cual se dicta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en los sectores aeroportuario y aeronáutico del territorio nacional, exclusivamente para el transporte doméstico de personas por vía aérea, se deroga la Resolución 1054 de 2020, y se dictan otras disposiciones
<a href="#">Resolución 1537 de 2020</a>	Por medio de la cual se modifica la Resolución 677 de 2020 en el sentido de sustituir el anexo técnico que adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo y de la enfermedad COVID 19 en el sector transporte
<a href="#">Resolución 1538 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades de playas, incluido el alquiler de casetas, taquillas, hamacas, entre otros.
<a href="#">Resolución 1359 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en casinos y bingos).
<a href="#">Resolución 1547 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en los establecimientos e inmuebles con piscinas.
<a href="#">Resolución 1569 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 para el consumo de bebidas alcohólicas en restaurantes y bares.
<a href="#">Resolución 1627 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID-19, para el transporte internacional de personas vía aérea
<a href="#">Resolución 1681 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 para la actividad de Ferias Empresariales
<a href="#">Resolución 1721 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en instituciones educativas, instituciones de educación superior y las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano.
<a href="#">Resolución 1746 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar y controlar el riesgo del coronavirus COVID-19 en la realización de actividades de exhibición

	cinematográfica y artes escénicas en música, magia, teatro, danza y circo, discriminadas en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU 5914 y 90, realizadas en autocines, autoeventos, salas de cine, teatros y en otras infraestructuras de las artes escénicas
<a href="#">Resolución 1763 de 2020</a>	Por la cual se modifican los numerales 3.2.1.4.7 y 3.2.2.3.9 del protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19, en las actividades de la industria hotelera, adoptado mediante la Resolución 1285 de 2020.
<a href="#">Resolución 1764 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en los centros de estética y cosmetología, institutos de belleza, spa y zonas húmedas.
<a href="#">Resolución 1840 de 2020</a>	Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas y se deroga la Resolución 991 de 2020.

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Salud y Protección Social (2020a).

Fecha de corte: 15 de octubre de 2020.

A estas resoluciones se le suman diferentes circulares que complementan, a nivel sectorial, estas disposiciones, como lo son las siguientes que han sido expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en asocio con el ministerio de la respectiva rama: la Circular Externa Conjunta No. 0000004 del 9 de Abril de 2020, la Circular No. 015 de 2020, la Circular Conjunta 001 del 11 de Abril de 2020, la Circular Conjunta No. 0000003 del 8 de Abril de 2020, la Circular Conjunta No. 01 de 2020 y la Circular Externa No. 001 de 2020.

A pesar de contar con un número significativo de protocolos de bioseguridad, las medidas adoptadas en cada uno de ellos son similares y coinciden con las tomadas en el protocolo general de bioseguridad (Resolución 666 de 2020). En ese orden de ideas, cada protocolo específico recoge medidas de desinfección, manejo de los elementos de protección y de situaciones de riesgo de contagio conforme a cada una de las actividades. Así, tanto el protocolo general como los protocolos específicos cuentan con anexos técnicos que, a manera de lista de chequeo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020b), señalan las medidas biosanitarias que deben adoptarse en materia de:

- Lavado de manos.
- Distanciamiento físico.
- Elementos de Protección Personal (EPP).
- Elementos de protección personal (EPP).
- Limpieza y desinfección.
- Manipulación de insumos y productos.

- Manejo de residuos.
- Vigilancia de la salud de los trabajadores en el contexto del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).
- Trabajo remoto o a distancia.
- Trabajo de forma presencial.
- Organización laboral.
- Interacción en tiempos de alimentación.
- Medidas locativas.
- Herramientas de trabajo y elementos de dotación.
- Interacción con terceros (proveedores, clientes y aliados).
- Desplazamiento desde y hacia el lugar de trabajo.
- Capacitación de los trabajadores en aspectos básicos relacionados con la forma de transmisión del COVID-19 y las maneras de prevenirlo.
- Medidas en coordinación con Administradoras de Riesgos Laborales.
- Manejo de situaciones de riesgo por parte del trabajador: manejo en la vivienda y convivencia con personas de alto riesgo.
- Manejo de situaciones de riesgo por parte del empleador.
- Monitoreo de síntomas de contagio de COVID-19 entre trabajadores.
- Prevención del contagio.
- Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19.
- Plan de comunicaciones.

Es importante mencionar que, en términos generales, la principal fuente técnica de estas medidas, como los mismos protocolos refieren, son los Centers for Disease Control and Prevention del Gobierno de los EE.UU (2020).

Hay que tener en cuenta, asimismo, que las medidas se traducen, pues, en obligaciones tanto para los empleadores como para los trabajadores. Los empleadores se encuentran obligados a adoptar, adaptar e implementar los protocolos de bioseguridad general y sectoriales, capacitar a sus trabajadores en su cumplimiento, reportar los casos confirmados y sospechosos y, en general, articular todas sus acciones con las EPS, ARL y autoridades territoriales. En el caso de los trabajadores, sus

obligaciones consisten en cumplir los protocolos, reportar los casos de contagio y adoptar medidas de autocuidado. El cumplimiento de las obligaciones de ambas partes es determinante desde el punto de vista del SG-SST, la cobertura de riesgos laborales y la eventual responsabilidad por culpa patronal.

Igualmente, también hay que decir que, además de estas medidas, las autoridades distritales y municipales, a nivel territorial, han impuesto diferentes requisitos relacionados con: (i.) el registro del empleador y de sus trabajadores en las plataformas habilitadas, (ii.) la verificación de los protocolos de bioseguridad desarrollados en cada empresa y (iii.) el establecimiento de jornadas o turnos de trabajo para mitigar la carga de los sistemas de transporte público.

Finalmente, la lectura de los protocolos de bioseguridad debe ser complementada con las medidas sanitarias definidas a nivel nacional, especialmente con las consagradas en el Decreto 1109 de 2020, mediante el cual se creó, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS) para el seguimiento de casos y contactos por COVID-19. En el marco del PRASS, se establecen diferentes precisiones conceptuales que, en términos de salud pública, necesariamente impactan el desarrollo normal de las actividades laborales. Específicamente, los conceptos de contacto, caso sospechoso, caso probable y caso confirmado, previstos en el artículo 3 del Decreto 1109 de 2020, son relevantes para la gestión cotidiana de las dinámicas productivas.

Con estas premisas, conviene analizar algunas dificultades prácticas asociadas, por una parte, con la gestión de los casos confirmados, sospechosos y probables y, por otra parte, con la situación laboral de los trabajadores cuyas condiciones subjetivas representan un alto riesgo en caso de contagio. Las principales dificultades operativas son:

### **I. Aislamiento preventivo de los casos sospechosos y probables**

En el caso de los trabajadores sospechosos y probables para COVID-19, por ejemplo, por haber tenido contacto estrecho en su entorno personal o laboral con una persona diagnosticada como positiva, las medidas sanitarias ordenan su aislamiento preventivo. Mientras se confirma o descarta la sospecha, los empleadores deben seguir asumiendo los costos laborales, lo cual, en el marco de la crisis

económica que afecta a las empresas, resulta complejo cuando se trata de colaboradores cuyo perfil no es compatible con el trabajo remoto. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que, dependiendo de la capacidad instalada de las EPS y de los laboratorios a nivel territorial, los resultados de las pruebas diagnósticas pueden ser demorados. Lo anterior sin contar con los casos que no son sometidos a pruebas diagnósticas en atención a los criterios epidemiológicos que se han definido por parte de las entidades de salud. Ante las demoras o la negativa de las entidades de salud a realizar pruebas diagnósticas, algunas empresas se han visto en la necesidad de asumir el costo de estas en laboratorios particulares.

## **II. Aislamiento preventivo de los casos confirmados que no generan incapacidad**

Dependiendo del caso concreto y el origen del contagio, la COVID-19 puede ser calificada como una enfermedad general o una enfermedad laboral. En el caso de trabajadores asintomáticos sometidos a aislamiento preventivo, la COVID-19 no supone, al menos no necesariamente, una incapacidad. El médico tratante, evaluando la situación concreta, podrá determinar si se requiere o no una incapacidad. Por ende, a pesar de la ausencia en su puesto habitual de trabajo, las EPS o las ARL no están obligadas a asumir prestaciones económicas cuando un trabajador se encuentra en aislamiento preventivo pero no ha sido incapacitado. Esto puede implicar para las empresas una pérdida de productividad cuando el perfil del colaborador no es compatible con el trabajo remoto que ordena el artículo 8 del Decreto 1109 de 2020.

## **III. Fuero de salud**

La estabilidad ocupacional reforzada por razones de salud se activa a partir de la concurrencia de dos elementos: (i.) la desvinculación discriminatoria de un trabajador (ii.) cuya situación de salud le impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores (Arrieta-Burgos, Vélez, Arango, Sepúlveda y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI, 2017). Cuando un empleador pretende desvincular a un trabajador en debilidad manifiesta por razones de salud debe solicitar al Ministerio de Trabajo una autorización (Corte Constitucional, Sentencia C-200 de 2019), so pena de que esta, de efectuarse, se presuma discriminatoria. No obstante, los empleadores, en el proceso judicial de tutela, pueden desvirtuar la presunción de desvinculación discriminatoria demostrando, o bien que el trabajador no

se encontraba en condición de debilidad manifiesta por razones de salud, o bien acreditando que la desvinculación no se produjo en razón de esta condición, sino a raíz de causas objetivas o justificadas (Corte Constitucional, sentencias T-305 de 2018, T-041 de 2019, T-284 de 2019, T-500 de 2019, T-052 de 2020, T-102 de 2020).

Con estas premisas, es preciso analizar el fuero de salud a la luz de las diferentes hipótesis que representan los casos con diagnósticos confirmados, sospechosos o probables. En primer lugar, es razonable inferir que el trabajador incapacitado por diagnóstico positivo para COVID-19 se encuentra, eventualmente, en debilidad manifiesta. En este sentido, la incapacidad y el aislamiento preventivo pueden impedirle sustancialmente al trabajador desempeñar sus funciones. En el caso de trabajadores con casos probables o sospechosos, habría que diferenciar entre quienes se encuentran incapacitados y quienes no. A nuestro juicio, podrían, dependiendo del caso concreto, calificarse en debilidad manifiesta los trabajadores que, a pesar de no tener un diagnóstico confirmado, se encuentran incapacitados y esto les impide, sustancialmente, cumplir con sus labores. Los trabajadores, con o sin diagnóstico confirmado, que no se encuentran incapacitados, difícilmente podrían considerarse en debilidad manifiesta por razones de salud, en tanto que, justamente, la ausencia de incapacidad revela que la enfermedad, confirmada o sospechosa, no constituye un impedimento sustancial para prestar sus servicios. De otra parte, conviene considerar la situación de los trabajadores que pueden continuar prestando servicios remotos, con independencia del tipo de diagnóstico. En este último evento la confirmación, sospecha o probabilidad del contagio no afecta el desempeño de las labores del trabajador.

En segundo lugar, además de evaluar si el trabajador se encuentra o no en condición de debilidad manifiesta por razones de salud a raíz de la COVID-19, es necesario determinar, en función del caso concreto, si la desvinculación posee ribetes discriminatorios. Conforme a la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, no pueden considerarse discriminatorias las desvinculaciones por causas justificadas u objetivas. Asimismo, en el marco de la crisis generada por la pandemia, estimamos que tampoco debería calificarse como discriminatoria la desvinculación cuya causa obedezca al cierre o pérdida de liquidez de la empresa, en tanto que en estos supuestos el motivo de la desvinculación no es la condición de salud del trabajador, sino la

coyuntura económica que afecta a todo el país y que, en atención al caso concreto, podría evaluarse en términos de una fuerza mayor o caso fortuito.

#### **IV. Trabajadores con factores de riesgo**

El numeral 4.1.1. del protocolo general de bioseguridad adoptado mediante la Resolución 666 de 2020 establece que: “Los [trabajadores] mayores de sesenta años y trabajadores que presenten morbilidades preexistentes identificadas como factores de riesgo para COVID-19 deberán realizar trabajo remoto”. Así, se consideran como factores de riesgo, entre otros, la edad del trabajador (más de 60 años) y enfermedades preexistentes entre las que se encuentran la diabetes, la hipertensión arterial, la enfermedad pulmonar, la enfermedad cardíaca, la enfermedad renal y otras que afectan el estado inmunológico (trasplantes, cáncer). El alcance de este mandato fue objeto de aclaración a través de la Circular Externa 030 de 2020 del Ministerio de Salud. Esta Circular ofrece las siguientes claridades: (i.) Los trabajadores con factores de riesgo deben ser priorizados para realizar sus funciones de manera remota o a distancia. El empleador también puede implementar otras alternativas frente a estos trabajadores, como la implementación de vacaciones, permisos, jornada flexible o pago de salarios sin prestación de servicios. (ii.) En el caso de trabajadores mayores de 60 años, la edad, *per se*, no es impedimento para la realización del trabajo presencial. Si el trabajador mayor de 60 años no presenta enfermedades preexistentes asociadas como riesgosas para COVID-19, la edad es un factor a evaluar por parte del empleador o contratante, en el marco del SG-SST, para definir si es posible que el trabajador preste sus servicios de manera presencial o no. (iii.) Los trabajadores o contratistas con comorbilidades que desempeñen actividades incompatibles con el trabajo remoto deberán ser priorizados, por el empleador o contratante, en los turnos o en cualquier otra forma de organización del trabajo, de tal manera que tengan un menor riesgo de contacto con otras personas. Finalmente, la Circular reitera que (iv.) los colaboradores con factores de riesgo no deben ser discriminados por este motivo.

#### **V. Culpa patronal y riesgos laborales**

La indemnización plena de perjuicios, consagrada en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, requiere, para su configuración, los siguientes elementos: “(i) la culpa del empleador suficientemente

comprobada en la ocurrencia del accidente de trabajo, (ii) la demostración del daño, y (iii) el nexo de causalidad entre este y la culpa” (Corte Suprema de Justicia, sentencias SL14420-2014, SL1525-2017, SL4794-2018, entre otras). Ahora bien, de acuerdo con Ponce (2019), la línea jurisprudencial sostenida por la Corte Suprema de Justicia en torno al entendimiento de la culpa ha venido reduciendo la brecha entre responsabilidad subjetiva y responsabilidad objetiva del empleador derivada de los accidentes de trabajo o enfermedades de origen laboral que sufren los trabajadores. Así, el empleador responde hasta por culpa leve (Ponce, 2019), por cuanto la jurisprudencia ha establecido diferentes criterios de imputación a la luz de los cuales el empleador difícilmente se puede exonerar, demostrando diligencia y cuidado, ante la ocurrencia de una afectación en la vida o salud de sus colaboradores.

La línea jurisprudencial de la Corte Suprema recalca, por un lado, en la importancia de la prevención de los riesgos inherentes al trabajo a través del diseño e implementación efectiva del SG-SST en articulación con las ARL, pero, también, pone de presente que no basta con que el empleador cumpla con las normas de seguridad y salud en el trabajo, sino que, también, le es exigible desplegar todas las acciones protectoras necesarias para reducir los riesgos asociados a la actividad laboral o evitar la materialización del daño (Corte Suprema de Justicia, Sentencias SL1361-2019). En razón de lo anterior, la prueba de la diligencia y cuidado, ha adocinado la Corte Suprema, corresponde al empleador, quien no puede exonerarse de responsabilidad demostrando que su culpa es concurrente con la culpa del trabajador en el cumplimiento de las normas de seguridad y protección. De allí que, a juicio de la Corte Suprema, si el empleador cumple con todas las normas de seguridad y salud en el trabajo y, no obstante, el accidente de trabajo o la enfermedad de origen laboral se materializan, solo operan como eximentes de responsabilidad con potencial de desvirtuar el nexo causal la “existencia de una fuerza mayor o de un caso fortuito, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero” (Corte Suprema de Justicia, sentencias SL12862-2017, SL14420-2014, SL15114-2017, SL909-2019, entre otras).

A la luz de lo anterior, consideramos que la pandemia genera algunos desafíos a la hora de interpretar y aplicar la culpa patronal en caso de que un trabajador contraiga la COVID-19 y esta implique graves consecuencias para su vida o salud. En primer lugar, al ser la COVID-19 una enfermedad generalizada y de fácil propagación, resulta extremadamente difícil, desde el punto de vista probatorio, adquirir un



conocimiento cierto sobre el origen del contagio a fin de determinar el nexo causal. El contagio puede producirse en el lugar de trabajo o en el ámbito personal del trabajador, sin que pueda considerarse como indiciaria la existencia de casos positivos en la empresa, toda vez que casos confirmados se presentan en todos los contextos de la vida cotidiana. En segundo lugar, la pandemia y sus efectos pueden calificarse como un evento de fuerza mayor o caso fortuito, en tanto que han implicado, en función del caso concreto, diferentes situaciones imprevisibles e irresistibles. En tercer lugar, si bien la jurisprudencia no admite la concurrencia de culpas, esta negativa no se sigue de una interpretación gramatical del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo. Esto es importante puesto que los problemas de salud pública, como lo han puesto de presente los protocolos de bioseguridad, requieren del compromiso de todos los actores en la implementación de acciones de autocuidado. De allí que sea tanto obligación del empleador como del trabajador cumplir con los protocolos de bioseguridad en el trabajo y, en general, cumplir, en todas las facetas de la vida, con las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno Nacional para la prevención y mitigación del contagio. En tal sentido, no parece razonable imponer al empleador, además del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, deberes de cautela frente a las medidas de autocuidado que le corresponden al trabajador, como a cualquier ciudadano, cuando se trata de una pandemia.

## **5.2. Piso de Protección Social**

En agosto de 2020, mediante el Decreto 1174, el Gobierno Nacional implementó la estrategia del “Piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo” (PPSPIISMLMV). Si bien el Decreto 1174 de 2020 desarrolla el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 —expedida con anterioridad a la pandemia—, la implementación de la estrategia nacional de Colombia en materia de pisos de protección social puede entenderse como una medida contracíclica para mitigar los efectos de la COVID-19 en el mercado laboral, promoviendo la formalización progresiva del empleo y asegurando garantías básicas de protección social. Para comprender cómo la estrategia de Colombia se dirige hacia este objetivo, analizaremos, en esta sección, el contexto normativo internacional y los factores estructurales del mercado laboral que hacen apremiante la ejecución de esta estrategia, para, finalmente, evaluar la juridicidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y del Decreto 1174 de 2020, mediante los cuales se estableció el “Piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”.

### 5.2.1. Contexto normativo internacional

La protección social universal es uno de los cuatro objetivos estratégicos de la agenda de trabajo de la OIT. Los pisos nacionales de protección social responden a una estrategia bidimensional para la ampliación de la seguridad social desde el enfoque de la seguridad de los ingresos y el acceso a los bienes y servicios esenciales (dimensión horizontal), así como la aplicación gradual de normas más rigurosas (dimensión vertical); de acuerdo con las circunstancias y aspiraciones de cada país, así como su capacidad económica, fiscal y financiera (Oficina Internacional del Trabajo, 2011). El concepto fue precisado, por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, en los siguientes términos:

La dimensión horizontal debería tener por finalidad una aplicación rápida de Pisos de Protección Social nacionales, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional. Las políticas relativas al Piso de Protección Social deberían tener por objeto facilitar un acceso efectivo a bienes y servicios esenciales, promover una actividad económica productiva y aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial (Organización Internacional del Trabajo, 2011, párrafo 9).

Los pisos de protección social se derivan del Convenio 102 de 1952 —no ratificado por Colombia—, Sobre la seguridad social (norma mínima) y la Recomendación 202 de 2012, Sobre los pisos de protección social. Esta Recomendación define los pisos de protección social como los “conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”. La Recomendación presupone, dentro de sus principios, que los pisos de protección social son de realización progresiva, dependiendo de las circunstancias de cada país.

De acuerdo con la Recomendación 202 de 2012, las garantías básicas de los pisos de protección social “deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional” (Recomendación 202 de 2012, párrafo 4). Igualmente, las garantías básicas de seguridad social deberían comprender, de conformidad con el párrafo 5 de la Recomendación:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional (Recomendación 202 de 2012, párrafo 5).

De esta manera, la Recomendación 202 de 2012, en su párrafo 13, exhorta a los países a que prioricen la “puesta en práctica de pisos de protección social como punto de partida para los países que no cuentan con un nivel mínimo de garantías de seguridad social y como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social” y a que traten de “proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales de los Miembros”. Estas estrategias, de acuerdo con la Recomendación, pueden focalizarse tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía.

Finalmente, es importante señalar que el diseño e implementación de pisos de protección social se articula con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, en su meta 1.3, se propone, para contribuir al fin de la pobreza: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de

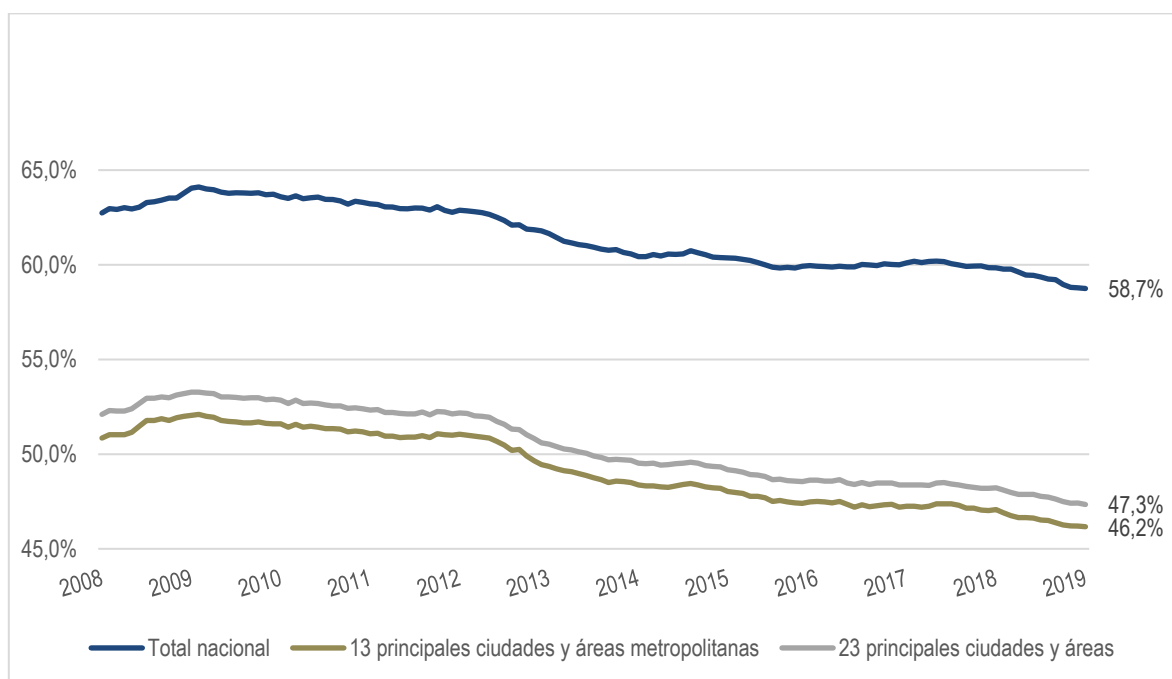
protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

### 5.2.2. Mercado laboral y piso de protección social en Colombia

Como veremos, la estrategia nacional de Colombia que establece un piso de protección social para los empleados que ganan menos de un SMLMV puede ser la mejor medida para comenzar a establecer políticas de formalización laboral. Para no presentar resultados atípicos que puedan estar determinados por la crisis generada por la COVID-19, se hizo un análisis de las cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE a 2019, para analizar el potencial de la estrategia nacional de Colombia en términos de protección social de los

Para 2019, en Colombia, cerca del 60% del total de la población ocupada era informal y casi el 50% de la población urbana estaba de igual forma en este estado de vulnerabilidad. Pese a las mejoras en la última década, Colombia sigue teniendo altos índices de empleo informal.

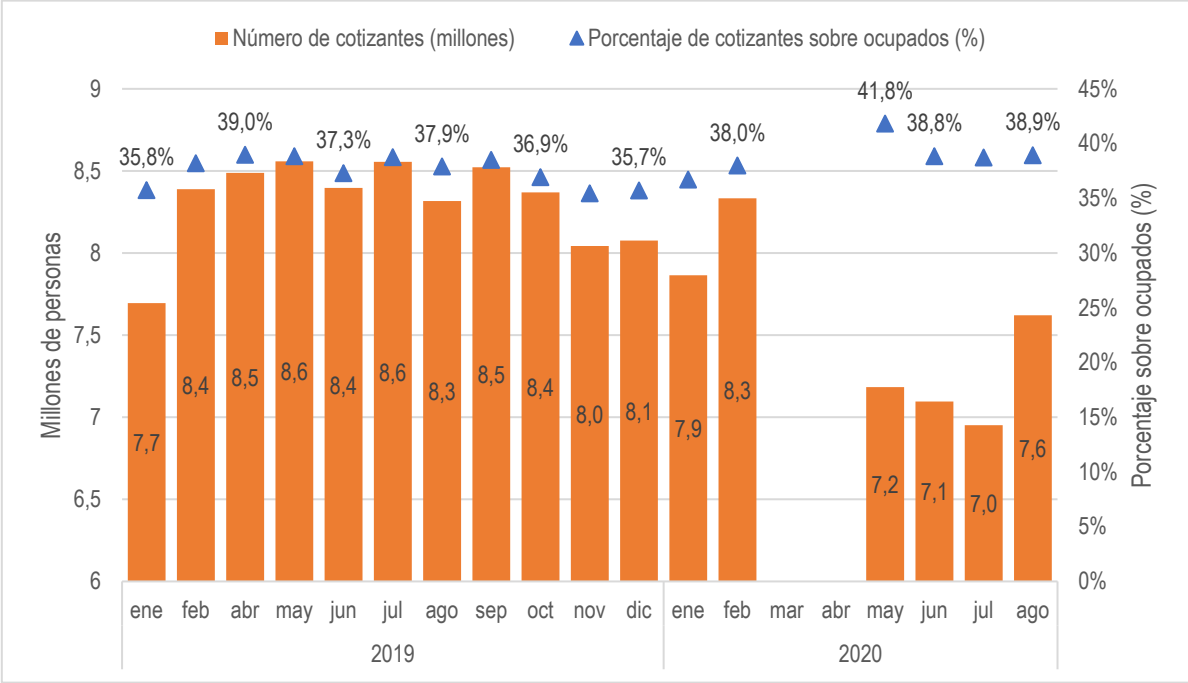
**Gráfica 67. Tasa de informalidad medida por el DANE: promedio anual (2008-2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Por su parte, hablando propiamente de los cotizantes a pensiones, que es el principal mecanismo de protección que quiere establecerse con la estrategia nacional de Colombia, las cifras muestran que, para junio de 2020, solo 7,1 millones de personas ocupadas cotizaron a un fondo de pensiones, 1,3 millones de personas menos que en junio del año 2019. Actualmente, para agosto de 2020 solo el 38,8% de los ocupados totales cotiza mensualmente a algún fondo de pensión.

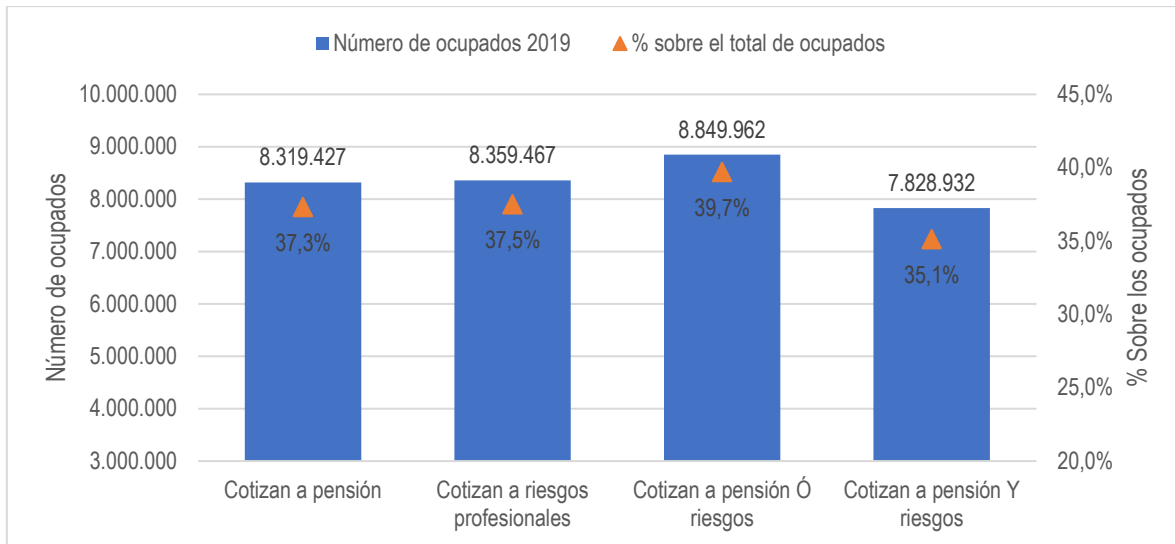
**Gráfica 68. Número de cotizantes a pensiones (2019-2020)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

A su vez, con datos a 2019, se puede ver que solo el 35,1% de los ocupados del país tenía cobertura tanto a pensión como a riesgos.

**Gráfica 69. Cobertura de la protección social en pensiones y riesgos profesionales 2019**

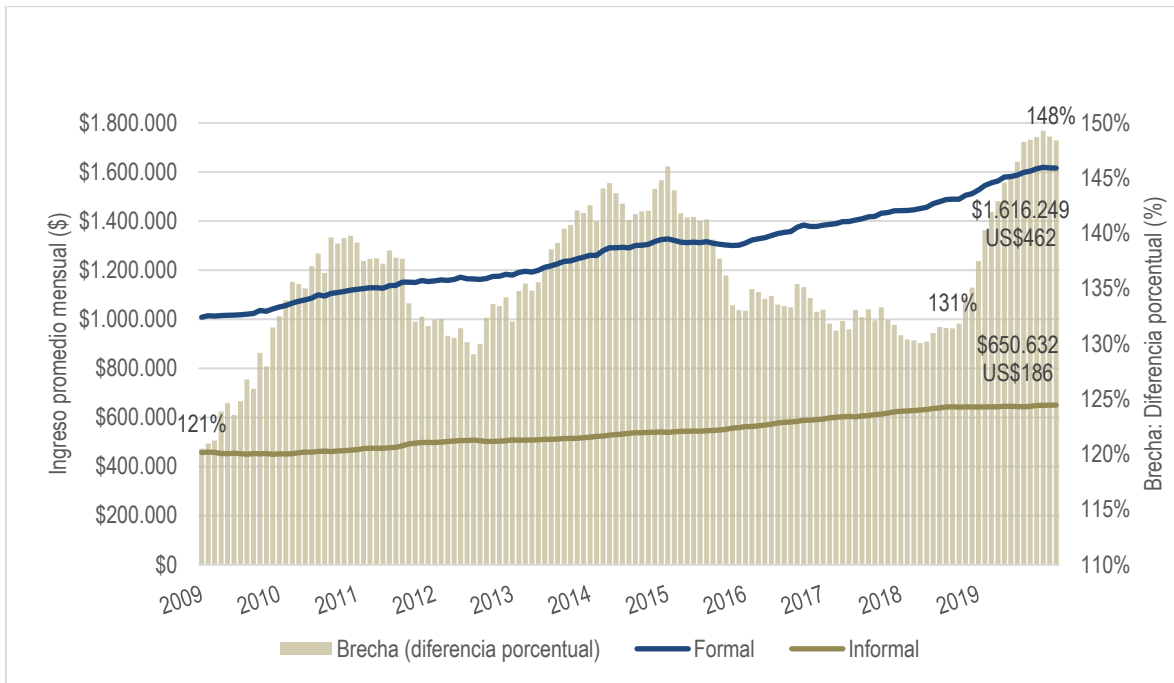


Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Es importante considerar la realidad del mercado laboral informal porque permite evidenciar las brechas existentes entre los trabajadores de este sector de la economía y aquellos trabajadores que cuentan con plenas garantías de trabajo decente, las cuales, por la estructura general del mercado laboral, constituyen, en la práctica, prerrogativas no mayoritarias, esto es, privilegios. Para cerrar esta brecha, es de suma importancia para Colombia que las personas que están en una situación de informalidad laboral tengan mecanismos para acercarse cada vez más y acceder al sector formal. Esto no es por un simple capricho de los gobiernos y legisladores, sino que, desde los datos, se observa que la informalidad implica, de por sí, una condición de vulnerabilidad en todos los sentidos.

Por un lado, con datos a 2019, los empleados formales ganaron, en promedio, 148% más que los empleados informales. Mientras un trabajador del sector formal devengó, en promedio, \$1.616.249 mensuales en 2019, un trabajador del sector informal tuvo ingresos por solo \$650.632. Esta brecha, además, ha venido en aumento, pues entre 2018 y 2019 se incrementó en 17 puntos porcentuales la diferencia entre ambos sectores.

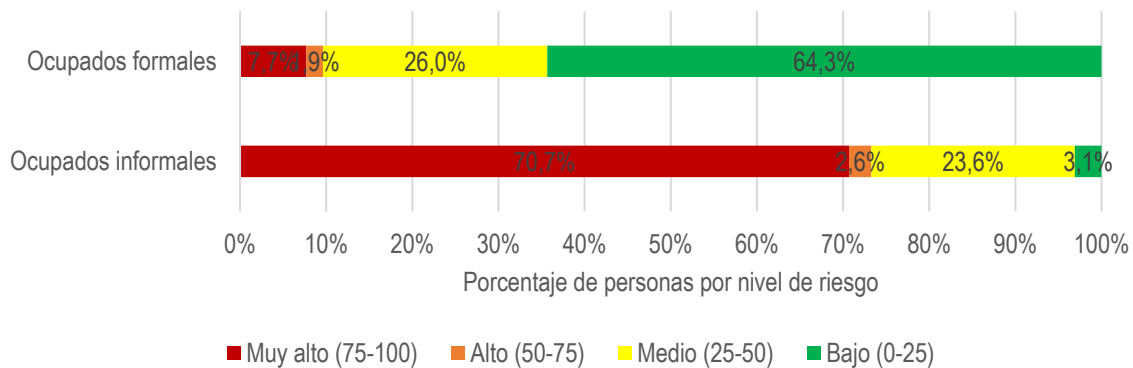
**Gráfica 70. Ingresos mensuales promedio y brechas en el sector formal e informal**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Por otra parte, en el marco de la pandemia, según estimaciones del Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) de la ANDI, los trabajadores más vulnerables en su empleo son los que se encuentran en una situación de informalidad. Mientras solo el 7,7% de los ocupados formales está en muy alto riesgo de perder su empleo, para los ocupados informales este valor asciende a 70,7%.

**Gráfica 71. Nivel de riesgo y vulnerabilidad en el empleo para ocupados formales e informales a raíz de la pandemia**



Fuente: CESLA-ANDI (2020).

De esta manera, la estrategia nacional de Colombia de pisos de protección social puede ayudar a reducir esas brechas enormes que existen entre trabajadores del sector formal y trabajadores del sector informal. Esta estrategia, a diferencia de lo que puede pensarse, implica todo lo contrario a precarizar el empleo, puesto que acerca un poco a ambos tipos de empleados, haciendo más fácil en un futuro migrar a la formalización. Fundamentalmente, es una estrategia focalizada en los trabajadores independientes y por cuenta propia del sector informal, para quienes las cargas ordinarias del sistema de seguridad social no son asumibles.

Así, la estrategia nacional de Colombia tiene el potencial de llegar a más de 9 millones de personas ocupadas. Por un lado, se encontró que el 45,5% de los ocupados del país ganaron mensualmente menos de un SMLMV (\$828.116 para 2020). El mercado laboral está dividido en 2 partes igualmente grandes, una mitad que devenga menos del salario mínimo y otra mitad que está por encima de ese valor.

**Tabla 6. Distribución de los ocupados según el rango de ingresos 2019**

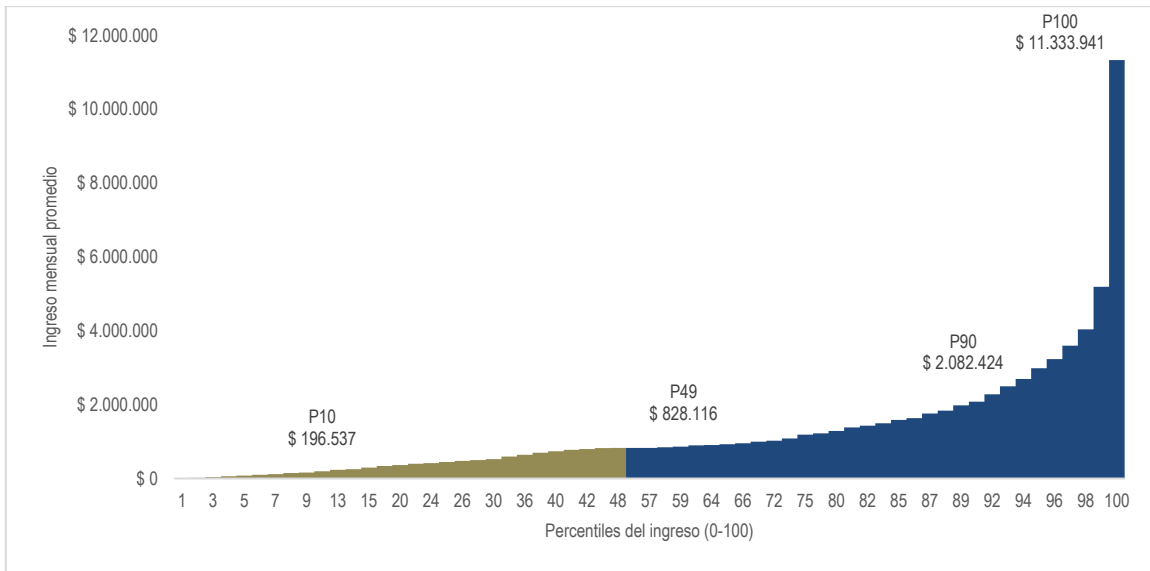
	Total ocupados 2019	% sobre los ocupados totales
Ganan 1 salario mínimo o más	10.643.066	47,8%
Ganan menos de 1 salario mínimo	10.139.294	45,5%
No reportan ingreso	1.507.030	6,8%
Total	22.289.390	100%

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Tanto es así que, el ingreso promedio del percentil 49 de la distribución del ingreso, tiene en promedio un ingreso igual al salario mínimo de 2019. Una mitad logra alcanzar a cumplir con los estándares del salario mínimo y la otra mitad no.



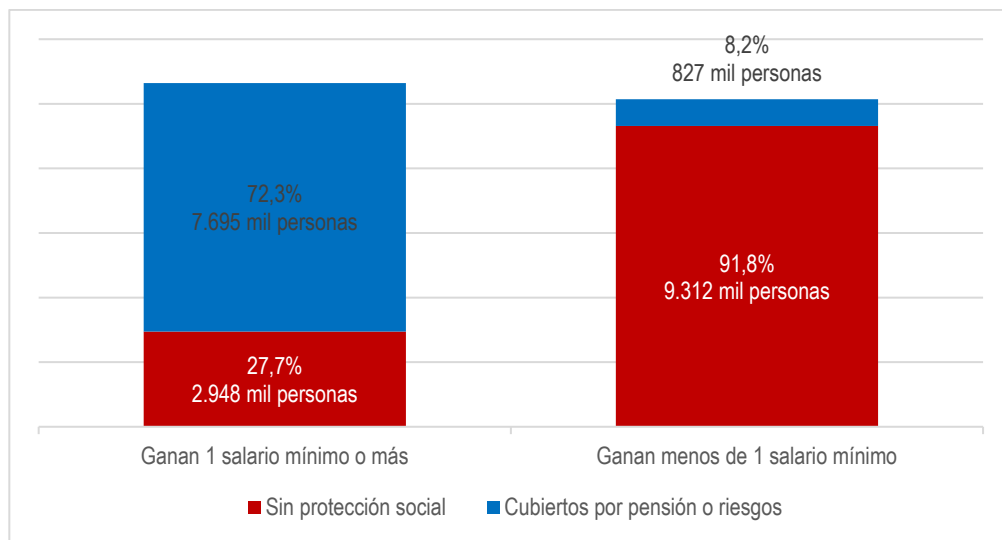
**Gráfica 72. Distribución del ingreso laboral por percentiles. Ingreso promedio 2019**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Por su parte, encontramos que, dentro de esos 10,1 millones de ocupados que ganaban menos de un SMMLV en 2019, el 91,8% de ellos no contaba con cobertura de pensiones o de riesgos laborales. Para los ocupados con ingresos superiores a un salario mínimo, solo el 27,7% no contaban con esta protección.

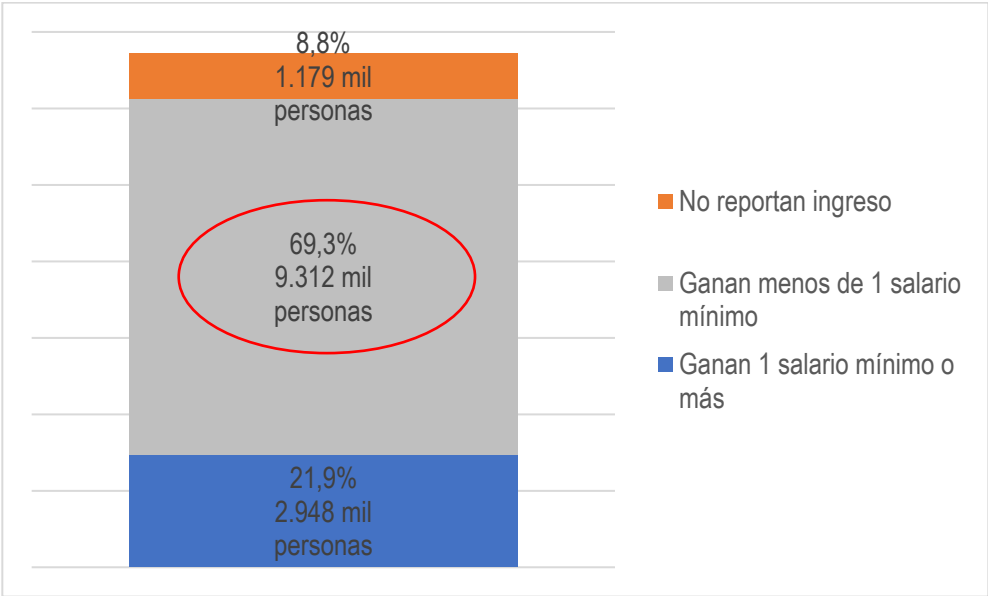
**Gráfica 73. Protección social según el nivel de ingreso: cobertura en pensiones o riesgos laborales (2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Visto desde otra perspectiva, de las 13,4 millones de personas ocupadas que no tienen ninguna protección social en pensiones o en riesgos (60% de los ocupados), el 69,3%, es decir, 9,3 millones de personas, tienen ingresos laborales por debajo de un salario mínimo mensual.

**Gráfica 74. Distribución de los ocupados que no cuentan con protección social en riesgos y pensiones (2019)**



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

En otros términos, tenemos que el establecimiento de una estrategia de pisos de protección social tiene el potencial de beneficiar a 9.311.876 personas que devengan menos de un SMLMV y que no tienen ningún tipo aseguramiento en materia de vejez y riesgos laborales. Estas personas, para 2019, tuvieron un ingreso promedio de solo \$393.282. Si todas ellas cotizaran (o su empleador o contratante lo hiciera) tenemos que, potencialmente, con esta medida podrían ingresar \$6,59 billones al sistema de seguridad social en pensiones y en riesgos laborales.

**Tabla 7. Potencial de población focalizada con la estrategia de piso de protección social de Colombia**

	Total ocupados sin protección social	Ingreso promedio mensual	Cotización mensual promedio con PPS (15%)	Posible suma total de cotización en el año para el sistema de seguridad social
Ganan 1 salario mínimo o más	2.948.105	\$ 1.337.924	No aplica	0
Ganan menos de 1 salario mínimo	9.311.876	\$ 393.282	\$ 58.992	\$ 6.59 Billones
No reportan ingreso	1.179.447	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

De aquellas 9,3 millones de personas que podrían beneficiarse de esta medida, 2,5 son empleados asalariados, por los cuales sus empleadores estarían obligados a cotizar; y 6,8 son trabajadores independientes o por cuenta propia.

**Tabla 8. Potencial población focalizada con la estrategia de piso de protección social de Colombia, según tiempo de empleo (asalariados vs. independientes)**

	Asalariados (estaría obligado su empleador)	Independientes (pueden hacerlo voluntariamente)	Total
Ocupados que ganan menos de 1 SMMLV	2.522.844	6.789.031	9.311.875
Ingreso promedio mensual	\$ 489.786	\$ 357.420	\$ 393.282
Cotización mensual promedio	\$ 73.468	\$ 53.613	\$ 58.992
Posible suma total de cotización en el año para el sistema de seguridad social	\$ 2,2 billones	\$ 4,4 billones	\$ 6,6 billones

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

Adicionalmente, debe considerarse que los pisos de protección social permiten una flexibilidad para muchas personas que no logran alcanzar ingresos por un salario mínimo mensual por el hecho de que trabajan menos horas de las que se establecen en la jornada máxima legal (48 horas). Permitir la cotización por horas a través de la adopción de una estrategia de pisos de protección favorece a aquellas personas que tienen un nivel de productividad/hora suficiente para devengar un salario mínimo, pero que su empleo no se los permite porque no logran alcanzar a trabajar las horas equivalentes a la jornada laboral ordinaria de 48 horas semanales.

De hecho, en Colombia, más del 38% de la población ocupada trabaja menos de 48 horas a la semana. Y hay un porcentaje significativo de personas (20.7%) que trabaja entre 0 y 40 horas semanales. Estas personas, en promedio, devengan menos de un salario mínimo mensual y, particularmente, aquellos trabajadores que trabajan menos de 20 horas a la semana no alcanzan ni siquiera ingresos equivalentes al 40% de un salario mínimo mensual.

**Tabla 9. Ocupados nacionales e ingresos laborales según el rango de horas trabajadas 2019**

Rango de horas trabajadas a la semana	Número de ocupados	% sobre el total de ocupados	Salario mensual promedio	Salario por hora promedio
0 - 20 horas	1,457,184	6.5%	\$ 284,177	\$ 7,539
20 - 40 horas	3,148,086	14.1%	\$ 706,079	\$ 6,397
40 - 47 horas	4,041,130	18.1%	\$ 1,271,157	\$ 7,717
48 horas exactas	6,195,764	27.8%	\$ 1,232,040	\$ 6,417
Más de 48 horas	5,940,196	26.7%	\$ 1,120,757	\$ 4,680
No reportan ingreso	1,507,030	6.8%	-	-
Total	22,289,390	100.0%	\$ 1,061,706	\$ 6,249

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

La siguiente tabla muestra otra forma de ver esta situación. En Colombia, el 45.5% de la población ocupada devenga menos de un SMLMV. Sin embargo, el 39% de los ocupados, pese a ganar menos de un SMLMV, devenga el equivalente a más de un salario mínimo por hora<sup>1</sup>, pero no alcanzan a trabajar una jornada ordinaria. En total, 1.452.977 personas tienen una productividad por hora mayor o igual a un salario mínimo, pero no alcanzan a trabajar las 48 horas semanales y, por lo tanto, entran en el rango de personas que no pueden cotizar sobre un salario mínimo mensual. El piso de protección social y la flexibilidad de cotización por horas permiten amparar a muchas personas a las cuales la sola rigidez de hacer el salario mínimo equivalente a un mes les impide entrar en el Sistema de Seguridad Social Integral.

<sup>1</sup> Un salario mínimo hora, bajo el supuesto de una jornada máxima legal (48 horas semanales), implica que una persona trabaja 192 horas en el mes, es decir, un salario por hora equivalente a \$4.313

**Tabla 10. Ocupados nacionales y rangos de ingresos mensuales y por horas según el rango de horas trabajadas, 2019**

Rango de horas trabajadas a la semana	Ocupados que ganan menos de 1 SM mensual		Ocupados que ganan menos de 1 SM/hora y menos de un SM mensual		Ocupados que ganan más de 1 SM/hora y menos de 1 SM mensual		Ocupados que ganan más de 1 SM mensual y menos de 1 SM hora	
	#	%	#	%	#	%	#	%
0 - 20 horas	1,377,512	94.5%	846,761	58.1%	530,751	36.4%	0	0.0%
20 - 40 horas	2,506,709	79.6%	1,931,480	61.4%	575,229	18.3%	0	0.0%
40 - 47 horas	2,093,616	51.8%	1,746,619	43.2%	346,997	8.6%	0	0.0%
48 horas exactas	1,502,885	24.3%	1,502,885	24.3%	0	0.0%	0	0.0%
Más de 48 horas	2,658,572	44.8%	2,658,572	44.8%	0	0.0%	1,104,421	18.6%
Total	10,139,294	45.5%	8,686,317	39.0%	1,452,977	6.5%	1,104,421	5.0%

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

De esta última tabla cabe también anotar que hay 1.104.421 personas, es decir, el 5% de la población ocupada, que, pese a devengar más de un SMLMV, lo hacen porque trabajan más de las 48 horas semanales. Estas personas, aunque podrían mostrarse como formales, quizás no tienen una protección social real en términos de su derecho al descanso. Este argumento hace aún más apremiante la necesidad de que las cotizaciones se hagan con la base del salario por hora y se abandonen los esquemas de ingresos y cotizaciones de carácter mensual o semanal.

Finalmente, no puede perderse de vista que la mayoría de las personas que están excluidas del Sistema de Seguridad Social Integral, por no alcanzar ingresos de un salario mensual, son trabajadores por cuenta propia. En Colombia, casi el 50% de los ocupados trabajan de manera independiente o por cuenta propia. Estas personas trabajan, normalmente, en promedio, menos horas que un empleado asalariado. Así, más del 50% de los empleados por cuenta propia trabajan menos de una jornada legal de 48 horas.

**Tabla 11. % de ocupados según el número de horas que trabajan normalmente a la semana y según la posición ocupacional**

Rango de horas trabajadas a la semana	Empleados asalariados	Independientes	Otros sin remuneración
0 - 20 horas	3.2%	11.1%	38.6%
20 - 40 horas	8.6%	22.1%	36.5%
40 - 47 horas	17.7%	21.4%	11.6%
48 horas exactas	44.4%	13.8%	3.8%
Más de 48 horas	26.2%	31.5%	9.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
Número total de ocupados	11,180,407	10,274,384	834,599
Horas promedio semanales	47.5	42.3	25.7

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la GEIH-DANE (2020).

### 5.2.3. Piso de Protección Social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo (PPSPIISMLMV)

Colombia ha venido desarrollando una estrategia de piso de protección social que, si bien no responde plenamente al concepto previsto en el escenario internacional, ni da cuenta de los elementos fijados en la Recomendación 202 de 2012 de la OIT, sí coincide con la finalidad de extender, progresivamente, la protección social hasta alcanzar niveles adecuados. Esta advertencia es importante en la medida en que Colombia no ha ratificado el Convenio 102 de 1952 de la OIT, por lo que este instrumento normativo, al igual que la Recomendación 202, carecen de fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, ambos constituyen lineamientos interpretativos de *Soft Law* que pueden considerarse para interpretar los desarrollos regulatorios de carácter nacional.

El Acto Legislativo 01 de 2005, que reformó el artículo 48 de la Constitución Política, permitió la concesión de beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo para aquellas personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para acceder al derecho a la pensión. El artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 creó el sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para aquellas personas que, cumpliendo determinados requisitos, hayan realizado aportes a la seguridad social o ahorros periódicos o esporádicos, de modo que puedan acceder, como parte de

los servicios sociales complementarios a cargo del Estado, a prestaciones monetarias inferiores al salario mínimo.

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), en su artículo 193, creó el “Piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo” (en adelante PPSPHISMLMV). La norma contempla que los trabajadores dependientes e independientes que presten servicios por un tiempo parcial y que, como consecuencia de ello, devenguen un ingreso mensual inferior a un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV), deberán vincularse al Piso de Protección Social. La norma señala, como componentes del Piso de Protección Social: (i.) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, (ii.) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez y (iii.) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS. Igualmente, contempla un cuarto elemento, exclusivo para trabajadores dependientes, de acceso al (iv.) Sistema de Subsidio Familiar.

Además de los trabajadores dependientes e independientes que obligatoriamente deberán vincularse al PPSPHISMLMV, la norma contempla la posibilidad de vinculaciones voluntarias para aquellas personas económicamente activas que no tengan una vinculación laboral o que no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y que, adicionalmente, no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral (en adelante SSSI). Las vinculaciones voluntarias al PPSPHISMLMV se dirigen, fundamentalmente, a trabajadores por cuenta propia que carecen de capacidad de pago para realizar los aportes a la seguridad social.

Para la financiación del Piso de Protección Social, en el caso de trabajadores dependientes e independientes, el empleador o contratante está en la obligación de realizar, respecto a los ingresos mensuales del trabajador o contratista, aportes correspondientes al 14% con destino a la cuenta de ahorro individual del vinculado a los BEPS y al 1% con destino a riesgos laborales para atender la prima de un seguro inclusivo. En el caso de vinculados voluntarios, el 15% de los aportes deberá ser asumido completamente por ellos.

A efectos de garantizar que la estrategia del PPSPISMLMV se asuma como una “escalera ascendente” y no como una “escalera descendente”, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2012 establece que los empleadores o contratantes que cuenten con trabajadores o contratistas afiliados al sistema de seguridad social en su componente contributivo y que, con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social, desmejoren las condiciones económicas de estos mediante la implementación de uno o varios actos jurídicos artificiosos que conlleven a su afiliación al PPSPISMLMV, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional, serán objeto de procesos de Fiscalización preferente en los que podrán ser sancionados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) por no realizar en debida forma los aportes a seguridad social que le correspondan.

Pues bien y en el marco de la coyuntura generada por la COVID-19, el Gobierno Nacional expidió, el 27 de agosto de 2020, el Decreto 1174, mediante el cual se reglamenta el acceso y la operación del PPSPISMLMV a partir del 1 de febrero de 2021. El Decreto 1174 de 2020 precisa que se entienden vinculadas obligatoriamente al PPSPISMLMV aquellas personas que, poseyendo uno o varios vínculos laborales por tiempo parcial y/o vínculos por prestación de servicios, perciban, al sumar todos sus ingresos, un monto inferior a un SMLMV. Para estos efectos, se entiende por tiempo parcial, “aquel que desempeña un trabajador que labora por periodos inferiores a un mes calendario o menos de la jornada diaria máxima legal”. No obstante, el Decreto 1174 de 2020 autoriza a que los empleadores de vinculados obligatorios decidan si optan por el PPSPISMLMV como norma mínima, o si prefieren afiliar a sus trabajadores a tiempo parcial que devengan menos de un SMLMV al Sistema General de Seguridad Social en su componente contributivo, pagando el total de la contribución por mínimo un SMLMV.

Igualmente, la Reglamentación contempla la posibilidad de vinculación voluntaria para aquellas personas que, careciendo de una relación contractual de tipo laboral o civil, perciban ingresos inferiores al SMLMV y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al SSSI. Para el caso de contratistas por prestación de servicios y de los vinculados voluntarios, el monto del ingreso se determinará luego de descontar las expensas y costos de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario.



Quienes obligatoria o voluntariamente se vinculen al PPSPISMLMV tendrán derecho a los siguientes beneficios:

- a) Salud: salvo que se encuentren afiliados como beneficiarios de otra persona al régimen contributivo, los vinculados al PPSPISMLMV harán parte del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Es importante advertir que los planes obligatorios de salud (POS) de los regímenes contributivo y subsidiado son equivalentes. La diferencia radica, fundamentalmente, en que el Régimen Subsidiado no le reconocerá, a los vinculados al PPSPISMLMV, prestaciones económicas como, por ejemplo, las relacionadas con las enfermedades de origen común, las licencias de maternidad y paternidad, entre otras.
- b) Protección de la vejez: apertura de una cuenta de ahorro individual que se complementará a través de los Beneficios Económicos Periódicos, entendidos como un servicio social complementario para aquellas personas que no alcancen a acceder a una pensión. De esta manera, una finalizado el periodo de ahorro en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) sin que se logre acceder a una pensión, el vinculado tendrá derecho a elegir si recibe la anualidad vitalicia junto con el incentivo del 20% sobre el valor ahorrado, o solicita la devolución del valor ahorrado, sin derecho al incentivo.
- c) Protección frente a riesgos laborales: mediante un seguro inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por los BEPS. La cobertura del seguro inclusivo se activa a partir del día siguiente de acreditado el aporte en la cuenta individual del vinculado.
- d) Sistema de subsidio familiar: para trabajadores dependientes, una vez se reglamente esta prestación.

Respecto de la financiación del PPSPISMLMV, el Decreto 1174 de 2020 aclara que el aporte correspondiente al 15% del ingreso mensual obtenido en el periodo por el que se realiza dicho aporte podrá pagarse en cualquier momento durante el mes en el que se desarrolla la actividad. También se establece que este aporte debe ser adicional al valor convenido a pagar por el desarrollo de la actividad, sin que se pueda descontar de este último, por lo que debe ser asumido completamente por el empleador o contratante. Los vinculados voluntarios deberán asumir íntegramente el porcentaje del aporte.

Para efectos de facilitar las labores de inspección y vigilancia, el Decreto 1174 de 2020 extiende las labores de fiscalización a cargo de la UGPP no solo a los empleadores y contratantes que desmejoren las condiciones económicas de sus trabajadores y contratistas para realizar aportes reducidos al PPSPISMLMV, si no, también, a los contratistas y vinculados voluntarios que, debiendo hacer parte del régimen contributivo por tener ingresos superiores a un SMLMV, acudan al PPSPISMLMV. Asimismo, se ratifica la competencia del Ministerio de Trabajo para velar por el cumplimiento de las normas laborales y demás disposiciones sociales, en tanto que el mismo Decreto 1174 de 2020 aclara que el PPSPISMLMV no exonera al empleador del pago de las prestaciones sociales y demás obligaciones a que haya lugar y que se deriven de la relación laboral; ni exonera al contratante, respecto del contratista independiente, frente a las obligaciones que surjan con ocasión de esta relación contractual.

Aunque el PPSPISMLMV aún no ha entrado en vigencia, ha sido objeto de 6 demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, al tiempo que ha sido cuestionado por un sector de la academia.

Desde el punto de vista de un sector crítico de la academia, y de acuerdo con Jaramillo (2020), el PPSPISMLMV:

- a) Comporta una medida regresiva si se le compara con el Decreto 2616 de 2013, “Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes”. Este Decreto, que desarrolló el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), permite a los empleadores de trabajadores dependientes que laboran a tiempo parcial y que, como consecuencia de ello, devengan menos de un SMLMV; realizar aportes bajo el concepto de cotización mínima semanal (CMS) correspondiente a una cuarta parte (1/4) del SMLMV, en proporción a los días laborados, así: entre 1 y 7 días (una CMS), entre 8 y 14 días (dos CMS), entre 15 y 21 días (tres CMS) y más de 21 días (cuatro CMS, equivalentes a un SMLMV). Sobre la base de cotización respectiva se aplican las tarifas ordinarias para cubrir los riesgos socialmente relevantes en materia de pensiones (12% empleador, 4% trabajador), riesgos laborales (0.522% a 6.960% a cargo del

empleador, de acuerdo con el nivel de riesgo) y cajas de compensación (4%). Aunque el Decreto 2616 de 2013 no reguló aportes relativos al régimen contributivo en salud, con lo cual el trabajador debía quedar asegurado a través del régimen subsidiado (Resolución 5094 de 2013), en la práctica el empleador debía asumir la cotización plena en salud por el mes completo y sobre un SMLMV (4% u 8,5% del empleado, según el caso), añadiéndole a esta el 4% correspondiente al trabajador.

- b) Consagra un sistema asistencialista e infrapensional de ahorro a los BEPS, incompatible con el aseguramiento pensional de los riesgos de invalidez, vejez y muerte.
- c) Carece, en materia de salud, de prestaciones económicas por incapacidad, licencia de maternidad y licencia de paternidad.
- d) No incluye, desde el punto de vista de los riesgos laborales, el reconocimiento del subsidio por incapacidad, ni indemnizaciones por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez o muerte que tengan origen en el ámbito laboral.

En sus demandas de inconstitucionalidad, diferentes ciudadanos y la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, la Confederación de Trabajadores de Colombia, la Confederación General del Trabajo, la Confederación Democrática de Pensionados y la Confederación de Pensionados de Colombia, retoman estas críticas de la academia y, además, plantean que el PPSPISMLMV:

- e) Se consagró en la Ley 1955 de 2019 violando el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. En este sentido, las centrales de trabajadores consideran que la Ley 1955 de 2010 creó estándares de regulación en materia de afiliación al SSSI de índole transversal y con carácter permanente, de modo que no se configura como un instrumento para desarrollar un contenido claro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dentro del cual se encuentra.
- f) Impide el acceso al SSSI de los trabajadores dependientes e independientes que perciben ingresos por debajo del SMLMV, con lo cual se violenta el carácter irrenunciable y progresivo del derecho a la seguridad social, previsto en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política.
- g) Desmejora los derechos de los trabajadores que perciben un ingreso inferior a un (1) SMLMV, ya que deberán vincularse a un piso de protección social que, en comparación con el SSSI, resulta deficitario.

- h) Viola el Bloque de Constitucionalidad previsto en el artículo 93 de la Constitución Política, específicamente el derecho a la seguridad social y el carácter progresivo de los derechos sociales, de conformidad con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, el pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, específicamente, los Convenios 03, 12, 17, 18, 24 y 25 de la OIT. Los cuestionamientos de constitucionalidad son, en concreto, los siguientes:

Antes de evaluar los ocho cuestionamientos en contra del PPSPISMLMV, conviene, en primer lugar, realizar un ejercicio comparativo entre el SSSI en sus posibilidades de cotización mensual y semanal, en contraste con el Piso de Protección Social. En segundo lugar, también es importante evaluar, en términos fácticos, quiénes serían los destinatarios del PPSPISMLMV.

**Tabla 12. Comparativo entre el Sistema de Seguridad Social Integral y el Piso de Protección Social**

<b>Criterio</b>	<b>SSSI y cotización mínima mensual. Trabajador con ingresos de SMLMV – Ley 100 de 1993</b>	<b>SSSI y cotización mínima semanal – Decreto 2616 de 2013</b>	<b>PPSPISMLMV – Ley 1955 de 2019 y Decreto 1174 de 2020</b>
Vinculados	<p>Obligatoriamente: PEA que presta servicios, sin importar su tiempo, y percibe ingresos mensuales iguales o superiores a un SMLMV.</p> <p>Voluntariamente: PEA que presta servicios por tiempo parcial y percibe ingresos mensuales inferiores a un SMLMV.</p>	<p>Obligatoriamente: trabajador dependiente que presta servicios por un un tiempo inferior a 30 días en un mismo mes y percibe ingresos mensuales inferiores a un SMLMV.</p>	<p>Obligatoriamente: trabajador dependiente o independiente que presta servicios por un tiempo inferior a una jornada diaria máxima legal o a un mes calendario y percibe ingresos mensuales inferiores a un SMLMV.</p> <p>Voluntariamente: PEA que no tenga capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al SSSI y cuyo ingreso, después de descontar expensas y costos, sea inferior a un SMLMV.</p>
Base de cotización	Ingreso Base de Cotización mensual, en ningún caso inferior a un SMLMV.	Ingreso Base de Cotización semanal, en ningún caso inferior a ¼ del SMLMV.	<p>Dependientes: ingreso efectivamente recibido e inferior a un SMLMV.</p> <p>Independientes y voluntarios: ingreso efectivamente recibido e inferior a un SMLMV, luego de descontados los costos y expensas.</p>

<p>% de cotización</p>	<p>Dependientes:</p> <p>El empleador asume entre un 17% y un 25% (aprox), correspondiente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12% por pensiones.</li> <li>• 0.522% a 6.960% por riesgos laborales.</li> <li>• 4% por cajas de compensación*.</li> <li>• 8,5% por salud, solo si el empleador es persona natural con un solo trabajador*.</li> </ul> <p>El trabajador asume un 8%, correspondiente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4% por pensiones.</li> <li>• 4% por salud.</li> </ul> <p>*Están exentos de este porcentaje del aporte en salud los empleadores que sean personas jurídicas y los empleadores que sean personas naturales y tengan 2 o más empleados. En todo caso, respecto del trabajador que devengue más de 10 SMLMV, todo empleador debe asumir el aporte en salud correspondiente al 8,5%.</p> <p>Independientes y por cuenta propia: 28,5% (aprox), correspondiente a: 16% por pensiones y 12,5% por salud.</p>	<p>Dependientes*:</p> <p>El empleador asume un 17% y, en la práctica, entre un 17% y un 25% (aprox), correspondiente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12% por pensiones.</li> <li>• 0.522% a 6.960% por riesgos laborales.</li> <li>• 4% por cajas de compensación.</li> </ul> <p>El trabajador asume un 8%, correspondiente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4% por pensiones.</li> <li>• 4% por salud**.</li> </ul> <p>*En la práctica, la cotización por salud se siguió asumiendo en los porcentajes ordinarios, esto es, 4% a cargo del trabajador y 8,5% a cargo del empleador persona natural con un solo trabajador.</p>	<p>Dependientes: el empleador o contratante asume completamente el 14% de BEPS + el 1% del seguro inclusivo.</p> <p>Independientes y voluntarios: 14%: BEPS. 1%: seguro inclusivo.</p>
<p>Pensiones</p>	<p>Riesgos cubiertos a través de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.</p>	<p>Riesgos cubiertos a través de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.</p>	<p>Riesgo de vejez cubierto a través de los BEPS.</p>
<p>Salud</p>	<p>Asistencia en salud a través del régimen contributivo, derecho a la rehabilitación y prestaciones económicas por enfermedad de origen común, maternidad y paternidad.</p>	<p>Asistencia en salud, sin derecho a prestaciones económicas por enfermedad de origen común, maternidad y paternidad; cuando el trabajador se encuentra afiliado al régimen subsidiado. Cuando se realiza el aporte al régimen contributivo, se tiene</p>	<p>Asistencia en salud, sin prestaciones económicas por enfermedad de origen común, maternidad y paternidad.</p>

		derecho a prestaciones económicas.	
Riesgos laborales	Cobertura plena: pago de incapacidades laborales, pensión de invalidez, pensión de sobreviviente por muerte de origen laboral, indemnización por incapacidad permanente parcial, derecho a la rehabilitación. *No aplica para trabajadores independientes y por cuenta propia que no estén obligados a realizar aportes a riesgos laborales.	Cobertura plena: pago de incapacidades laborales, pensión de invalidez, pensión de sobreviviente por muerte de origen laboral, indemnización por incapacidad permanente parcial, derecho a la rehabilitación.	Pendiente de reglamentación.  Presuntamente, el seguro inclusivo se encuentra enfocado en amparar contingencias por accidentes de trabajo, no en otro tipo de prestaciones económicas.
Subsidio familiar	Subsidio familiar, según condiciones.	Subsidio familiar, según condiciones.	Pendiente de reglamentación.

Fuente: elaboración propia.

Es importante aclarar que el PPSPHISMLMV no sustituye el Sistema de Seguridad Social Integral ni riñe, en términos paralelos, con este. Es, como toda estrategia de piso de protección, una medida orientada a brindar algunas garantías básicas para quienes, justamente, no han logrado acceder al Sistema de Seguridad Social Integral, para que, progresivamente, lo consigan.

En este punto, vale la pena recapitular algunas conclusiones que se siguen, desde el punto de vista empírico y frente a la reglamentación adoptada a través de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1174 de 2020:

- El PPSPHISMLMV busca ofrecer una garantía de protección básica para aquellas personas que tradicionalmente han sido excluidas del régimen laboral y de la seguridad social en Colombia. No podemos perder de vista que más del 60% de los ocupados en Colombia se encuentran al margen del derecho laboral y carecen de todo tipo de protección social derivada de su trabajo.
- El PPSPHISMLMV posibilita la protección social de los trabajadores independientes y por cuenta propia que hacen parte del sector informal, al reducir el porcentaje de cotización del

28,5% al 15%. En términos simples, es irrealista y, por ende irracional, pensar que la informalidad, compuesta fundamentalmente por este tipo de trabajadores, se va a reducir mediante el fortalecimiento de la inspección y vigilancia a cargo del Estado. El control del Estado sobre este tipo de informalidad es, prácticamente, imposible, pues son los ocupados los directamente involucrados con el propio cumplimiento de las normas que los protegen. De allí que resulta más realista y estratégico ofrecer incentivos para, progresivamente, cerrar la brecha que existe entre el trabajo formal y la informalidad.

- El PPSPISMLMV aporta a la sostenibilidad de un sistema de protección social que, poco a poco, puede avanzar hacia su universalización.

Estas premisas empíricas permiten, en contra de los cuestionamientos formulados por la academia y las centrales de trabajadores, defender la validez constitucional del PPSPISMLMV, en los siguientes términos.

#### **I. El PPSPISMLMV no comporta una medida regresiva en comparación con el Decreto 2616 de 2013 y la Ley 1450 de 2011**

En primer lugar, no constituye una medida regresiva, básicamente, porque el Decreto 2616 de 2013 no fue derogado por el Decreto 1174 de 2020. En estricto sentido, el Decreto 2616 de 2013 fue objeto de un decaimiento del acto administrativo, al haber sido derogado el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011 por la Ley 1753 de 2015. En segundo lugar, es importante mencionar que el Decreto 2616 de 2013 regula un supuesto de hecho distinto al del PPSPISMLMV. Por un lado, el PPSPISMLMV comprende la situación tanto de trabajadores dependientes como independientes, así como de personas que prestan servicios por cuenta propia, mientras que el Decreto 2616 solo se refiere a trabajadores asalariados. Por otra parte, el Decreto 2616 adopta la tarifa general SSSI, aplicada a la unidad de cotización semanal, en razón a que su objeto es regular la situación de los trabajadores dependientes que no devengan mensualmente un salario mínimo, pero sí perciben, proporcionalmente, ingresos semanales correspondientes, por lo menos, a una cuarta parte del salario mínimo, toda vez que trabajan el tiempo equivalente a dicho ingreso. Así, para efectos del Decreto 1616 de 2013 se entiende por tiempo parcial el servicio que se presta, en un mismo mes, por periodos

inferiores a treinta (30) días. A diferencia de lo anterior, el PPSPISMLMV se dirige a aquellas personas que prestan servicios por un tiempo parcial, entendiéndose por tal el inferior a una jornada diaria máxima legal o el periodo inferior a un mes calendario. En términos concretos, mientras que el Decreto 2616 de 2013 solo contempla la situación de los trabajadores asalariados que, como mínimo, tienen por base de cotización un cuarto del salario mínimo mensual; el PPSPISMLMV no se restringe a este nivel de ingresos y permite cotizaciones en proporción al ingreso efectivamente recibido.

## **II. La validez constitucional de los BEPS ya ha sido evaluada por la Corte Constitucional**

La discusión sobre el carácter infrapensional de los BEPS y su validez constitucional debe pasar a un segundo plano en tanto que, por un lado, los BEPS se introdujeron directamente en el ordenamiento jurídico colombiano como una reforma directa a la Constitución Política de 1991. Su compatibilidad constitucional, incluyendo el bloque de constitucionalidad, ya ha sido evaluado por la Corte Constitucional en ocasiones anteriores.

## **III. Ni la Constitución Política de 1991, ni el Bloque de Constitucionalidad, establecen formas específicas de cotización, ni contenidos puntuales en materia de protección social, para personas que perciben ingresos inferiores al salario mínimo**

El ordenamiento jurídico constitucional no impone deberes específicos de regulación frente a la protección social de las personas que perciben ingresos inferiores al SMLMV. En tal sentido, en primer lugar, el SSSI no es la única forma de protección social a las PEA. En segundo lugar, el PPSPISMLMV no es un mecanismo paralelo a dicho Sistema. A partir de estas premisas, el Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración normativa del PPSPISMLMV, justamente, pues el artículo 48 de la Constitución Política establece que el Estado “ampliara progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprendera la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley”.

De hecho, asumir que la estrategia de pisos de protección debe ser equivalente al Sistema aplicable a trabajadores con ingresos iguales o superiores a un SMLMV desconoce la naturaleza y finalidad del PPSPISMLMV, así como las disposiciones de Soft Law que, de manera general, tratan esta materia. Equiparar el PPSPISMLMV con el Sistema implica, en la práctica, asumir que solo existe una forma



de protección social, siendo esta la que, históricamente, ha mostrado ser ineficaz y ha conducido a un estado de cosas inconstitucional de desprotección social.

Por el contrario, el artículo 13 de la Constitución Política impone el deber de proteger, especialmente, a aquellas personas que, por su situación económica y social, se encuentran en debilidad manifiesta. Es precisamente para ofrecer una garantía básica de protección social a las personas que tradicionalmente han sido excluidas del SSSI que se creó el PPSPISMLMV. En esta orientación, no puede perderse de vista que el PPSPISMLMV está enfocado en ofrecerle una garantía básica de protección social a los trabajadores independientes y por cuenta propia que hacen parte del sector informal, al reducir el porcentaje de cotización del 28,5% del IBC (en ningún caso inferior a un SMLMV) al 15% del ingreso efectivamente recibido.

En síntesis, es injusto e irrealista mantener el SSSI como único esquema de protección social. Exigirle a un trabajador independiente y por cuenta propia del sector informal que realice aportes, así sea semanales, en proporción a un ingreso de SMLMV que no recibe, desconoce las exigencias básicas de igualdad. Además, es alejado de la realidad pensar que un trabajador de este tipo va a destinar casi un tercio (28,5%) de su supuesto ingreso ficticio para realizar aportes al SSSI en perjuicio de su propia subsistencia y la de su familia.

#### **IV. El PPSPISMLMV no desconoce el carácter irrenunciable de la seguridad social, ni impide el acceso al SSSI**

En primer lugar, los trabajadores dependientes e independientes que tengan ingresos iguales o superiores al SMLMV deberán seguir vinculados al SSSI. De este modo, no están renunciando a su derecho a la seguridad social en las condiciones integrales que ofrece el Sistema. En segundo lugar, los trabajadores dependientes e independientes que tengan ingresos inferiores al SMLMV y que deseen realizar aportes al SSSI lo pueden seguir haciendo. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que el foco de población beneficiaria del PPSPISMLMV son los trabajadores independientes y por cuenta propia que, actualmente, no han accedido a ningún derecho en materia de protección social derivada de los servicios que prestan. Así, mal podría pensarse que están renunciando a un derecho al que no han accedido y al que, difícilmente, pueden acceder.

Ahora bien, podría pensarse que, en virtud del principio de realidad, una persona es titular del derecho irrenunciable a la seguridad social a pesar de encontrarse en la informalidad y en la absoluta desprotección social. En este sentido, es cierto, ser titular de un derecho no implica, per se, que el derecho se encuentre garantizado, ni a la inversa, que el derecho no se encuentre garantizado no implica que no se sea titular del derecho. No obstante, esta consideración, el PPSPISMLMV no violenta el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social. Por el contrario, el PPSPISMLMV desarrolla este derecho y permite su materialización progresiva a favor de las PEA más vulnerables. La protección social, en este caso, se da a través de un piso mínimo que respeta los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en tanto la cobertura de contingencias se produce en función de los ingresos efectivamente recibidos.

Al margen de lo anterior, conviene analizar, en términos realistas, las consecuencias de los defectos estructurales de nuestro mercado laboral. Como quiera que el PPSPISMLMV busca, prioritariamente, mejorar la protección social de los trabajadores independientes y por cuenta propia, es necesario considerar que, dentro de este tipo de trabajadores, se encuentran tanto quienes voluntariamente ha optado por no formalizarse, como quienes, pretendiendo acceder a la formalidad, no lo han conseguido debido a la existencia de barreras de acceso. En ambos casos, al tratarse de trabajadores independientes y por cuenta propia, no existe ningún sistema de inspección y vigilancia que pueda garantizar, en términos eficaces, la materialización del derecho a la seguridad social. Aun si se piensa, sin ninguna base empírica, que un número importante de estos trabajadores se encuentra, realmente, bajo una relación de trabajo subordinado, lo cierto es que ello tampoco modifica la conclusión anterior. De una parte, la declaratoria de contrato realidad depende de una autoridad judicial y no del sistema de inspección y vigilancia, por lo que supeditar la protección social a un eventual proceso judicial reproduce, a nivel global, la desprotección social. Esta hipótesis doblemente especulativa nunca ha sido confirmada y, por el contrario, los análisis empíricos revelan que los trabajadores independientes y por cuenta propia trabajan un número de horas y perciben una remuneración que no coincide con los esquemas de trabajo subordinado, por lo que muchos de ellos son, realmente, trabajadores subordinados a un empleador.

Finalmente, como quiera que el PPSPISMLMV no riñe de forma paralela con el SSSI, tampoco impide que los trabajadores obligados a vincularse a este lo hagan. De la mano de un fortalecimiento del

sistema de inspección y vigilancia (núm VII.), el PPSPISMLMV es una estrategia de escalera ascendente hacia el SSSI.

## **V. El PPSPISMLMV no desmejora los derechos de los trabajadores**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que el Protocolo de San Salvador y el artículo 48 de la Constitución Política, establecen un mandato de progresividad sobre el derecho a la seguridad social. De esta manera, una vez se ha alcanzado un determinado nivel de satisfacción de este derecho, todo retroceso, en esta materia, debe juzgarse sospechoso desde la perspectiva constitucional (Arrieta-Burgos, 2019). Con estas premisas, el PPSPISMLMV debe entenderse como una estrategia de escalera ascendente, y no descendente, de acceso progresivo, y no regresivo, al derecho a la seguridad social.

En primer lugar, la estrategia no está concebida con la finalidad de que los trabajadores que han accedido al SSSI regresen al PPSPISMLMV. Para evitar que esto ocurra, la reglamentación contempla dos mecanismos efectivos de control. Por un lado, la UGPP será la encargada de evaluar si un trabajador dependiente o independiente que ha accedido al SSSI se regresa, por decisión propia o del empleador, al PPSPISMLMV. La UGPP verificará que este retroceso no se produzca a través de actos jurídicos que tengan por finalidad el aprovechamiento fraudulento de la reducción de aportes. Este mecanismo de control será efectivo en tanto que las señales de alerta estarían dadas a partir de una comparación que arrojaría la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Por otro lado, el Ministerio de Trabajo continúa siendo competente para realizar las tareas de inspección y vigilancia frente al cumplimiento de las normas laborales. Y, en adición, toda desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, al ser un asunto de relevancia constitucional, cuenta con un mecanismo preferente y expedito para su control judicial, como lo es el de la acción de tutela.

En segundo lugar, por el foco de la población objetivo, el PPSPISMLMV no ofrece incentivos reales para que los empleadores desmejoren el derecho a la seguridad social de los trabajadores asalariados que han accedido al SSSI. De una parte, la reducción de aportes no es significativa para los empleadores. Los grandes empleadores, que habitualmente realizan aportes a su cargo sobre el 17% del IBC, no encontrarán en la reducción de dos puntos porcentuales (15%) un estímulo para

desmejorar, intencionalmente, los derechos sociales de sus colaboradores. Los pequeños empleadores que realizan aportes a su cargo sobre el 25% del IBC, si bien podrían verse incentivados por la reducción del porcentaje de los aportes, no deberían tomar racionalmente la decisión de desmejorar los derechos sociales de sus trabajadores en atención a los riesgos jurídicos inherentes y residuales que comporta el PPSPiISMLMV. Dos riesgos jurídicos inherentes están asociados a los empleadores cuyos trabajadores se vinculen al PPSPiISMLMV: (i.) la fiscalización sancionatoria a cargo de la UGPP y el Ministerio de Trabajo y la (ii.) ineficacia de la reducción de los aportes.

Sobre este segundo riesgo, es importante mencionar que, como quiera que el PPSPiISMLMV no ofrece prestaciones económicas en materia de salud y de riesgos laborales, es posible que el empleador se vea en la obligación de tener que asumirlas cuando se materialice una contingencia de este tipo. Así, la jurisprudencia constitucional, por vía de tutela, ha hecho responsable al empleador del pago de las incapacidades (sentencias T-258 de 2000; T-390 de 2001 y T-605 de 2004, entre otras), licencias de maternidad (T-1223 de 2008) y licencias de paternidad (Sentencia T-114 de 2019) que no son asumidas por el régimen contributivo. Esta responsabilidad se ha derivado de las omisiones del empleador o del principio de solidaridad. Igual ha ocurrido en materia de riesgos laborales, los cuales, además, en caso de concretarse en daños, pueden ser judicialmente censurados en un proceso de culpa patronal. En este orden de ideas, existe un riesgo inherente muy significativo para todos los empleadores cuyos colaboradores se vinculen al PPSPiISMLMV. Más aún, existe un riesgo residual importante para los empleadores que se vinculen fraudulentamente al PPSPiISMLMV con la intención de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Ambos riesgos, sopesados con los supuestos incentivos que ofrece el PPSPiISMLMV, llevan a concluir que no es racional que los empleadores acudan a esta figura con fines defraudatorios.

En verdad, no puede dejar de reiterarse que el PPSPiISMLMV se orienta hacia la protección de quienes no han podido lograr la materialización de su derecho a la seguridad social. Por ende, este mecanismo no desmejora el derecho a la seguridad social de los trabajadores independientes y por cuenta propia que encuentran en la cotización del 28,5% del IBC (en ningún caso inferior a un SMLMV) una barrera de acceso a la protección social.

## **VI. El PPSPHISMLMV facilita las tareas de inspección y vigilancia a cargo del Estado**

La informalidad, que suele aceptarse como una fatalidad cultural, impacta negativamente no solo el mercado laboral, sino, también, la política monetaria y fiscal del Estado. La ausencia de controles efectivos, derivados de la ausencia de información pertinente, constituye un incentivo a la informalidad. Pues bien, a través del PPSPHISMLMV el Estado, por primera vez, podría tener acceso a la información de empleadores y trabajadores del sector informal. La reglamentación del PPSPHISMLMV prevé como exigencia el registro de empleadores y trabajadores en los sistemas de información a los que tendrá acceso la UGPP. Esto es particularmente relevante frente a los trabajadores independientes y por cuenta propia que, en algunas ocasiones, encuentran en el subregistro un incentivo. Este no es un hecho menor si se tiene en cuenta que, en algunas ocasiones, los trabajadores independientes y por cuenta propia optan por el subregistro en tanto que entienden que permitirle al Estado el conocimiento de su información podría ser un impedimento para acceder a los subsidios sociales que se ofrecen en el marco de políticas asistencialistas. El PPSPHISMLMV, que no riñe con estos subsidios sociales, es, también, una medida progresiva hacia una mayor fiscalización estatal de los ingresos de las PEA.

## **VII. El PPSPHISMLMV no desconoce las Normas Internacionales del Trabajo, ni los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos**

Vale la pena indicar, en este punto, que el PPSPHISMLMV, si bien se inspira en la estrategia de pisos nacionales de protección de la OIT, no se enmarca, en estricto sentido, en esta estrategia. La Recomendación 202 de 2012 de la OIT y el Convenio 102 de 1952 de la OIT deben entenderse como Soft Law. Por ende, en primer lugar, estas normas no pueden considerarse como parámetros de control constitucional, en tanto que ni el Convenio 102 ha sido ratificado por Colombia, ni la Recomendación 202, derivada de este, tienen fuerza vinculante. Por ende, juzgar el PPSPHISMLMV como una propuesta asistémica que no da cuenta de todos los elementos previstos en la Recomendación 202 es inconsecuente. De cualquier manera, es importante considerar que el Convenio y la Recomendación posibilitan que cada país, de acuerdo con sus circunstancias y aspiraciones, desarrolle la estrategia de pisos de protección de forma progresiva y diferenciada. En tal sentido, la estrategia de pisos de protección promovida por la OIT no está concebida como un recetario de estándares perentorios y específicos, sino como mandatos de optimización que cada país puede

desarrollar en la medida de sus posibilidades, siempre y cuando se respeten los principios y las finalidades de dicha estrategia. En este orden de ideas, al igual que las disposiciones de Soft Law, el PPSPISMLMV desarrolla el objetivo de implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados, de niveles mínimos, para procurar la protección social de todas las PEA.

En segundo lugar, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, el pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, específicamente, los Convenios 03, 12, 17, 18, 24 y 25 de la OIT, no imponen ni impone deberes específicos de regulación frente a la protección social de las personas que perciben ingresos inferiores al SMLMV. Conviene señalar que el ámbito de aplicación de estos instrumentos normativos no está referido a los pisos de protección social, sino a los sistemas de protección social integral. De hecho, el mandato de progresividad previsto en los instrumentos de derechos humanos presupone el reconocimiento de que la protección social, como derecho al que le son correlativas obligaciones positivas y fácticas de aseguramiento y promoción a cargo del Estado (Arrieta-Burgos, 2019), no ha logrado satisfacerse de forma completa e inmediata en los diferentes países del mundo. Como consecuencia de lo anterior, los instrumentos internacionales reconocen un amplio margen a los estados para satisfacer, progresivamente, los derechos sociales; de acuerdo con su capacidad económica, fiscal y financiera.

En todo caso, en relación con el Convenio 03 de 1919, es importante afirmar, por un lado, que su ámbito de aplicación no está referido a los pisos de protección social, sino a los sistemas de protección social integral. Por otra parte, vale la pena tener en mente que la asistencia en salud de la trabajadora en condición de maternidad y lactancia se encuentra asegurada a través del régimen subsidiado en salud. De otro lado, frente a la licencia de maternidad como prestación económica, es probable que la jurisprudencia constitucional se decante por hacer responsable al empleado respecto a la cobertura de esta prestación. Ahora bien, frente a las trabajadoras independientes y por cuenta propia del sector informal, conviene mencionar que estas, lamentablemente, nunca han podido acceder a esta prestación económica y, más bien, se han derivado a las políticas asistenciales del Estado colombiano en esta materia.

En igual sentido, en relación con el Convenio 012 de 1923, el PPSPISMLMV desarrolla, adecuadamente, el objetivo previsto en este instrumento, consistente en “extender a todos los

asalariados agrícolas el beneficio de las leyes y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o durante la ejecución del mismo”. Precisamente, la consagración de un seguro inclusivo, el cual está pendiente de reglamentación, es una medida progresiva hacia la consecución de esta finalidad. Del mismo modo ocurre con los convenios 017 y 018 de 1925, 024 y 025 de 1927, sobre accidentes de trabajo y enfermedades de origen laboral, que incluso contemplan regímenes especiales, como podría ser entendido el seguro inclusivo previsto en el PPSPHISMLMV.

De cualquier manera, es importante señalar que todos los trabajadores que se vinculen al PPSPHISMLMV cuentan con los mismos derechos laborales de quienes están vinculados al SSSI, incluyendo las indemnizaciones por culpa patronal.

#### **VIII. El artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 no viola el principio de unidad de materia**

Es preciso analizar el PPSPHISMLMV a la luz de dos criterios relativos a la unidad de materia. En primer lugar, es indispensable evaluar si el PPSPHISMLMV tiene conexión directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (en adelante PND). En segundo lugar, debemos analizar si, por tener supuestamente vocación de permanencia y transversalidad, PPSPHISMLMV debió haber sido expedido a través de una ley ordinaria.

En relación con el primer parámetro de análisis, y de acuerdo con la metodología definida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-092 de 2018, el PPSPHISMLMV sí guarda conexión directa e inmediata con el PND, por cuanto establece una nueva fuente para la financiación del sistema general de seguridad social y busca extender progresivamente la protección social. Esto se encuentra alineado con el “Pacto por la Equidad; línea F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva” del PND, específicamente con los objetivos de “Sostenibilidad financiera, una responsabilidad de todos. Alcanzar la eficiencia en el gasto optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos” y de “Aumentar los ingresos de los adultos mayores y su independencia económica” (Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia, 2019). En este orden de ideas, el PPSPHISMLMV es un mecanismo instrumental para desarrollar los objetivos, pilares y estrategias del PND 2018-2022.

Respecto al segundo parámetro de análisis, en atención a la supuesta vocación de permanencia y transversalidad del PPSPISMLMV, vale la pena referir, por un lado, que el PPSPISMLMV no tiene tal vocación, en la medida en que puede ser derogado por una nueva ley de PND, de acuerdo con las políticas públicas que busque desarrollar un nuevo gobierno elegido democráticamente. De igual manera, como lo ha puesto de presente la magistrada de la Corte Constitucional Diana Fajardo Rivera, el requisito de temporalidad no es un parámetro absoluto, sino apenas un hecho indicativo de la ausencia de conexidad directa e inmediata entre el mecanismo instrumental y el PND (véanse los salvamentos y aclaraciones de voto a las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020). Además, a juicio de esta Magistrada, las sentencias C-016 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, en las que se incluye el criterio de temporalidad para evaluar el carácter instrumental del mecanismo previsto en el PND, no constituye precedente vinculante ni modifica las reglas preexistentes, en esta materia, para evaluar las medidas adoptadas en un PND.

### **5.3. Balance y análisis de las medidas de protección social del empleo**

Los protocolos de bioseguridad y el PPSPISMLMV revelan la importancia del trabajo formal en materia de salud pública y desarrollo económico.

Los protocolos de bioseguridad han permitido la reapertura gradual de las actividades económicas y se erigen como la principal herramienta, alternativa a las medidas de confinamiento estricto, para vencer falsos dilemas e integrar la protección de la economía con la protección de salud pública. En este sentido, los protocolos de bioseguridad adoptados se encuentran técnicamente soportados en criterios epidemiológicos y no dan cuenta de un afán irresponsable por reactivar la economía en desmedro de la salud pública. En general, todos los protocolos contienen medidas sanitarias homogéneas, sin perjuicio de algunas particularidades de los diferentes sectores económicos, las cuales se recogen en los respectivos protocolos específicos.

Ahora bien, la implementación de los protocolos de bioseguridad ha suscitado algunas inquietudes para los empleadores en lo relacionado con el tratamiento de los casos sospechosos y probables, la respuesta a los casos confirmados que no generan incapacidad, el entendimiento del fuero de salud



con ocasión de la COVID-19 y la eventual responsabilidad de las empresas ante una hipótesis de contagio del trabajador. Aunque no existen todavía respuestas que puedan afirmarse con certeza o que estén soportadas en la posición de una autoridad judicial, consideramos que los casos concretos deben evaluarse a la luz parámetros suficientemente flexibles que reconozcan la intención tanto de empleadores, como de Gobierno y trabajadores, por responder, de la mejor manera posible, ante una situación compleja e inédita en la historia reciente de la sociedad.


Finalmente, conviene llamar la atención en que el éxito de los protocolos de bioseguridad depende, como estos señalan, de su adecuada adaptación y ejecución en el marco del SG-SST. Y, como es natural, los SG-SST están asociados a las garantías de trabajo decente que proveen las fuentes formales de empleo. De esta manera, los trabajadores del sector informal no solo se han visto más afectados por las medidas de aislamiento y distanciamiento social, sino que, incluso durante la reapertura, se ven expuestos a prestar sus servicios en el marco de actividades que no cuentan con medidas sanitarias de bioseguridad respaldadas en el marco de un SG-SST.

De allí la importancia, nuevamente, de entender el empleo formal, por un lado, como un mecanismo de protección de la salud pública y, por otra parte, como un elemento para fortalecer la capacidad de resiliencia de la economía en tiempos de crisis. Esto último se encuentra íntimamente ligado con el PPSPIISMLMV que reglamentó el Gobierno Nacional en agosto de 2020.

La pandemia demostró, también, que la informalidad, como característica estructural del mercado laboral colombiano, es producto de diferentes rigideces normativas, como la imposibilidad de realizar aportes a un esquema de protección social que reconozca las horas efectivamente trabajadas y los ingresos efectivamente percibidos. Así, las rigideces en materia de protección social se han traducido en desprotección laboral, y esta, a su vez, ha ejercido un acción de regreso cuando, en tiempos de crisis, se requieren más que nunca esfuerzos articulados, en lo laboral y en lo sanitario, para mitigar las consecuencias negativas de la pandemia, como lo son los protocolos de bioseguridad, la protección al cesante, el apoyo del Estado a la nómina, entre otras medidas, todas ellas atadas al empleo formal.

Si Colombia hubiese contado, antes de la pandemia, con una estrategia de piso de protección social en función de las horas efectivamente trabajadas, más trabajadores se hubiesen beneficiado de las

medidas coyunturales adoptadas por el Gobierno Nacional. De allí la imperiosa necesidad de asumir el PPSPHISMLMV como un compromiso necesario, urgente y justo por extender progresivamente las garantías básicas de protección social y, a la par, superar las barreras de acceso que ha supuesto el SSSI, sobre todo de cara a los trabajadores independientes y por cuenta propia.



# **6.** Políticas de reactivación del empleo en Colombia, América Latina y el Caribe

## 6. Políticas de reactivación del empleo en Colombia, América Latina y el Caribe

En este capítulo, por un lado, se revisa la historia reciente de Colombia con el fin de identificar lecciones aprendidas que puedan ser replicadas como medidas contracíclicas para hacerle frente a la coyuntura. Asimismo, se describe cómo han respondido diferentes países latinoamericanos a esta situación, de modo que sea posible inventariar las principales medidas adoptadas y comparar la reacción de nuestro país, en materia económica y laboral, a la crisis generada por la COVID-19.

### 6.1. Colombia: lecciones aprendidas

Las propuestas de reactivación del empleo no deben estar compuestas solo de ideas innovadoras. La evidencia, y algunas lecciones de experiencias anteriores, son algunas de las mejores herramientas que puede usar el Estado colombiano para un plan efectivo de reactivación del empleo y la economía.

El efecto que tuvo la reforma tributaria del año 2012 (Ley 1607 de 2012) en el empleo y en la tasa de informalidad ha sido una de las principales lecciones de las que podemos aprender. Esta Ley, que comenzó a regir en el año 2013, exoneró, para todas las personas jurídicas empleadoras, y en relación con los empleados que ganasen menos de diez salarios mínimos mensuales, el pago de la cotización al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), que representa el 2% del salario, al ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), que representa el 3% del salario, y el pago al sistema de seguridad social en salud, que equivalía al 8.5% del salario. En total, las empresas redujeron su carga extrasalarial en 13,5% para la mayoría de sus empleados. Frente a empleadores personas naturales, la reducción en los aportes solo aplica para aquellos que cuenten con dos o más trabajadores.

Para llevarlo a un comparativo, la siguiente tabla muestra cómo Colombia, en su legislación laboral, tiene una variedad de sobrecostos atados al salario, que tienen el fin de compensar al trabajador más allá de su salario. También se muestran las diferentes partidas extrasalariales que terminan pagando los empleadores en Colombia por un empleado que gana un SMLMV en 2020, bajo la situación actual y bajo la hipótesis de que no hubiese habido reforma en 2012. Por un trabajador que devenga \$877.803, que corresponde al salario mínimo mensual en 2020, una empresa tuvo que desembolsar

\$1.425.910 entre seguridad social, prestaciones sociales, bonificaciones, seguro al desempleo, entre otros montos, es decir, un 62,4% adicional. Si no se hubiese hecho la reforma, estos valores hubieran pasado a \$1.544.413 de costo total, equivalente a un 75,9% adicional al salario mínimo.

**Tabla 13. Costos laborales asociados a un SMLMV (2020): situación actual (con reforma de 2012) vs. situación si no hubiese habido reforma**

Rubros	Total actual (con reforma)		Total si no hubiese habido reforma	
	%	Costo \$	%	Costo \$
Salario Mínimo Legal	100.0%	877,803		877,803
+ Subsidio de transporte	11.7%	102,854		102,854
+ Contribución al sistema general de salud	0.0%	0	8.5%	74,613
+ Contribución al sistema general de pensiones	12.0%	105,336	12.0%	105,336
+ Contribución al sistema general de riesgos laborales**	3.0%	26,334	3.0%	26,334
+ Parafiscales: Cajas de compensación familiar	4.0%	35,112	4.0%	35,112
+ Parafiscales: SENA	0.0%	0	2.0%	17,556
+ Parafiscales: ICBF	0.0%	0	3.0%	26,334
+ Total Anual Prima de Servicios (1/2 salario cada semestre)	9.3%	81,721	9.3%	81,721
+ Total Anual Cesantías ( 1 salario )	9.3%	81,721	9.3%	81,721
+ Intereses sobre las cesantías (12% anual)	1.1%	9,807	1.1%	9,807
+ Vacaciones remuneradas (15 días)	4.2%	36,575	4.2%	36,575
+ Calzado y vestido de labor (3 dotaciones al año)	7.8%	68,646	7.8%	68,646
<b>TOTAL MENSUAL</b>	<b>62.4%</b>	<b>1,425,910</b>	<b>75.9%</b>	<b>1,544,413</b>

\* Es el total, sin incluir otras cargas que dependen de factores variables: aprendices del SENA, dos días en incapacidad en salud a cargo del empresario, reubicaciones laborales por enfermedad o accidente laboral; periodos de carencia en las coberturas por muerte o incapacidad, entre otros.

\*\* Promedio entre las diferentes clases de riesgo

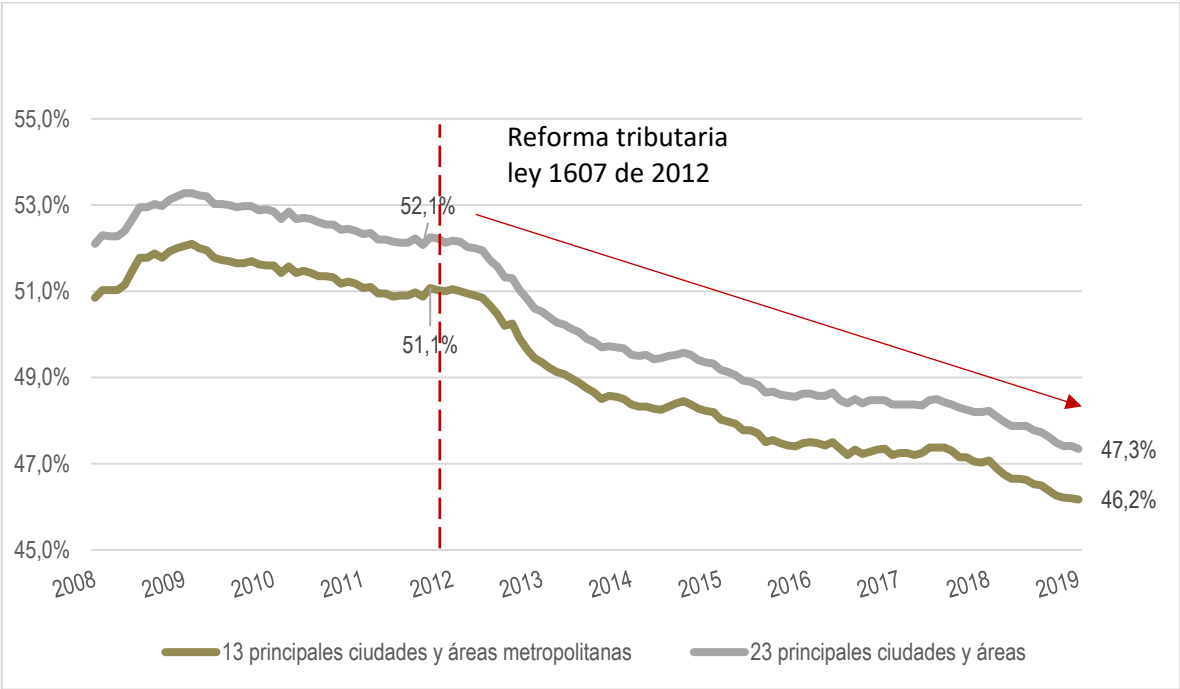
Fuente: elaboración propia.

De esta manera, calculado sobre el ingreso de un trabajador que devenga un SMLMV, las empresas asumieron mensualmente, como costos extrasalariales para 2020 —y con reforma incluida—, un valor adicional al salario mínimo equivalente al 62,4% de este. Dos precisiones son aquí importantes. En primer lugar, estos no son los únicos costos extrasalariales que asumen los empleadores. A ellos debemos adicionarles, por ejemplo, los costos extrasalariales por ausentismo laboral, equivalentes, para 2019, al 1,92% del ingreso del trabajador que percibe un SMLMV (Arrieta-Burgos, Fernández, Vieco, Sepúlveda, Restrepo y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI, 2020). En segundo lugar, los microempleadores que son personas naturales y que solo cuenta con un trabajador deben asumir, incluso con posterioridad a la reforma de 2012, un costo extrasalarial del 70,9%, toda vez que

no están exonerados de realizar la respectiva contribución al régimen de salud. En tercer lugar, y en una situación aún más difícil, se encuentran los trabajadores independientes y por cuenta propia, quienes no solo no tienen acceso a compensaciones económicas por vacaciones, calzado y vestido de labor, primas ni cesantías, sino que, adicionalmente, están obligados a asumir plenamente las contribuciones al SSSI, equivalentes al 28,5% de al menos un SMLMV, sin importar, por ejemplo, que su ingreso efectivo sea menor a un SMLMV, puesto que el SSSI, a diferencia del PPSPiSMLMV, no permite realizar aportes a seguridad social sobre un IBC inferior a la unidad mensual o semanal del salario mínimo.

Así las cosas, no hay duda de que la Ley 1607 de 2012 redujo los costos laborales. Y, tanto las cifras descriptivas como la evidencia empírica muestran que esa disminución de costos incentivó el empleo y la formalización laboral. Cabe analizar la tasa de informalidad urbana de Colombia entre el año 2008 y 2019. Antes del 2013, entre el 51% y 52% de los ocupados urbanos eran informales, mientras que, a partir de este momento, la tasa de informalidad se redujo en casi 5 puntos porcentuales, pasando a un valor que oscila entre 46,2% y 47,3%.

**Gráfica 75. Tasa de informalidad laboral medida por el DANE. Promedio anual 2008-2019**

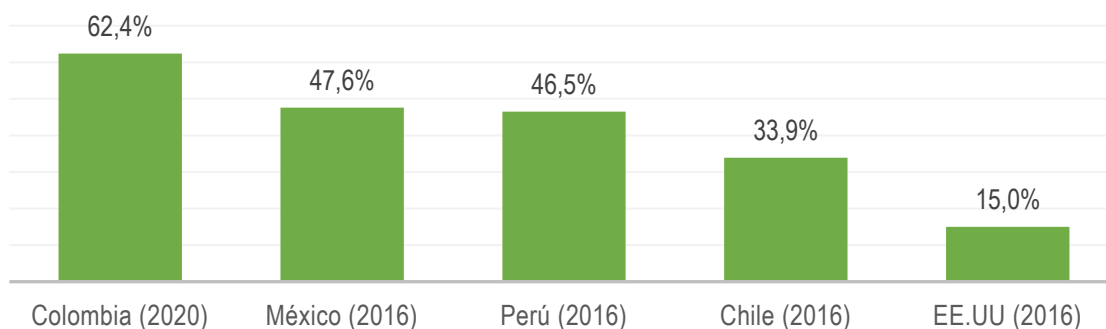


Fuente: elaboración propia con base en la GEIH-DANE (2020).

Por su parte, Kugler, Kugler y Herrera (2017) encontraron que la reforma tributaria de 2012, que redujo en 13,5% los impuestos parafiscales para empleados que ganaban menos de diez salarios mínimos, incrementó en 12,4% la probabilidad de ser empleado formal. Además, Morales y Medina (2016) del Banco de la República encontraron que la reforma tributaria de 2012 generó 213 mil nuevos trabajos formales en firmas que existían previamente a la reforma. Lo anterior, adicionalmente, debe analizarse en el contexto macroeconómico de Colombia. No podemos olvidar que, para 2014, el crecimiento económico del país se desaceleró como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, con lo cual es presumible que, sin la reforma de 2012, los efectos negativos de esta desaceleración hubiesen sido más significativos en el mercado laboral.

Dicho esto, las cargas salariales aún tienen un margen para su reducción. De hecho, comparado con algunos países de interés, Colombia es uno de los países que tiene una de las cargas laborales más altas. Según Aramburo y Vargas (2016), los costos extrasalariales para países como México, Perú, Estados Unidos y Chile son significativamente menores.

**Gráfica 76. Costos laborales extrasalariales en diferentes países**



Fuente: elaboración propia con base en Aramburo y Vargas (2016)

Finalmente, un estudio realizado por FEDESARROLLO y ACRIP (2018) revela que, en relación con el año 2014, Colombia fue el segundo país de América Latina en el que resultó más costoso formalizar a un trabajador, pues ello suponía un costo de 116,7 % del ingreso informal de este.

En razón de lo anterior, consideramos que Colombia debe replantear las cargas laborales, explícitas e implícitas, y especialmente aquellas que actualmente se erigen como un impuesto sobre la nómina,

desestimulando la formalización y la generación de empleo. Así las cosas, la reforma de 2012 es una buena experiencia para replicar con el objetivo de hacerle frente a la crisis generada por la pandemia.

## **6.2. Panorama de América Latina y el Caribe**

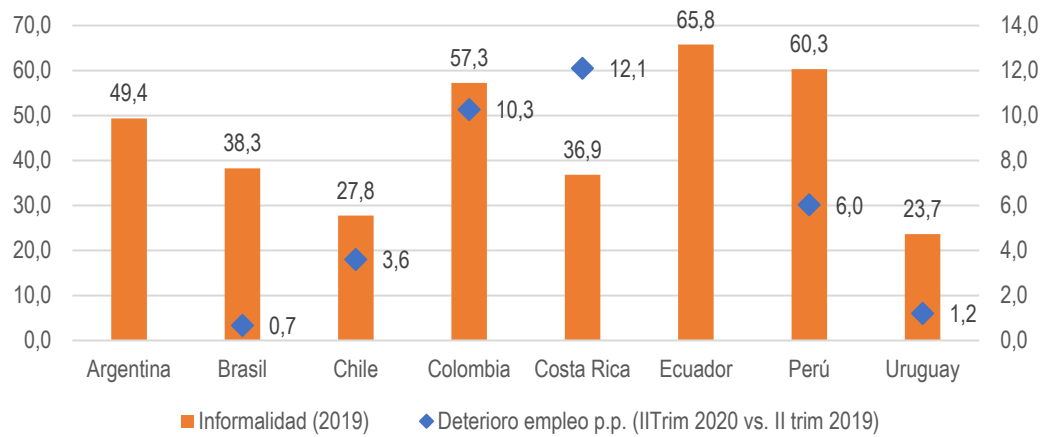
Con el propósito de generar políticas y medidas para la reactivación del empleo y de la economía en el país, es menester evaluar y comparar las diferentes políticas que han implementado los países de América Latina y el Caribe para mitigar el impacto de la pandemia, no solo analizando las medidas que tengan como finalidad la salud pública, sino políticas o medidas que pretendan evitar la reducción de pérdidas de empleos, el agravio económico de las empresas y, con ello, evitar perjuicios de mayor alcance a nivel económico y social en el país.

Como lo menciona la OIT, los efectos adversos que se han generado en los últimos meses en el mercado de trabajo no han tenido precedentes, razón por lo cual se requiere un apoyo a gran escala a los trabajadores y empresas, a través de medidas que permitan estimular la economía y el empleo. En este sentido, se deben adoptar mecanismos de respuesta basados en los siguientes pilares: (i) estimular la economía y el empleo; (ii) Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; (iii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y (iv) buscar soluciones mediante el diálogo social (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

A lo largo de la presente sección, realizaremos una exposición de los diferentes mecanismos laborales u otras medidas adoptadas para la reactivación del empleo y de las empresas que se han implementado en los siguientes países: Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguay, Perú y Costa Rica. La selección de estos países obedece a criterios de semejanza con la experiencia colombiana. Estos países se caracterizaron por tener desempeños muy heterogéneos en el empleo durante el segundo trimestre de 2020. Costa Rica aumentó su tasa de desempleo en 12,1 p.p., siendo el país con el peor desempeño, seguido de Colombia (10,3 p.p.), Perú (6,0 p.p.) y, finalmente, con caídas menores a 4 p.p. se encontraron Chile, Brasil y Uruguay. Para Argentina y Ecuador no hubo datos disponibles. Pareciera, tal como se afirmó en el capítulo anterior, que los países con el mayor deterioro en el empleo fueron también los que tenían mayores niveles de informalidad antes de la pandemia.



**Gráfica 77. Tasa de informalidad (2019) y deterioro del empleo en el segundo trimestre 2019-2020: países latinoamericanos seleccionados**



Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

Antes de centrarnos en las políticas adoptadas por los diferentes países de la región, es importante precisar el análisis de las medidas de reactivación desde un enfoque de políticas públicas, con el objetivo de aportar al estudio un acercamiento a las acciones que, desde los gobiernos, se adoptaron para la atención efectiva de problemas estructurales que se originaron o agudizaron como consecuencia de la crisis generada por la COVID-19. Es clave que el análisis esté focalizado en las medidas de carácter económico, de salud, de protección social y, en especial, de empleo.

Las políticas públicas de empleo se han caracterizado por ser medidas implementadas, generalmente, de forma posterior a una crisis o a un bajo crecimiento económico. Históricamente, las políticas de empleo o de reactivación, como son mayormente conocidas, surgen ante la necesidad de incentivar de forma rápida la inserción en el mercado laboral de los trabajadores desocupados (Brown, 2012). De este modo, estas políticas constituyen la principal herramienta de activación de la economía. A raíz de su importancia en la dinamización económica, las políticas públicas en empleo deben ser focalizadas en los grupos poblacionales, sectores económicos y regiones más vulnerables.

De este modo, tenemos que las políticas de reactivación del empleo eficaces responden a los objetivos de una política pública, puesto que estas buscan resolver, desde diferentes acciones, un problema estructural, en este caso, el desempleo y la informalidad. Al hablar que el desempleo es un problema

estructural de una sociedad se está priorizando como un tema de interés público, donde las soluciones deben estar planteadas desde perspectivas multimodales. Es decir, se deben implementar acciones concretas orientadas a atacar las causas del desempleo desde diferentes ejes. Es importante que estas soluciones estén dirigidas desde tres niveles:

- a) Políticas focalizadas o poblacionales: orientadas a grupos poblacionales vulnerables, como lo son las mujeres, los jóvenes o los diferentes grupos sociales en los cuales se deben implementar medidas que incentiven su vinculación en el mercado laboral formal.
- b) Políticas sectoriales: estas medidas estarían dirigidas a los sectores empresariales que mayor impacto negativo tuvieron por causa de la crisis. Estas políticas están pensadas en beneficios directos para las empresas con el objetivo de reactivar la economía y aumentar las posibilidades de generación de empleo. Para este caso, es importante tener en cuenta los datos proporcionados por la CEPAL (2020) y el CESLA (2020), quienes clasifican los sectores económicos de acuerdo con su nivel de afectación (fuerte, significativo y moderado).
- c) Políticas locales: si bien las políticas de empleo responden a un problema estructural, el cual debe ser priorizado desde el Gobierno Nacional, las autoridades locales tienen autonomía para incluir desde sus Planes de Desarrollo y Planes de Acción políticas y acciones dirigidas a fomentar la empleabilidad de sus regiones. Estas políticas locales toman mayor relevancia en la medida en que pueden estar más delimitadas y apuntar a una solución de carácter específico a nivel territorial.

Siguiendo en la lógica de políticas públicas de empleo, es clave diferenciar las medidas de las acciones, dado que, si bien ambas constituyen mecanismos de solución, se diferencian en que: (i) las medidas son el conjunto de decisiones priorizadas para resolver el problema estructural, es decir, es la política como tal (en términos investigativos, es el objetivo general); (ii) las acciones, por su parte, se constituyen en los programas concretos que buscan, de formas independientes, dar solución al problema estructural (son los objetivos específicos) (Brown, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas de reactivación deben estar dirigidas desde los tres niveles (local, sectorial y focalizadas), pero, a su vez, deben estar clasificadas desde dos bandos: las que apuntan a soluciones desde la demanda (personas) y, por otro lado, desde la oferta (las empresas). De este modo, se facilita la implementación de las acciones y se focalizan los esfuerzos en los sectores y poblaciones más golpeados.

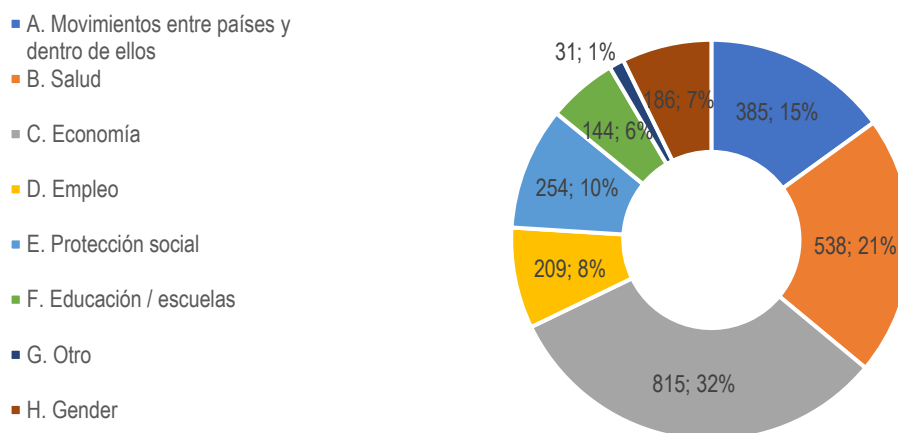
- a) Desde la demanda (personas): la principal medida adoptada por los gobiernos hasta ahora se enmarca en políticas de asistencia social, las cuales se dirigen a los grupos poblacionales en los que se desea estimular la inserción en el mercado laboral. Estas políticas están fundamentadas desde la empleabilidad y la mejora del capital humano requerido en las empresas. Dentro de estas acciones, las que se son mayormente implementadas en América latina son: (i) servicios públicos de empleo; (ii) políticas de educación para el trabajo, desde un enfoque de tecnificación y calificación de la mano de obra; (iii) subsidios al desempleo; (iv) políticas poblacionales dirigidas concretamente a los jóvenes y mujeres (Brown, 2012).
- b) Desde la oferta (empresas): las políticas fiscales son las que con mayor frecuencia se han adoptado, a su vez, son las que mayor nivel de efectividad han presentado (Galvis & López, 2010). Dentro de estas políticas priman la reducción de los impuestos y las estrategias de formalización.

Asimismo, es importante que, dentro de la consolidación de medidas y políticas de reactivación del empleo, se fortalezca el diálogo y el intercambio entre actores de interés, donde la articulación de diferentes agentes de transformación afiance los alcances de dichas medidas. Es importante que se instalen mesas técnicas de apoyo, como mecanismos que centren las necesidades e intereses de cada agente que interviene. En estas mesas técnicas es fundamental que se reúnan las diferentes posturas que representan a la sociedad, como lo son, el sector privado o empresarial, representantes del Gobierno central o local, de acuerdo con el nivel de intervención, representantes de los sectores beneficiados (como representación de la sociedad civil) y representantes de los trabajadores. En este punto es clave aclarar que esta articulación debe promoverse desde espacios ya existentes, con el objeto de potenciar los procesos de concertación y diálogo de los países, sin necesidad de crear una nueva institucionalidad.

La actual situación mundial ha llevado a que los países implementen diversas medidas económicas y sociales para mitigar el impacto de la crisis generada por la COVID-19. Para este análisis, utilizaremos la herramienta creada por el observatorio COVID- 19 en América latina y el Caribe de la CEPAL. Este aplicativo resume el total de medidas adoptadas por los países de la región, lo que permite tener un contexto general que ayuda en la medición y evaluación del impacto de las medidas que se han implementado. A su vez, permite analizar la capacidad de gestión de cada uno de los países, al proporcionar un amplio panorama sobre el total de acciones efectuadas.

De este modo, vemos que, en tiempos del COVID-19 y con corte a septiembre de 2020, los países latinoamericanos han implementado un total de 2.568 acciones para contrarrestar los efectos de esta crisis. Estas medidas se clasifican en 8 macrovariables: (i) Movimientos entre países y dentro de ellos. (ii) Salud. (iii) Economía. (iv) Empleo. (v) Protección social. (vi) Educación. (vii) Otros. (viii) Género.

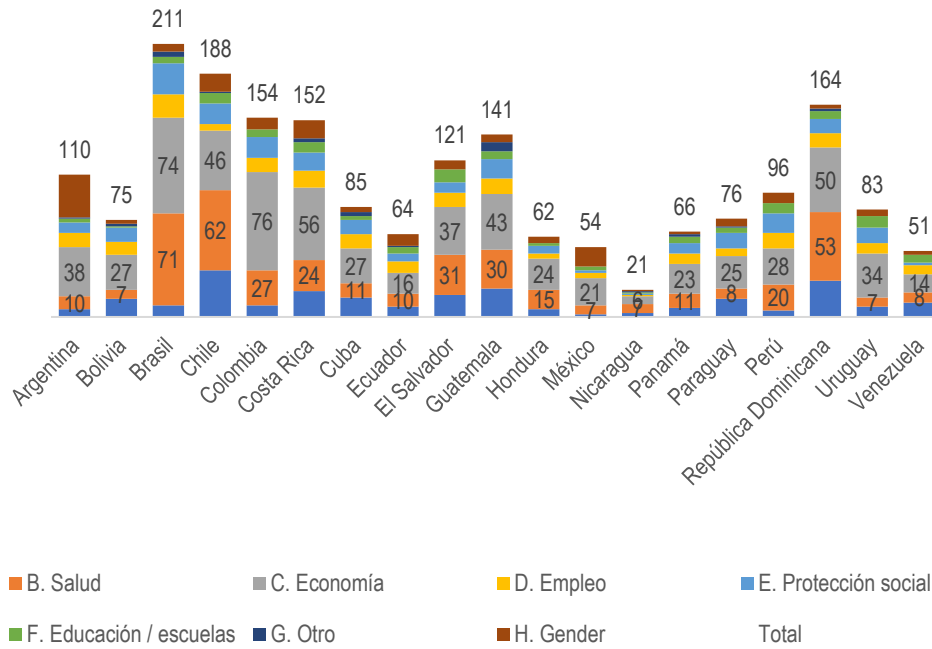
**Gráfica 78. Número de medidas por categoría: América Latina y el Caribe**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19. (CEPAL, 2020a)

En términos generales, las acciones que más se han implementado en América Latina y el Caribe son medidas orientadas a dar respuesta a aspectos de la economía (32%) y de la salud (21%). A su vez, los países con un mayor número de acciones tomadas en este periodo son Brasil (211), Chile (188), República Dominicana (164), Colombia (154) y Costa Rica (152).

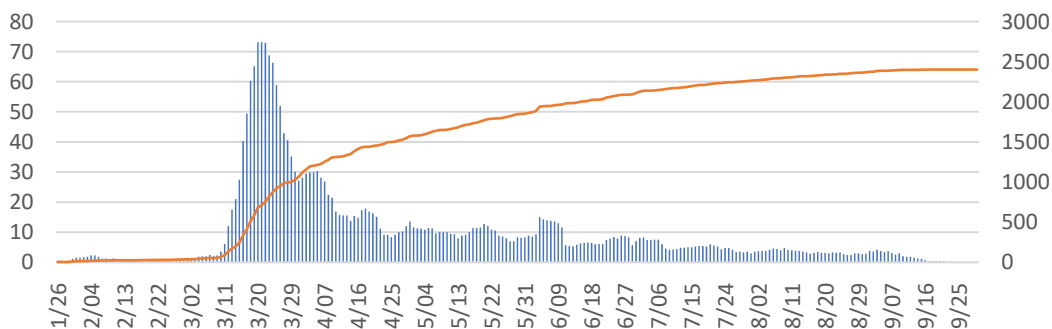
**Gráfica 79. Número de medidas por país y tipo: América Latina y el Caribe**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

En cuanto al histórico de medidas que se han adoptado desde marzo a septiembre de 2020, marzo evidencia un pico. Es en este mes donde la mayoría de los países empiezan a declarar la emergencia sanitaria y se produce una proliferación de normas y medidas para afrontar los efectos de la pandemia.

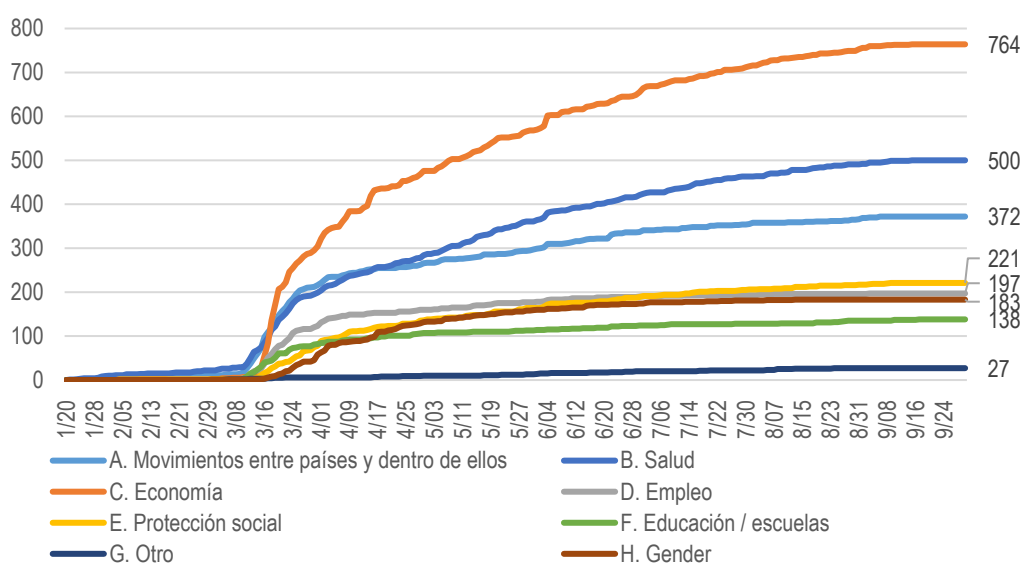
**Gráfica 80. Histórico de medidas tomadas en Latinoamérica y el caribe (marzo-septiembre 2020)**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Aunque el mayor pico se concentra en el mes de marzo, no se han dejado de expedir medidas durante los otros meses. La siguiente gráfica muestra el acumulado de medidas por tipo durante el periodo analizado, en el cual se observa cómo las acciones económicas de forma progresiva han crecido en todos los países. La medida que durante este periodo ha permanecido constante es la de educación, y se debe, principalmente, porque la acción concreta que está incluida en esta categoría es el cierre de los centros educativos.

**Gráfica 81. Número acumulado de medidas por tipo**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

En el caso de las acciones, tenemos que las que se presentan con mayor frecuencia son: las políticas comerciales (224), las políticas fiscales (186), restricción o cierres de lugares públicos (136), protección laboral (121) y transferencias de efectivo y políticas monetarias (116). Mientras que las acciones con un menor número de aplicaciones en los países de América Latina son: la participación de las mujeres en la era de las comunicaciones (5), licencia de trabajo electiva (8), prohibición del despido del trabajo (15).

Estas medidas marcan la ruta de reactivación y de priorización de los gobiernos de América Latina y el Caribe que, en general, responden a las recomendaciones que desde organismos internacionales se han expedido. Es evidente la necesidad de protección de las economías, y

aunque es palpable una alta gestión administrativa para sobreponerse a los efectos de la crisis, seguramente el tejido empresarial y la capacidad económica de las personas se han deteriorado. Esto implica, sin duda, que los gobiernos deben tomar medidas ágiles y eficientes que busquen reparar ese tejido empresarial y social que se ha visto afectado por la actual situación.

**Gráfica 82. Acciones más frecuentes en América Latina y el Caribe**



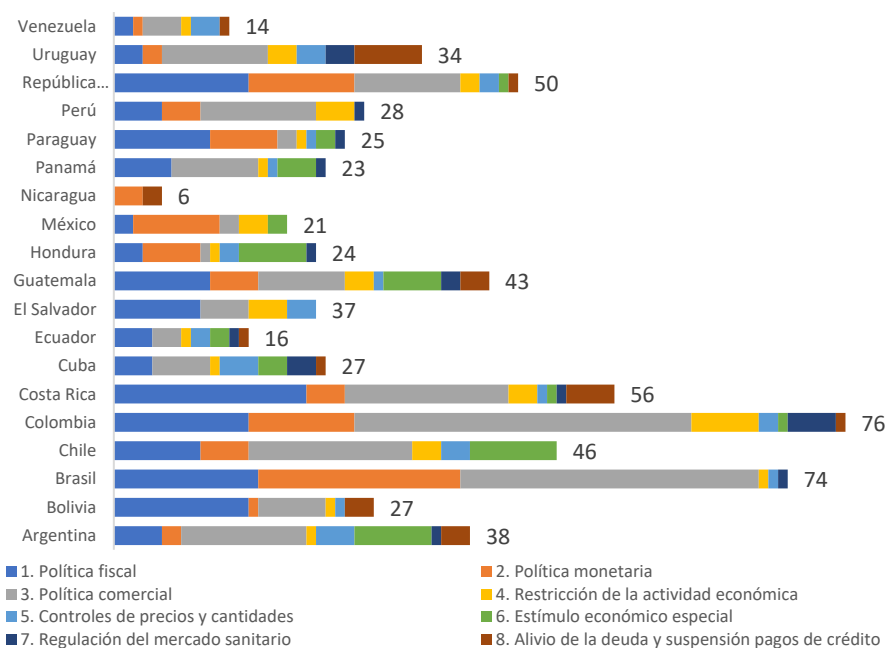
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Estas medidas y acciones, al desagregarse por países, muestran tendencias que responden a las necesidades propias de cada nación. Por lo tanto, se focalizan acorde con los temas priorizados por cada gobierno. De este modo, y para un mayor detalle, centraremos el análisis desde las

principales medidas, que para este caso son: las económicas, las de salud, las de empleo, protección social y género.

En cuanto a las medidas económicas, encontramos que, Colombia (76), es el país que más medidas de este tipo había tomado a septiembre de 2020, donde las acciones se centran en políticas comerciales, fiscales y monetarias. Brasil (74) también cuenta con un número alto de acciones implementadas en el marco de estas políticas. Por su parte, Costa Rica (56) ha implementado más las políticas fiscales, seguidas de las comerciales y el alivio de la deuda y suspensión de pagos de crédito.

**Gráfica 83. Medidas económicas por país**



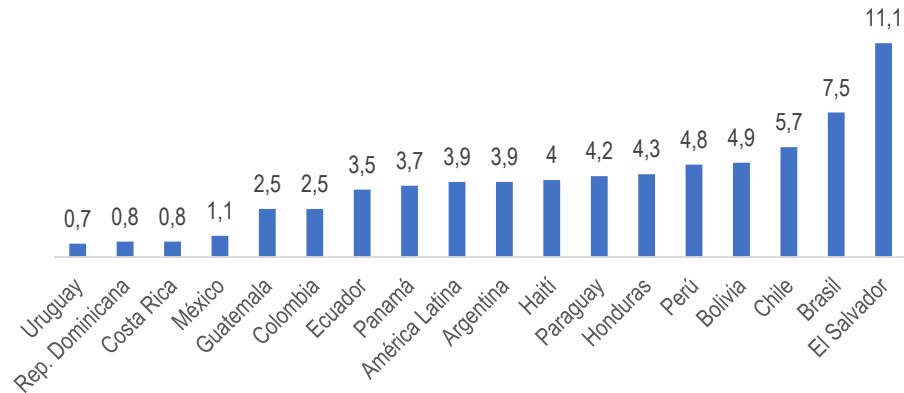
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Es importante puntualizar, dentro de las políticas fiscales, las medidas de gasto, alivio tributario y liquidez para mitigar la emergencia por parte de los países. Con corte a septiembre de 2020, el siguiente gráfico muestra que, El Salvador, es el país latinoamericano con mayor esfuerzo fiscal para enfrentar la pandemia, al tener un gasto equivalente al 11,1% del PIB. Le sigue Brasil con un gasto equivalente al 7,5 % y Chile con un 5,7%. Los países con un menor gasto son: Uruguay (0,7 %),



República Dominicana y Costa Rica (ambas con un gasto de 0,8%) y México con un 1,1% como porcentaje del PIB. Colombia, en este caso, tuvo un gasto equivalente al 2,5% del PIB.

**Gráfica 84. Esfuerzos fiscales de las medidas para enfrentar la pandemia del coronavirus (COVID-19) como porcentaje del PIB (%)**

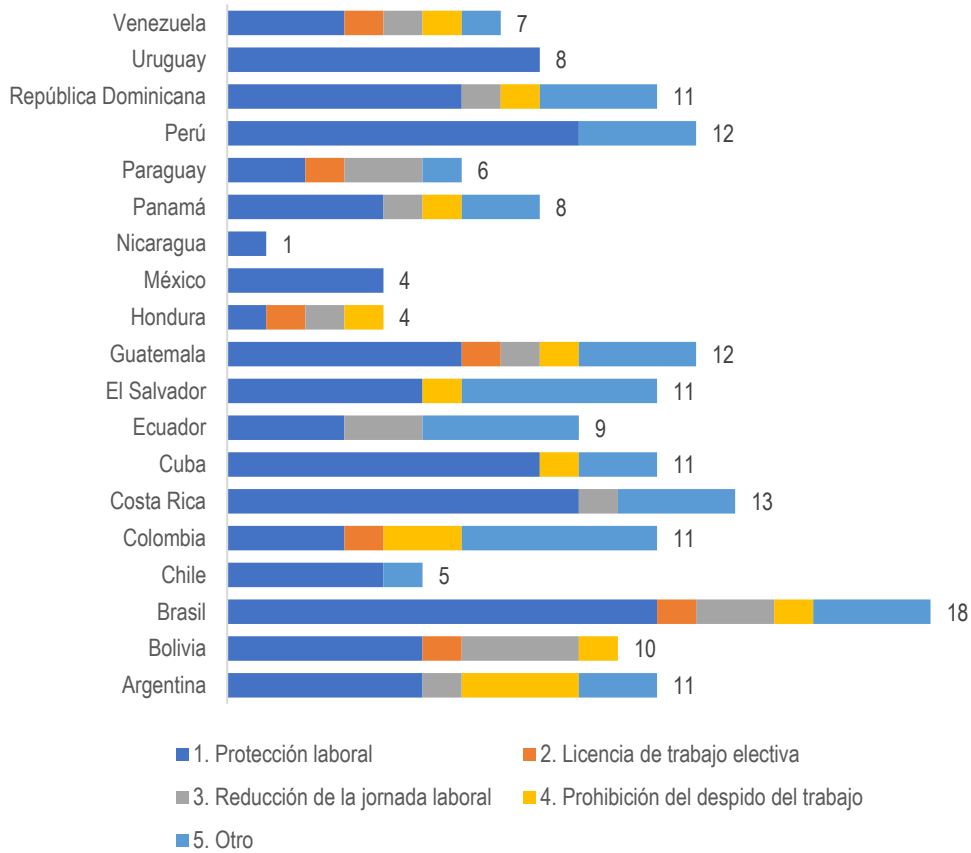


Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020b).

Frente a las medidas de empleo, Brasil es el país que mayor número de medidas ha implementado en esta materia. Las principales acciones son la protección laboral y otras políticas de empleo, como lo son la liberación de fondos públicos para protección laboral y la reducción de la jornada. Costa Rica (13) y Guatemala (12) se han centrado en la protección laboral. Por su parte, Argentina, Colombia, Cuba, El Salvador y República Dominicana (todas con 11 medidas de empleo) se han centrado en políticas de protección al empleo. Colombia, además, ha priorizado el apoyo al pago de los salarios y prestaciones de los trabajadores.

En general, respecto de las medidas de empleo, se puede concluir que estas son muy homogéneas entre los diferentes países, destacándose, especialmente, las adoptadas por Colombia como apoyo directo a la nómina. En esto nuestro país ha sido un caso ejemplar.

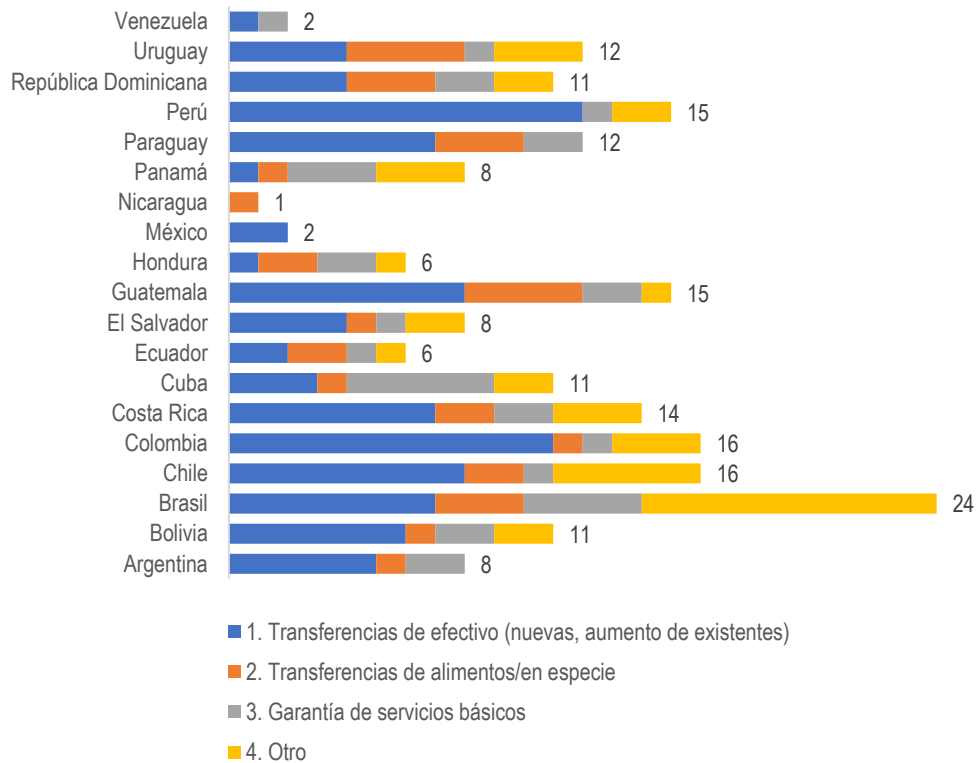
**Gráfica 85. Medidas de empleo por país**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Ahora, sobre las medidas de protección social, Brasil es el país que más ha implementado este tipo de medidas (24). Dentro de estas ha adoptado la implementación de garantías para la pensión y la liberación de fondos públicos para la protección social. Colombia y Chile, ambos países con 16 medidas de este carácter, han priorizado las transferencias en efectivo, al igual que Guatemala (15) y Perú (15).

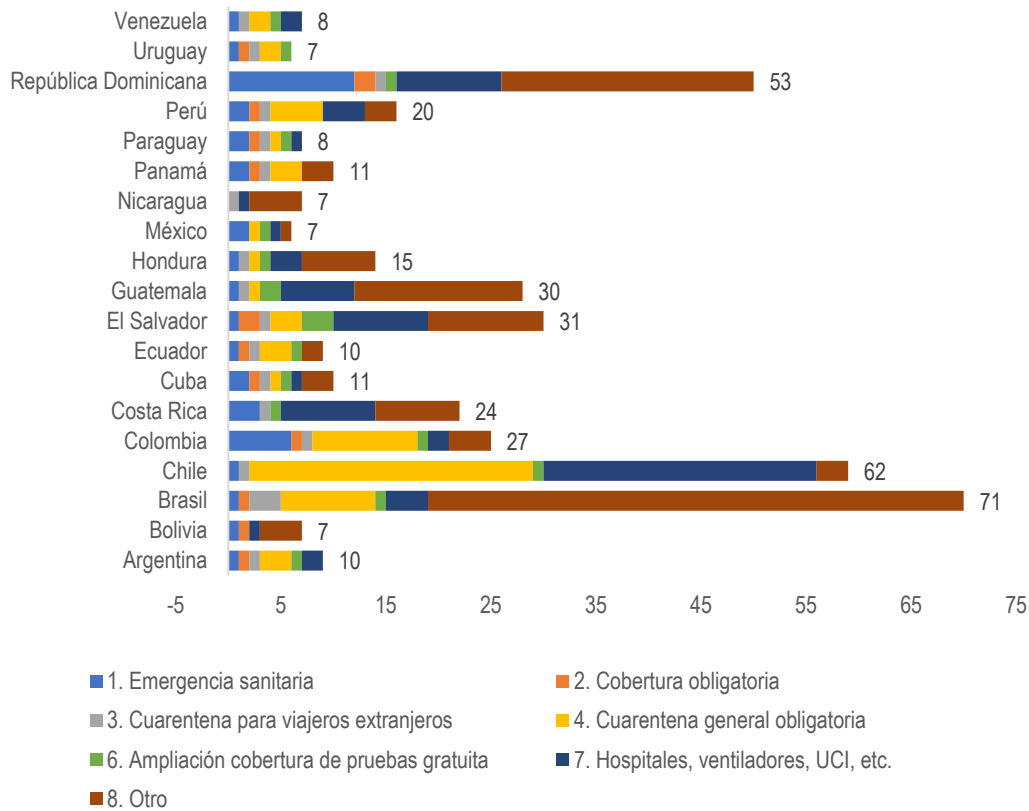
**Gráfica 86. Medidas de protección social por país**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a)

Dentro de las medidas de salud, Brasil continúa siendo el país con mayor número de medidas (71). Ha adoptado como principales acciones la compra pública de productos sanitarios, liberación de fondos públicos para combatir la COVID-19 e impuestos reducidos sobre productos sanitarios. Chile, por su parte, ha focalizado sus esfuerzos en fortalecer la capacidad hospitalaria de su país y la cuarentena general obligatoria. Para este caso, Colombia ha centrado sus medidas en salud en acciones (27) de la cuarentena obligatoria y la emergencia sanitaria. Igualmente, como vimos, Colombia, rápidamente, fortaleció su sistema de salud y su capacidad de diagnóstico. En todo caso, estas medidas son muy diversas entre países.

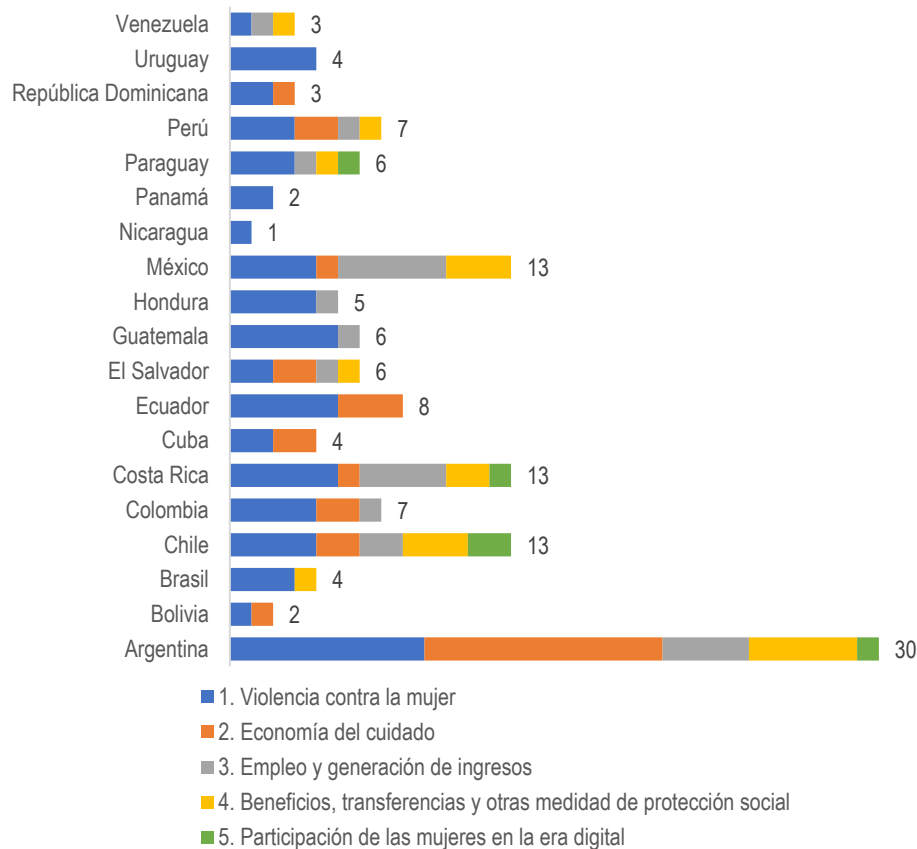
**Gráfica 87. Medidas de salud por país**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Por su parte, las medidas de género son de las que menos se han implementado en los países latinoamericanos, de allí la importancia de su análisis. Desde diferentes fuentes se ha argumentado que durante la crisis por la COVID-19 la brecha de desempleo se ha agudizado en jóvenes y mujeres. Es por lo anterior que se plantea la necesidad de políticas focalizadas en estos grupos poblacionales. Es curioso que, dentro de las principales acciones que buscan afrontar los efectos de la crisis, las políticas orientadas hacia las mujeres no se hayan priorizado en los países latinoamericanos y caribeños. Argentina es el país que mayor número de medidas (30) ha adoptado frente a esta problemática, las cuales se han centrado en acciones orientadas en la economía del cuidado y políticas de prevención en violencia contra la mujer.

**Gráfica 88. Medidas de género por país**



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Para una mayor participación femenina dentro del mercado laboral, será necesario la priorización de acciones que busquen disminuir la brecha entre hombres y mujeres en sectores de la economía, al igual que se deberán implementar medidas que incentiven la inserción laboral de mujeres en la economía formal de los distintos países latinoamericanos.

Con estas premisas, analizaremos las medidas adoptadas, en general y de forma más detallada, por los países seleccionados.

## I. México

El Gobierno de México declaró la emergencia sanitaria el 30 de marzo de 2020, restringiendo todas las actividades no esenciales en el territorio nacional con el fin de evitar la propagación del virus. Si bien México es uno de los países latinoamericanos con menos restricciones durante la crisis, se

expidieron una serie de medidas que buscaban proteger a los trabajadores y brindar liquidez a las empresas.

Teniendo en cuenta el cierre de actividades no esenciales, se fomentó el teletrabajo tanto para el sector público como para el sector privado, por medio de la expedición de una guía, la cual busca dar herramientas y proveer buenas prácticas sobre el manejo adecuado de esta figura.

Durante estos meses de crisis, el gobierno mexicano no expidió mecanismos directamente relacionados con contratos laborales u obligaciones derivadas de la relación laboral más allá de simples recomendaciones sobre mantener el empleo en el interior de las empresas. Sin embargo, incluyó dentro de sus medidas de apoyo líneas de crédito con periodos de gracia extendidos y bajas tasas de intereses para aquellas empresas que han sido solidarias con sus trabajadores, es decir, aquellas que hayan sostenido el salario y los contratos laborales.

De igual manera, se destinaron fondos de diferentes entidades para la generación de créditos a trabajadores formales y se adelantó el pago a los pensionados por dos bimestres (4 meses), con la finalidad de brindar liquidez en tiempos de crisis.

Durante esta coyuntura la Secretaría del Trabajo y Previsión Social lanzó una página web “Juntos por el Trabajo”, la cual busca ser una caja de herramientas tanto para los empleadores como para los trabajadores, en la que se puede contar con asesoría jurídica, capacitación a distancia, guías para la reactivación económica, formularios para acceder a diferentes beneficios, entre otro tipo de información relevante.

Para la reactivación económica en el país, la cual se ha venido desarrollando de manera progresiva, el gobierno de México, por medio de la Secretaría de Salud, publicó el día 4 de mayo de 2020 una guía con lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral, incluyendo todas las medidas necesarias que deben implementar cada una de las empresas para la reapertura, algo similar a los protocolos de bioseguridad implementados en Colombia.

Algunas de las recomendaciones realizadas por las organizaciones de empleadores para la protección del empleo y la reactivación económica fueron:

- a) Acelerar devolución de IVA.
- b) Diferir el pago de las contribuciones a Seguridad Social, para no afectar la liquidez inmediata de las empresas, pero sin condonar su pago.
- c) Ampliar y agilizar la disponibilidad de financiación y créditos.
- d) Más efectivo en hogares y menos en devolución de impuestos.
- e) Diferimiento Optativo de las Declaraciones Anuales de Personas Físicas.
- f) Implementación de salario solidario o subsidiado entre trabajadores, gobierno y patronos, para evitar despidos y cierres de empresas.

Otras propuestas se han realizado a través del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que articula 12 Confederaciones empleadoras, con el fin de asegurar la liquidez del mercado financiero, conformar equipos tripartitos para evaluar el mercado laboral y activar programas especiales de garantía.

## **II. Argentina**

A diferencia de México, el gobierno argentino enfocó una gran parte de sus medidas a temas laborales y a la protección del empleo, con la intención de revertir el impacto en las empresas por la reducción en la actividad productiva a causa del aislamiento obligatorio.

Por medio del Decreto 376/20 se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al trabajo y a la producción, el cual busca brindar tanto a empleadores como a trabajadores los siguientes beneficios:

- a) Reducción de 95% en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
- b) Salario Complementario: asignación abonada por el Estado Nacional para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado.
- c) Crédito a tasa cero para personas adheridas al régimen simplificado para pequeños contribuyentes y para trabajadores autónomos.
- d) Sistema integral de prestaciones por desempleo.

e) Crédito a tasa subsidiada para empresas en el pago de la nómina.

Para que las empresas puedan acceder a los beneficios de este programa, deben encontrarse dentro de sectores y zonas geográficas afectadas de forma crítica. También dependerá de la cantidad de trabajadores contagiados por la COVID-19, en aislamiento obligatorio o, por último, que hayan sufrido una sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020. Respecto al monto del subsidio, este será equivalente al 50% del salario neto del trabajador al 20 de febrero de 2020, sin exceder dos salarios mínimos vitales vigentes.

Adicionalmente, como medida de protección, tanto del empleo como de la sostenibilidad de las empresas, se aprobó y extendió el convenio llevado a cabo entre la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General de Trabajadores (CGT), que permite la suspensión temporal de los trabajadores, pagándoles, al menos, el 75% de su salario neto (Resolución 397/2020).

Asimismo, como protección a los trabajadores, se estableció la prohibición de finalizar contratos laborales hasta el 31 de julio de 2020 e, igualmente, se impuso una compensación doble en caso de que este ocurriese, medida que se extiende por 6 meses desde la promulgación (Decretos 329, 487 y 528 de 2020).

Al igual que en Colombia y México, se reconoció la COVID-19 como enfermedad profesional para las personas que laboren en actividades esenciales durante el aislamiento social obligatorio, lo que obliga a las entidades de riesgos a responder en caso de contagio, como se estipuló en el Decreto 367 de 2020.

Con la intención de proteger a los sectores económicos más vulnerables y a las empresas que más necesitan apoyo, como las microempresas, se adoptaron una serie de medidas tendentes a proteger y salvaguardar sus intereses, por medio de créditos sin intereses, ampliación en los plazos o periodos de gracias en créditos existentes, no incremento en los cánones de arrendamientos de los locales, así como la prohibición de desalojo e interrupción de servicio públicos.



La Unión Industrial Argentina (UIA), como organización de empleadores, ha creado un comité de crisis y seguimiento con el fin de ser un puente de comunicación entre las autoridades públicas y las empresas. Igualmente, en temas laborales se han generado propuestas orientadas a flexibilizar y dar la posibilidad al empleador de modificar la organización del trabajo para proteger el empleo y la continuidad de la producción, así como incorporar incentivos para garantizar el presentismo que permita operar a las industrias en la reactivación.

### **III. Costa Rica**

El gobierno costarricense, desde el 16 de marzo de 2020, día en el cual se declaró la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19, ha adoptado diferentes medidas laborales teniendo en cuenta que la legislación laboral para inicios de la coyuntura no contemplaba mecanismos que permitieran afrontar la crisis.

Así, con el fin de salvaguardar el empleo y proteger a las personas más vulnerables, como medidas de protección social, inicialmente se creó el fondo solidario para los desempleados, el cual se financia por medio del recaudo de un porcentaje del precio del petróleo. Adicionalmente, por medio del Decreto N° 42305, se creó el “Bono Proteger”, el cual, por medio de recursos públicos, busca dotar a las personas beneficiarias de un ingreso básico mensual por tres meses para suplir las necesidades básicas.

Para ser beneficiario de este bono se requiere cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

- a) Haber sido despedido o cesado.
- b) Haber sufrido un cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo o por reducción de la jornada de trabajo
- c) Ser una persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.
- d) Ser una persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.

Asimismo, por medio del Decreto 9838, se permitió el retiro de los recursos acumulados en el fondo de capitalización laboral, cuando se haya suspendido el contrato laboral o cuando se haya reducido el salario devengado.

Con la intención de proteger los contratos laborales y la conservación y sostenibilidad de las empresas durante la época de crisis, Costa Rica, por medio del Decreto 9832, permitió que, de manera unilateral, el empleador pudiera reducir la jornada de trabajo de los empleadores hasta un 50%, reduciendo el salario de manera proporcional al tiempo efectivamente laborado. Esta medida aplica únicamente para aquellas empresas que logren demostrar que sus ingresos brutos han disminuido al menos un 20% en comparación con el año anterior. Esta reducción tiene un plazo de 3 meses, los cuales pueden prorrogarse por un periodo igual, en el caso de que la situación de la empresa subsista en pérdidas.

Adicionalmente, para evitar los despidos masivos durante la situación de emergencia, se ha reglamentado la suspensión de contratos de trabajo de manera temporal durante la crisis, previa solicitud a la inspección del trabajo, solicitud en la cual se deberán exponer los motivos, cargos y plazos de dicha suspensión y se deberá dar respuesta dentro de los 2 días siguientes, según lo establecido en el Decreto 42248.

Como medida de protección a las personas que no pueden teletrabajar, al igual que en los demás países latinoamericanos mencionados, se expidieron una serie de recomendaciones de cuidado, para prevenir y mitigar los contagios dentro de las empresas, promoviendo la constante higiene y brindando todos los elementos de protección personal.

Desde la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) se han generado y presentado al Gobierno Nacional diferentes iniciativas para la reactivación económica:

- a) Reducir el IVA del 13% al 6% mientras dure la emergencia.
- b) Flexibilizar instrumentos de política monetaria (encajes) para bajar el costo financiero y proveer liquidez.
- c) Flexibilidad laboral o jornadas excepcionales.
- d) Pagar las cargas sociales sobre el tiempo efectivamente laborado durante la pandemia.

- e) Suspensión parcial y temporal del contrato de trabajo, así como la eliminación de las multas e intereses por atraso en el pago de cuotas patronales.
- f) Se ha solicitado la disminución de las jornadas y los salarios de los empleados públicos como medida de solidaridad, de modo que se genere espacio fiscal, dado el enorme déficit fiscal que arrastra el país en los últimos años.

#### **IV. Chile**

Antes de analizar los mecanismos laborales directamente, es importante mencionar que el gobierno chileno ha enfocado gran parte de sus medidas y recursos en estrategias económicas para salvaguardar no solo los indicadores económicos, sino, también, la permanencia de las empresas, especialmente las PYMES.

Frente a apoyos fiscales, se postergaron los pagos relativos al impuesto por ventas y servicios, así como el impuesto a la renta, con el fin de brindar liquidez inmediata a las empresas. Así, también, se extendió el plazo para el pago del impuesto territorial, el cual puede pagarse en diferentes cuotas (CVE 1747679).

Adicionalmente, se expidieron líneas de crédito hasta por US\$24.000 millones por parte de la banca privada para las empresas, con garantías del Estado mediante el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios (FOGAPE), con el fin de cubrir necesidades operativas y capital de trabajo.

Por medio de la creación de un bono único de subsidio familiar, se busca apoyar a los trabajadores informales para suplir las necesidades básicas. Adicionalmente, como otra medida de protección social, se estableció un subsidio para alcanzar el ingreso mínimo garantizado.

Como también se aplicó en Costa Rica y Colombia, se permitió a los trabajadores con contratos suspendidos o reducción de ingresos acceder a las prestaciones del seguro de desempleo (Ley 21.227).

Frente a medidas laborales en estricto sentido, por medio de la ley de protección al empleo se permitió, en determinados casos, la suspensión de contratos de trabajo y la reducción de jornadas. Sin

embargo, el empleador debe asumir el 100% de las cotizaciones a la seguridad social durante el término de suspensión.

## **V. Brasil**

En primer lugar, es importante resaltar que el gobierno brasileño no ordenó un aislamiento obligatorio a nivel nacional, como sí ocurrió en los demás países comparados. No obstante, diferentes departamentos y ciudades sí optaron por tomar medidas de prevención y decretaron el aislamiento en actividades no esenciales.

En todo caso, Brasil adoptó un gran número de medidas provisionarias durante la emergencia, con la intención de continuar con la activación económica y no desencadenar pérdidas de empleo.

Una de estas acciones se implementó por medio de la Ley 14.020, la cual creó el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y la Renta. A través de esta se permite la suspensión de contratos laborales y la reducción de las horas de trabajo en lugar de la terminación de los contratos (Medida provisoria 936).

Para proteger a los trabajadores, se implementó la Prestación de Emergencia para la Conservación del Empleo y la Renta, es decir, se brindaron, por parte del Estado, subsidios en estos casos. Este beneficio se otorga mensualmente y comienza a partir de la fecha en la cual el empleador reporte dicho cambio en el contrato de trabajo al Ministerio de Economía. Se paga exclusivamente mientras dure la reducción de carga de trabajo y salario o la suspensión temporal del contrato de trabajo. El monto del beneficio se calcula según el monto mensual del seguro de desempleo al que tendría derecho el empleado.

Otras de las medidas adoptadas para la salvaguarda del empleo es el financiamiento para el pago de la nómina con intereses subsidiados para las pequeñas y medianas empresas, beneficio que solo aplica siempre y cuando no se despidan empleados (Ley 14.043 de 19 de agosto de 2020). Este crédito sirve para financiar la nómina de empresas con un ingreso anual entre R \$ 360 mil y R \$ 10 millones, que se dedicará exclusivamente a ayudar a las empresas a liquidar la nómina equivalente a 2 meses con un monto máximo de 2 salario mínimos por trabajador.

## **VI. Uruguay**

Al igual que en los demás países de América Latina mencionados, Uruguay promovió la realización del teletrabajo, por medio del Decreto 94 de 2020. Con la intención de apoyar a las personas a las que se les suspendió el contrato o se les redujo la jornada laboral y el salario, se creó un régimen especial de desempleo, el cual consiste en un subsidio equivalente al 25% del promedio mensual de la remuneración. Este régimen especial se enfoca en apoyar los trabajadores de los sectores más afectados por la COVID-19, como en los sectores de turismo, restaurantes, bares y servicios culturales, hasta el 31 de diciembre de diciembre de 2020.

Como sucedió en Colombia, Uruguay permitió a los empleadores conceder de mutuo acuerdo con el trabajador las vacaciones adelantadas por el total de los días o mínimo 10 días, es decir, sin haber sido causadas, para evitar los despidos y que los empleadores tuvieran posibilidades de reducir el personal durante el tiempo de aislamiento.

Respecto al regreso al trabajo, en conjunto con órganos tripartitos de SST, se expidió el protocolo de bioseguridad (Resolución 54/020) que promueve prácticas seguras en el interior de las empresas. Igualmente, se prohibió el regreso al trabajo a personas con enfermedades preexistentes, en aras de proteger su salud.

## **VII. Perú**

Respecto a los programas sociales que existen en el país peruano, como la pensión no contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - CONTIGO y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65, se autorizó que se adelantaran las mesadas de los meses de abril, mayo y junio, para brindar recursos inmediatos.

Perú autorizó a los empleadores que se vean imposibilitados a implementar la modalidad de teletrabajo o alguna medida para la preservación del trabajo y se encuentren gravemente afectados económicamente, de modo que puedan aplicar la suspensión de contratos de trabajo.

Como medidas de protección a las empresas, se creó un fondo de apoyo empresarial MYPE (FAE-MYPE) con el fin de brindar garantía a los créditos, refinanciar y reestructurar sus deudas (Decreto de urgencia 029 de 2020). Igualmente, mediante el fondo CRECER, se promueve el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresa afectadas por COVID-19, y se brinda apoyo especial a las empresas especializadas en turismo, teniendo en cuenta su falta de operación durante la pandemia (Decreto de urgencia 076 de 2020).

De igual manera, se apoya a las empresas con un subsidio del 35% a la nómina de las empresas para los trabajadores que tengan salarios de hasta 1,500 soles, con el fin de brindarles liquidez y conservar empleos.

# 7. Propuestas y recomendaciones para la reactivación de la economía y del empleo



## 7. Propuestas y recomendaciones para la reactivación de la economía y del empleo

Los resultados obtenidos a lo largo de la investigación indican dos hallazgos principales. Colombia y, en general, América Latina, han tenido afectaciones significativas en términos económicos y de empleo. Además, los países latinoamericanos fueron, en promedio, los que más se aislaron y más se quedaron en casa. De hecho, entre 45 países seleccionados para el análisis económico del segundo trimestre de 2020, solo Brasil estuvo por encima del promedio en el nivel de desempeño combinado de economía y empleo; y Colombia, por ejemplo, fue el tercer país con menor rendimiento combinado de empleo y economía, y se ubicó como el segundo país con la peor tasa de desempleo.

La coyuntura generada por la pandemia y los problemas estructurales asociados a una alta informalidad han sido, en conjunto, la principal razón de las afectaciones económicas y laborales que ha experimentado Colombia con ocasión de la crisis. Así, a excepción de Uruguay y Chile, todos los países latinoamericanos analizados superan el 35% en tasa de informalidad. El hecho de que existan tantos ocupados en la informalidad y, sobre todo, trabajadores independientes y por cuenta propia que derivan sus ingresos del día a día, hace que más tiempo de aislamiento se convierta en muchos empleos e ingresos perdidos. Una alta proporción de la informalidad en Colombia está asociada a una baja productividad de los trabajadores y a barreras significativas que, por cuenta del Sistema de Seguridad Social Integral, dificultan el acceso al mercado formal. Esto, en Colombia y, en general en América Latina, pasó factura más que en cualquier otra región.

La investigación revela, por otro lado, que las medidas adoptadas para proteger el empleo, si bien han mitigado los efectos negativos de la crisis, no han sido suficientes para proteger a los trabajadores más vulnerables de la economía informal, principalmente afectada por el aislamiento y el distanciamiento social. De allí la importancia de abstenerse de hacerle frente a la pandemia mediante los confinamientos obligatorios que se ofrecen como única o principal estrategia.

Por otra parte, el estudio ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia esquemas de protección social que permitan, progresivamente, superar la informalidad. En este sentido, la crisis



generada por la COVID-19 ha reiterado el mensaje, urgente, de que Colombia no puede seguir conviviendo con la informalidad como si esta fuera una fatalidad cultural. Así, la protección social no solo constituye una garantía frente a las contingencias vitales de los trabajadores, sino que, igualmente, juega un papel determinante a la hora de impulsar el consumo interno, incrementar la productividad, preservar la salud pública y transformar la estructura de la economía nacional. Por esta razón, la informalidad, como característica estructural del mercado laboral colombiano, implica, además del incumplimiento de los estándares normativos propios del trabajo decente, graves consecuencias sociales y económicas que se ven agudizadas ante coyunturas como la generada por la COVID-19.

Para remediar este diagnóstico, las medidas de reactivación que proponemos a continuación incluyen, no solo alternativas coyunturales relacionadas con la pandemia, sino, también, propuestas estructurales orientadas a mejorar las perspectivas del país en el largo plazo.

## **I. Salud pública y economía**

Teniendo en cuenta el análisis realizado sobre los indicadores de salud pública y las medidas de aislamiento social, podemos concluir que este factor no ha mostrado tener una relación directa con el número de muertes por COVID-19. En cambio, la reactivación gradual de la economía ha implicado, rápidamente, efectos positivos en los indicadores de empleo. Por un lado, los trabajadores del sector informal, muchos de ellos situados en las economías de subsistencia, se han visto en la necesidad de retornar, sin demora, a sus actividades productivas. Por otro lado, los trabajadores del sector formal han recuperado más lentamente sus empleos.

En caso de presentarse un rebrote de casos, y con la intención de preservar la vida de las personas, conviene evaluar con reserva la posibilidad de un nuevo aislamiento obligatorio a nivel general y estricto, teniendo en cuenta que esta medida, además de que afecta a los trabajadores más vulnerables, representa el principal factor explicativo de la crisis social y económica que enfrenta el país. Por el contrario, la administración de los riesgos sanitarios y económicos que se siguen de la pandemia puede realizarse a través de la protección integrada de la salud y la economía. Para ello es fundamental insistir en las medidas de autocuidado y, especialmente, en la implementación de los

protocolos de bioseguridad en el marco del SG-SST. Un retorno seguro a los puestos de trabajo permite la reactivación económica y, por consiguiente, el mejoramiento del mercado laboral. En este sentido, se recomienda el continuo seguimiento y evaluación de los protocolos de bioseguridad general y sectoriales adoptados en Colombia.

La adopción de medidas para la prevención y mitigación del coronavirus no solo favorece la salud pública, sino que, asimismo, las medidas sanitarias son una herramienta para la protección del empleo. Para evitar el colapso del sistema de salud y, por consiguiente, para evitar llegar a niveles de propagación del virus que requieran medidas de aislamiento más severas, es fundamental la realización de pruebas en la población. Esto permite tener un control sobre el avance del virus y mantener el número R bajo, lo cual es crucial para administrar nuevas olas de contagios. Así, se ha hecho un llamado a la implementación de un sistema robusto de pruebas masivas, establecer un sistema alternativo de detección del virus y construir una estrategia para producir y aplicar una prueba diagnóstica funcional (The Lancet Respiratory Medicine, 2020). Para esto es indispensable construir un sistema de pruebas basado en la confianza de las estructuras locales de salud pública y los sistemas de salud nacionales; reclutar rastreadores locales de contacto, proporcionar información clara, coherente y culturalmente pertinente sobre pruebas y medidas sanitarias; así como establecer una estrategia eficiente que permita determinar prioridades para pruebas de casos sintomáticos y asintomáticos (The Lancet Respiratory Medicine, 2020). En este orden de ideas, las medidas de salud pública, en diálogo con los SG-SST, deben enfocarse en la búsqueda selectiva de casos, ya que resulta social y económicamente más costoso e inefectivo adoptar un aislamiento masivo obligatorio que mejorar el proceso de testeo y rastreo selectivo de eventos.

## **II. Inversión pública en sectores intensivos de empleo**

En el estudio encontramos que los sectores de construcción, comercio, transporte, alojamiento y las actividades artísticas y de entretenimiento son algunas de las ramas de la economía más intensivas en mano de obra. Estos sectores requieren más de 100.000 trabajadores para producir 1 billón de pesos en un trimestre, a diferencia de sectores como la minería, el sector financiero, inmobiliario y otros, que requieren menos de 40.000 trabajadores para producir el mismo valor. Siendo Colombia uno de los países más afectados por la pandemia en términos de empleo (International Labour

Organization, 2020), es indispensable enfocar esfuerzos fiscales en aquellos sectores que son más intensivos en mano de obra.

Para ello, el Gobierno Nacional ya ha diseñado algunos programas, que van por buen camino, incentivando con subsidios la compra de vivienda nueva tanto VIS como no VIS, de modo que se promueva la construcción e, indirectamente, la contratación de mano de obra. Igualmente, el Gobierno Nacional planea inyectar recursos para obras públicas.

Sin embargo, promover solo la construcción olvida el hecho de que el 94% de los ocupados de este sector son hombres. Es necesario, entonces, análogamente, proponer medidas que ayuden directamente a aquellos sectores más intensivos en empleo femenino, teniendo en cuenta que las mujeres, durante la pandemia, se han visto más afectadas en sus empleos.

En primer lugar, se debe continuar fortaleciendo el sector de la construcción y apoyar especialmente la construcción de obras focalizadas en los sectores de comercio, restaurantes y alojamiento, entre otros. De modo que, en el mediano plazo, cuando estas obras se concreten, estos sectores, que contratan relativamente más mujeres, reactiven el empleo femenino.

En el corto plazo, es importante, también, reactivar el empleo femenino. Por esto proponemos un esquema que premie a las empresas que tengan una cuota de género mayor. En este sentido, en las líneas de crédito, garantías y rescates se pueden establecer criterios para priorizar, como destinatarios de estas medidas, a aquellas empresas intensivas en fuerza laboral femenina. En el sector de la construcción, igualmente, podrían establecerse este tipo de cuotas como una variable de decisión para que las empresas sean beneficiarias de la inversión y el gasto público.

En tercer lugar, y de la mano de una nueva estrategia empresarial, debe apoyarse, de forma análoga a cómo se ha hecho con la construcción, la reactivación de las actividades laborales relacionadas con la economía del cuidado (núm 10). El Gobierno Nacional debería focalizar la inversión y el gasto público en sectores dentro de la economía del cuidado que, condicionados a recibir el apoyo del Estado, se comprometan a proteger el empleo femenino y a vincular a nuevas trabajadoras.

### III. Formas diversas de trabajo

La pandemia ha puesto de presente cómo las formas de trabajo han cambiado a través de las nuevas tecnologías de la información y las dinámicas recientes del mercado laboral. Colombia cuenta con una tasa de informalidad de alrededor del 60%, lo cual evidencia la importancia de un cambio estructural en las instituciones laborales y de seguridad social, con el fin de que se adopten distintas formas de contratación que impulsen el empleo formal.

Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Organización Internacional de Empleadores (2020), en España se adoptó una figura denominada trabajador autónomo económicamente dependiente. Este tipo de trabajador es aquel que realiza una actividad económica o profesional a título lucrativo de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75% de sus ingresos por rendimientos de trabajo, en dinero o en especie, y de actividades económicas o profesionales (Ley 20 de 2007).

Por otro lado, Dinamarca adoptó una especie de figura de trabajo compartido más flexible (*job sharing*), la cual redujo las horas de trabajo de los empleados sin cambios en la naturaleza contractual, de modo que el pago del salario corresponde a las horas efectivamente laboradas. Asimismo, durante los períodos de reducción de las horas de trabajo, los trabajadores reciben beneficios adicionales de desempleo y cuentan con una protección especial que consiste en la imposibilidad del empleador de despedirlos mientras no laboren el tiempo ordinario (Organización Internacional de Empleadores, 2020). Así, el trabajo compartido significa que las horas de trabajo se reducen de la siguiente manera: (i.) la semana laboral se reduce en al menos dos días completos por semana; (ii.) a una semana de trabajo a tiempo completo le sigue una semana de cese de actividades; (iii.) dos semanas de trabajo a tiempo completo van seguidas de una semana de cese; o dos semanas de trabajo a tiempo completo seguidas de dos semanas de cese.

Las experiencias de algunos países europeos demuestran que el diálogo y la discusión sobre las formas diversas de trabajo no es un asunto exclusivo de Colombia. El país está en mora de revisar las formas de vinculación laboral y adaptarlas al contexto de cambios acelerados.

En este orden de ideas, se recomienda que Colombia adapte su marco regulatorio para autorizar de forma clara y decidida la prestación de servicios personales por el tiempo efectivamente laborado y, en consecuencia, que este sea remunerado en términos proporcionales. El marco regulatorio cerrado sobre el trabajo a tiempo completo remunerado bajo un salario mínimo legal mensual vigente ha demostrado ser ineficaz. Igualmente, no se compadece con las dinámicas contemporáneas del intercambio de servicios, ni provee, ni siquiera, una mínima protección social para la mayor parte de la población ocupada.

Actualmente, aunque existen obstáculos en materia de seguridad social para realizar el pago por las horas efectivamente laboradas, lo cierto es que el artículo 133 del Código Sustantivo de Trabajo contempla, por ejemplo, la posibilidad de que el trabajo se realice por días. Esto evidencia que, en la legislación laboral colombiana, existen y han existido, entre otras instituciones como el contrato por obra o labor, figuras como el jornal que permiten la remuneración del trabajo por servicios inferiores a un mes.

En ese orden de ideas, la remuneración inferior a un mes de trabajo, cualquiera sea su modalidad, resulta constitucional y conforme a la legislación colombiana. Específicamente, el trabajo y la remuneración por horas son instituciones proporcionales, en el sentido de que se retribuye la labor realizada de acuerdo con el tiempo laborado, sin que ello quiera decir que se vulnere el salario mínimo vital y móvil, pues, como bien lo consagra el artículo 53 de la Constitución Política, el salario debe ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

En conclusión, es fundamental la aplicación de nuevas formas de trabajo y la implementación de nuevas formas de salario que permitan el trabajo por horas y que incentiven al mercado laboral a la protección social adecuada de todos los ocupados.

#### **IV. Salario integral**

Colombia, respecto a otros países de Latinoamérica, cuenta con una alta tasa de informalidad inducida (35%) (Fernández, Villar, Gómez y Vaca, 2017). Esta tasa de informalidad está asociada a personas

que tienen un nivel de productividad suficiente para hacer parte del sector formal, pero los costos y barreras administrativas de la formalidad le impiden que ingresen a este. Por esto, debe ser una prioridad del país reducir al máximo las barreras existentes sin desmejorar los derechos de los trabajadores, incentivando la transición hacia la formalidad.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el Doing Business del Banco Mundial (2020), en los países de América latina es más complejo el pago de impuestos, es decir, las empresas y personas requieren en promedio más tiempo para liquidar este pago y, dentro de este rubro, se incluyen los impuestos sobre la nómina. De igual manera, en la legislación laboral colombiana se imponen cargas al empleador, que requieren un desgaste administrativo mayor.

Teniendo en cuenta el llamado de la OIT (2020) para que los países tomen medidas que permitan mejorar las condiciones empresariales para lograr una pronta recuperación después de la crisis, se propone que, sin disminuir las prestaciones sociales efectivas a las que tiene derecho el trabajador, estas sean pagadas de manera mensual dentro del pago de nómina, sin que estos valores extrasalariales sean tomados como base para el pago de la seguridad social. Así, el salario total o integral se correspondería con una única suma mensual de dinero mediante la cual se remuneraría al trabajador, incluyéndose dentro de este pago el valor de las prestaciones, recargos y beneficios, tales como los recargos nocturnos, extraordinarios, dominicales y festivos; al igual que las prestaciones relativas a primas legales y extralegales, los intereses de las cesantías, subsidios, dotaciones y suministros en especie; así como, en general, cualquier otra prestación que se estipule contractualmente, a excepción de las vacaciones y las cesantías.

Esto permitiría, también, superar diversos problemas al momento del pago de la seguridad social, ya que este, actualmente, se realiza sobre una base de cotización que no responde a criterios ciertos y precisos, lo cual puede conducir a errores y a sanciones por parte de la UGPP. Como solución a lo anterior y con la intención de facilitar el proceso, se propone la adopción de una única base de cotización, calculada sobre un porcentaje del salario total o integral, lo que permitiría un proceso más amigable y libre de errores. Con base en este porcentaje específico, el empleador realizaría sus aportes al SSSI, pagando una contribución que comprendería la totalidad de los aportes a salud, pensiones y riesgos laborales, así como las cesantías y contribuciones parafiscales, de ser el caso.

En resumen, traer a los pagos mensuales por nómina las prestaciones económicas extrasalariales simplificaría el proceso de cumplimiento a cargo de los empleadores, aumentaría la liquidez de los trabajadores, estimularía el consumo, visibilizaría los pagos que efectivamente asume el empleador y facilitaría la tributación de las personas naturales.

## **V. Simplificación y flexibilización**

Un factor que incide negativamente en la formalidad es la dificultad y extensión de los trámites laborales, generando costos y cargas administrativas al empleador. En la legislación colombiana es posible identificar algunos trámites que resultan innecesarios o desgastantes en la relación laboral. Por esta razón, proponemos la eliminación de los siguientes trámites, sin afectar los derechos de los trabajadores:

- a) Autorización para laborar horas extras: este trámite es exigido por el artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo. De acuerdo con este, el empleador debe solicitar autorización al Ministerio del Trabajo para que sus trabajadores puedan laborar horas adicionales a la jornada máxima. Este trámite resulta innecesario ya que por ley se encuentra autorizado el trabajo extra de 2 horas por días.
- b) Transcripción de incapacidades: actualmente este trámite se encuentra en cabeza del empleador, sin embargo, teniendo en cuenta la confidencialidad que existe sobre la información médica del trabajador, es necesario que esta obligación recaiga sobre el trabajador, es decir, que sea este el encargado de tramitar la transcripción de sus propias incapacidades con las entidades de salud.
- c) Levantamiento de fuero sindical en caso de pensión: el trámite estipulado en el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo debería ser eliminado teniendo en cuenta que el otorgamiento de la pensión es una causal objetiva para la terminación del contrato.

Así como se deben simplificar los trámites laborales, es importante flexibilizar, en su conjunto, figuras existentes dentro del mundo laboral, que permitirán una mayor oportunidad de empleo en el país, como el teletrabajo. El trabajo remoto es una medida que, flexibilizada bajo la figura de trabajo en

casa, ha permitido que las empresas y los trabajadores continúen prestando servicios a pesar del distanciamiento social. La creación de una figura jurídica *ad hoc*, como el trabajo en casa, revela que la figura jurídica estándar de teletrabajo no es lo suficientemente flexible para dinamizar el trabajo remoto o a distancia. La regulación del teletrabajo actualmente es rígida e impone cargas altas al empleador. Por lo tanto, para lograr una mayor implementación, se deben repartir las cargas y costos entre empleador y trabajador, sin desconocer los derechos de estos. Igualmente, se deben disminuir los trámites innecesarios que no generan mayor impacto en la ejecución de esta modalidad. Adicionalmente, es importante analizar la pertinencia de requisitos como el de reversibilidad, teniendo en cuenta que este ignora los costos que implica el traslado del puesto de trabajo y limita la organización de espacios en las sedes del empleador. Asimismo, se requiere una regulación que precise, con suficiente flexibilidad, los tiempos de trabajo y descanso. Al flexibilizar las instituciones laborales relacionadas con el trabajo remoto se favorecerá el empleo femenino, puesto que, como se mencionó en *Trabajar desde casa: posibilidades y desafíos* (2020), las mujeres tienen una mayor posibilidad de trabajar desde casa teniendo en cuenta las ocupaciones que desarrollan.

## **VI. Protección al cesante y formación de competencias**

Como consecuencia de los efectos generados por la COVID-19, varios problemas estructurales se han agudizado, en particular, aquellos relacionados con la protección del empleo y de los trabajadores cesantes. Es necesario proteger al trabajador cesante y posibilitar su inserción o reinserción en el mercado laboral, sin que esto represente una mayor carga de costos para los empleadores.

Colombia, actualmente, tiene establecidas las cesantías como una prestación social que está a cargo en un 100 % del empleador y que equivale a un salario mensual por cada año trabajado, o proporcional al tiempo laborado. Las cesantías tienen por objeto garantizar un auxilio económico al trabajador cuando termine su relación laboral. Esta prestación, en un comienzo, se estableció como un mecanismo de protección al cesante, pero ha tenido varias modificaciones en su regulación, permitiendo que este ahorro puede ser destinado para la compra y mejora de vivienda, la educación del trabajador y de sus hijos, entre otras destinaciones que no guardan relación con el desempleo.



Las cesantías, como ahorro obligatorio, responden a un modelo que no ha mostrado ser efectivo en la protección del cesante, por varias razones. En primer lugar, según los microdatos de la GEIH, en 2019, en promedio, un desocupado llevaba 5,24 meses buscando trabajo. Esto problematiza aún más la múltiple destinación de las cesantías, dado que, sin tener en cuenta las destinaciones no ligadas con el desempleo, para que un trabajador encuentre en las cesantías un apoyo mientras se encuentra cesante debe haber trabajado por más de 5 años. Esto es particularmente improbable debido a la estructura de nuestro mercado laboral. En segundo lugar, las cesantías no protegen a la gran mayoría de trabajadores, toda vez que solo benefician a empleados asalariados en el marco de una relación formal. En tercer lugar, las cesantías desincentivan la formalización del empleo, al sumarse a los altos costos extrasalariales que debe asumir el empleador y que, además, no se traducen en una efectiva protección del trabajador, ni del trabajo.

Así las cosas, si se insiste en mantener las cesantías como el principal mecanismo de protección al cesante, es necesario que estas se complementen con otras estrategias. El mecanismo de protección al cesante (MPC), establecido en la Ley 1636 de 2013, otorga un beneficio, por 6 meses (3 en tiempos de pandemia), con cargo al FOSFEC, a los trabajadores dependientes e independientes que hayan realizado aportes a cajas de compensación. Este beneficio económico consiste en el valor de los aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculados sobre la base de un SMLMV. Aunque el mecanismo de protección al cesante es un paso en la dirección correcta, podría mejorarse en función de extender su alcance a trabajadores del sector informal, hacer más atractivo el incentivo y articularlo, de forma condicionada, a un proceso de reentrenamiento efectivo.

En primer lugar, en términos prácticos, el MPC solo ofrece un tipo de protección a los trabajadores asalariados y a aquellos trabajadores independientes que realicen aportes a cajas de compensación. Así, es un incentivo para no caer en la informalidad —en tanto que los aportes a seguridad social se siguen realizando—, pero no para salir de la informalidad, ni del desempleo. En este orden de ideas, el MPC podría ampliarse a los desempleados en general que, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones de formación, vean en este, y en el aprendizaje, un incentivo para su inserción o reinserción en el mercado laboral formal. En segundo lugar, es conveniente robustecer la articulación del MPC con el SENA, el Servicio Público de Empleo, entre otras instituciones, en asocio con el sector privado, para desarrollar programas de reentrenamiento orientados a suplir lo que están demandando

efectivamente las empresas. El requisito de estar inscrito en el servicio público de empleo y en programas de capacitación debería complementarse con un requisito de participación efectiva en programas estratégicos, lo que podría obrar como condición para un incentivo que no solo permita asegurar los aportes a seguridad social, sino, también, un subsidio solidario a cargo del Estado mientras dura el proceso de reentrenamiento.

Finalmente, se recomienda realizar un estudio transversal y comparativo de diferentes marcos regulatorios con el objetivo de analizar si existe o no una correlación entre los déficits de protección al trabajador cesante y la sobreprotección reforzada del trabajador activo. A manera de hipótesis, podría plantearse que, en Colombia, la ineficacia de los diferentes mecanismos de protección al cesante termina siendo compensada a través de fueros que han generalizado un tipo de estabilidad laboral reforzada que desincentiva la contratación formal. Así, los empleadores se ven en la obligación de asumir los fueros de estabilidad reforzada como desincentivos cuya causa raíz podría estar asociada a la desprotección del cesante. Ello, adicionalmente, agrava los problemas estructurales del mercado laboral colombiano, caracterizado por desproteger a quienes más protección necesitan a costa de sobreproteger a quienes cuentan con todas las garantías propias del trabajo decente.

## **VII. Fortalecer la protección social inclusiva**

La pandemia ha revelado que la desprotección social, asociada habitualmente a la informalidad que caracteriza a buena parte de América Latina, pasa una factura muy alta en situaciones de crisis sociales y económicas generalizadas. La desprotección social no solo impacta negativamente la salud pública, sino que, adicionalmente, resta capacidad de resiliencia a los países.

El PPSPHMLMV constituye un avance en la dirección correcta. Esta estrategia busca favorecer a aquellas personas que, habitualmente, no han podido ver satisfechos sus derechos laborales y de seguridad social. Esta norma beneficia a aquellas personas que evidencian cómo las barreras de acceso a la seguridad social dificultan el acceso al mercado laboral en condiciones formales. Por esta razón, facilitar el aseguramiento básico de quienes, mensualmente, perciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente como consecuencia del tiempo parcial de servicios que presta a uno o varios contratantes, es una medida que avanza hacia la protección social universal.

Igualmente, no puede perderse de vista que la reglamentación del PPSPISMLMV incluye medidas de inspección y control por parte de la UGPP y del Ministerio del Trabajo para evitar que se vulneren los derechos de los trabajadores mediante el abuso de este nuevo esquema de protección social.

Finalmente, la validez jurídica del piso de protección social emana del carácter progresivo de los derechos sociales. Los derechos sociales, al conllevar prestaciones fácticas y positivas socialmente costosas, deben satisfacerse progresivamente. Así, el PPSPISMLMV busca contrarrestar la actual regresividad del sistema de seguridad social colombiano que afecta, particularmente, a los trabajadores por cuenta propia del sector informal, quienes, como vimos, son los más vulnerables. Mantener el SSSI como único esquema de protección reproduce, como ha venido ocurriendo, la desprotección social generalizada. Exigirle a un trabajador independiente y por cuenta propia del sector informal que realice aportes, así sea semanales, en proporción a un ingreso de SMLMV que no recibe, desconoce las exigencias básicas de justicia. Además, es alejado de la realidad pensar que un trabajador de este tipo va a destinar casi un tercio (28,5%) de un supuesto ingreso ficticio para realizar aportes al SSSI en perjuicio de su propia subsistencia y la de su familia.

## **VIII. Apoyo estatal focalizado**

Colombia, de forma mucho más decidida que la mayoría de países de la región, ha buscado mitigar los efectos negativos de la pandemia en materia de empleo, promoviendo, a través del sector financiero, líneas de crédito y garantías e; igualmente, realizando aportes directos a la nómina de las empresas más afectadas. Estos subsidios deben mantenerse. Sin embargo, por sus implicaciones fiscales, es recomendable que se focalicen de acuerdo con diferentes criterios.

En primer lugar, las líneas de crédito y garantías, así como los subsidios a la nómina de las empresas y trabajadores más afectados, deben mantenerse mientras dure la crisis. La prórroga del PAEF hasta marzo de 2021 y del PAP hasta diciembre de 2020 son, en este sentido, decisiones acertadas (Ley 2060 de 2020). Asimismo, las empresas que pertenezcan a sectores de difícil o lenta reactivación, como el turismo, entre otros; deberían poder contar con estos apoyos estatales mientras perduren las

consecuencias de la pandemia. Igualmente, las empresas que empleen intensivamente trabajadores jóvenes y mujeres deberían poder recibir un apoyo estatal mayor.

En segundo lugar, a un nivel más diferenciado, los subsidios deberían destinarse para apoyar, especial y adicionalmente, a las empresas en el pago de la nómina de aquellos trabajadores sometidos a aislamiento selectivo que no puedan seguir prestando servicios desde casa. Que solo las empresas asuman los costos del aislamiento selectivo, especialmente en aquellos casos en los que no se cuenta con un diagnóstico confirmado para COVID, desestimula el mercado laboral y puede constituir un obstáculo para la reactivación de la economía. De allí que sea urgente, desde el punto de vista regulatorio, distribuir las cargas económicas que supone la conservación de los puestos de trabajo, aclarando el tratamiento que debe dársele a los casos sospechosos y probables, los trabajadores con factores de riesgo, así como a los casos confirmados que no generan incapacidad.

En tercer lugar, sería conveniente considerar la implementación de mecanismos de apoyo para el empleo informal, de modo que estos se destinen, especialmente, para trabajadores independientes y por cuenta propia. Lo ideal sería superar el falso dilema existente entre el empleo formal objeto de subsidios estatales a la nómina y el empleo informal objeto de políticas sociales asistencialistas. La adopción de una estrategia intermedia sería útil para proteger el empleo en el sector informal y promover la formalización de las condiciones de trabajo.

## **IX. Un cambio de paradigma en el sistema tributario**

Los incentivos fiscales y los esfuerzos del Estado para promover la reactivación de la economía no deben ir solamente enfocados desde el punto de vista del gasto público. Desde las tasas de impuestos también se pueden establecer políticas fiscales expansivas para promover la generación de riqueza. Según datos del Banco Mundial (2020), en comparación con América Latina y los países de la OCDE, en Colombia las empresas tienen una de las mayores cargas tributarias, con una tarifa efectiva de tributación del 71,3%, sumando todos los impuestos. No obstante, el recaudo total de impuestos es relativamente bajo como proporción del PIB, al compararlo con los mismos países, denotando que, realmente, esas altas cargas impositivas están siendo soportadas por algunos pocos contribuyentes.

Adicionalmente, encontramos que, en Colombia, de manera totalmente diferente a países de la OCDE, los impuestos a la renta son soportados, en su mayoría, por las empresas y no por las personas. Los países OCDE, en promedio, recaudan un 3,3% del PIB en impuesto de renta corporativo y un 8,3% del PIB por impuesto de renta personal. En Colombia estos porcentajes se invierten, con un 5,3% del PIB de recaudo en empresas y 1,2% del PIB en personas (OCDE, 2020). Los impuestos a la renta corporativa han sido denotados por Arnold (2008) como los más disruptivos en materia económica, y la evidencia ha encontrado que reducen los niveles de crecimiento, los salarios de los trabajadores y la inversión, tanto nacional como extranjera.

Por esto, proponemos, en primer lugar, como una medida indispensable para la reactivación económica de largo plazo, cambiar la composición del impuesto de renta en Colombia. Por razones de competitividad, atracción de la inversión extranjera y promoción del empleo, se debe reducir la tarifa efectiva de tributación de las empresas en Colombia y, correlativamente, se debe incrementar el recaudo por impuesto de renta de las personas naturales.

En segundo lugar, y a partir de las lecciones aprendidas, es recomendable que Colombia disminuya los impuestos directos a la nómina a través de la reducción de las cargas extrasalariales que asumen los empleadores. La reforma de 2012 demostró que una reducción en este sentido tiene impactos positivos en el empleo y la formalidad. Particularmente, es urgente adoptar medidas para aligerar los impuestos a la nómina que asumen las microempresas de personas naturales que cuentan con un solo trabajador.

## **X. Estrategias empresariales a nivel país**

Colombia carece de una estrategia para el fortalecimiento del tejido empresarial del país. La coyuntura generada por la COVID-19 ha puesto en evidencia algunas debilidades de nuestro sistema productivo frente a acontecimientos de esta magnitud y naturaleza. Se hace urgente repensar una estrategia empresarial que, al menos, incluya los siguientes focos.

- a) La transformación digital. Como lo ha sugerido la CEPAL (2020), la transformación digital en América Latina podría mejorar la productividad y diversificar su origen, promover la inclusión

y el bienestar, así como mejorar nuestras instituciones públicas. Frente a la situación generada por la pandemia, las economías digitales se han mostrado altamente resilientes a los efectos negativos de la pandemia.

- b) Equilibrar la canasta de importaciones y exportaciones. Colombia, además de depender significativamente en sus exportaciones del petróleo, se enfrenta a un desequilibrio en lo relativo al acceso de sus productos en el mercado internacional. Las restricciones técnicas, incluso por encima de las arancelarias, dificultan la presencia de los productos colombianos en el contexto internacional. En cambio, la regulación colombiana, a nivel técnico, facilita el acceso de productos extranjeros. Así, no se evidencia reciprocidad técnica en el flujo de importaciones y exportaciones. Por lo anterior, el país debería apostarle a producir bienes y servicios que hoy importa, al tiempo que debe continuar diversificando su canasta de exportaciones.
- c) Economía del cuidado. Por razones culturales y sociales, nuestro país cuenta con un amplio potencial en materia de economía del cuidado. La coyuntura ha revelado la importancia de esta rama de la economía en la respuesta a la pandemia. Al tratarse de una economía basada en el contacto entre personas, esta se ha visto seriamente afectada por las medidas de distanciamiento social. Lo anterior ha sido particularmente severo debido a que, a nivel general, en Colombia el grueso de la economía del cuidado se desarrolla por trabajadoras del sector informal. Revalorizar la economía del cuidado a través de su formalización sería un primer paso, necesario y justo, para reconocer el papel que ha desempeñado en la pandemia, mitigar los efectos negativos de esta y proyectar al país como un referente internacional en este campo.

Finalmente, la situación actual debería entenderse como una invitación a revisar y repensar nuestra historia económica y laboral reciente. La reactivación del empleo y de la economía dependen de una verdadera estrategia de industrialización orientada al fortalecimiento del tejido empresarial.

## Referencias

- Arnold, J. (2008). Do tax structures affect aggregate economic growth?: Empirical evidence from a panel of OECD countries.
- Arrieta-Burgos, E. (2019). Derechos sociales y proporcionalidad aproximaciones conceptuales y metodológicas a partir de la jurisprudencia constitucional colombiana. En A. Sánchez, E. Gabardo, & M. Ligia, Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso (págs. 135-162). Sevilla: Punto Rojo.
- Arrieta-Burgos, E. (3 de Julio de 2020). Estado de emergencia y derechos sociales de los trabajadores. Obtenido de Estado de emergencia y derechos sociales de los trabajadores: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/laboral-y-seguridad-social/estado-de-emergencia-y-derechos-sociales-de-los>
- Arrieta-Burgos, E., Fernández, C., Vieco, J., Sepúlveda, J., Restrepo, J., y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI. (Octubre de 2020). Ausentismo laboral e incapacidades médicas, 2019. Obtenido de Asociación Nacional de Empresarios de Colombia: <http://www.andi.com.co/Uploads/Ausentismo%20laboral%20e%20incapacidades%20médicas%202019%20CESLA%20ANDI.pdf>
- Arrieta-Burgos, E., Vélez, M., Arango, D., Sepúlveda, J., y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI. (2017). Salud y estabilidad en el empleo: retos jurídicos y económicos para la sostenibilidad de las empresas. Medellín: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
- Arulampalam, W., Devereux, M., & Maffini, G. (2012). The direct incidence of corporate tax on wages. *European Economic Review*, 56(6), 1038-1054.
- Asocajas. (Septiembre de 2020). Boletín de empleo: coyuntura laboral y sistema de compensación familiar. Bogotá. Obtenido de [https://www.asocajas.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Boletin-empleo\\_Septiembre\\_Asocajas.pdf](https://www.asocajas.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Boletin-empleo_Septiembre_Asocajas.pdf)
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI. (2020). Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EOIC). Obtenido de <http://www.andi.com.co/Home/Pagina/3-desarrollo-economico-y-competitividad#eoic>
- Asofondos. (Agosto de 2020). Retiro de cesantías enero - julio 2020. Bogotá. Obtenido de <https://www.asofondos.org.co/wp-content/uploads/2020/08/Retiro-de-cesant%C3%ADas-enero-julio-2020.pdf>

- Banco de la República. (2020). Tasas de interés de política monetaria. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-interes-politica-monetaria>
- Banco Mundial. (2020). Doing Business. Obtenido de Grupos de datos históricos y datos de tendencias: <https://espanol.doingbusiness.org/es/custom-query>
- Brown, B. (2012). Las políticas públicas de empleo: de los 90 a la postconvertibilidad. In VII Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2012 La Plata, Argentina. Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Centers for Disease Control and Prevention. (2020). Enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19). Obtenido de Media Detail: <https://tools.cdc.gov/medialibrary/index.aspx#/media/id/403650>
- CEPAL. (2020a). Observatorio COVID-19. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CEPAL. (2020b). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf)
- CESLA/ANDI. (2020). Informe de coyuntura, COVID-19. Medellín. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/Informe%20coyuntura%20COVID-19%20CESLA%20ANDI.pdf>
- DANE, D. A. (2020). IPC Índice de Precios al Consumidor. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones>
- DANE. (2018). Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad Departamental.
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020, Septiembre). Encuestas mensuales económicas Resultados de julio de 2020. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/comunicados/presentacion-ext-encuestas-economicas-julio-2020.pdf>
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020). Comercio internacional. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020). Cuentas Nacionales trimestrales. Obtenido de Producto Interno Bruto (PIB) Base 2015:



<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>

Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020). Cuentas Nacionales. Obtenido de Indicador de seguimiento a la economía (ISE): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/indicador-de-seguimiento-a-la-economia-ise>

Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (Septiembre de 2020). Encuestas mensuales económicas Resultados de julio de 2020. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/comunicados/presentacion-ext-encuestas-economicas-julio-2020.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (Septiembre de 2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Mercado laboral. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Ireland. Department of Finance (2014). Literature review of the economic effects of corporation tax. Obtenido de Part of the Economic Impact Assessment of Ireland's Corporation Tax Policy: [http://www.budget.gov.ie/budgets/2015/Documents/Literature\\_Review\\_Economic\\_Effects\\_Corporation.pdf](http://www.budget.gov.ie/budgets/2015/Documents/Literature_Review_Economic_Effects_Corporation.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Obtenido de DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Dingel, J., & Neiman, B. (2020). How many jobs can be done at home? (No. w26948). National Bureau of Economic Research.

Editorial The Lancet. (2020). COVID-19 testing in the UK. The Lancet.

Fernández, C., Vieco, J., Sepúlveda, C., Restrepo, J., & Arrieta, E. (2020). Trabajar desde casa: Posibilidades y desafíos. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA): <http://www.andi.com.co/Uploads/Trabajar%20desde%20casa%20posibilidades%20y%20desaf%C3%ADos%20CESLA%20ANDI.pdf>

Fernández, C., Vieco, J., Sepúlveda, C., Restrepo, J., & Arrieta, E. (2020). Trabajar desde casa: Posibilidades y desafíos. Obtenido de: Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA):

<http://www.andi.com.co/Uploads/Trabajar%20desde%20casa%20posibilidades%20y%20desaf%C3%ADos%20CESLA%20ANDI.pdf>

Fernández, C., Villar, L., Gómez, N., & Vaca, P. (Octubre de 2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Working paper No. 75. Obtenido de Fedesarrollo: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/taxonomiainformalidadlacfedes.pdf>

Fondo Monetario Internacional FMI. (Junio de 2020). Informes de perspectivas de la economía mundial, junio de 2020. Obtenido de Actualización de las perspectivas de la economía mundial: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

Fondo Nacional de Garantías. (19 de Octubre de 2020). Avance del programa Unidos por Colombia. Obtenido de FNG: [https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Asi\\_Vamos\\_Unidos\\_por\\_Colombia.aspx](https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Asi_Vamos_Unidos_por_Colombia.aspx)

Fuest, C., & Peichl, A. (2018). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393-418. Obtenido de *American Economic Review*, 108(2).

Galvis, D., & López, M. (2010). ¿Son las políticas locales una buena estrategia para dinamizar el mercado de trabajo? Algunos elementos para el caso colombiano. *Perfil de Coyuntura Económica* (16), 155-170.

Global Health 50/50. (22 de Abril de 2020). Global Health 50/50. Obtenido de Global Health 50/50: <https://globalhealth5050.org/covid19/>

Google. (2020). Informes de Movilidad Local sobre el COVID-19. Obtenido de <https://www.google.com/covid19/mobility/>

Guerra, J., Wiesner, D., & Yepes, S. (2020). Impacto del coronavirus en las empresas en Colombia. Bogotá: Documento de trabajo. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Instituto Nacional de Salud. (16 de Octubre de 2020). Covid-19 en Colombia. Obtenido de <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>

International Labour Organization. (23 de September de 2020). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition Updated estimates and analysis. Obtenido de ilo.org: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_755910.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf)

- International Organisation of Employers. (Octubre de 2020). Covid-19. Obtenido de <https://www.ioe-emp.org/policy-priorities/covid-19>
- KPMG. (2020). Government and institution measures in response to COVID-19. Obtenido de: <https://home.kpmg/bg/en/home/insights/2020/05/government-and-institution-measures-in-response-to-covid-19.html>
- Kugler, A., Kugler, M., & Herrera, L. O. (2017). Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform (No. w23308). National Bureau of Economic Research.
- Lawless, M. (2013). Do complicated tax systems prevent foreign direct investment? *Economica*, 80 (317), 1-22.
- Lee, Y., & Gordon, R. (2005). Tax structure and economic growth. *Journal of public economics*, 89(5-6), 1027-1043.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2020. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020b). Lista de chequeo de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. Obtenido de Andi: <http://www.andi.com.co/Uploads/lista-de-chequeo.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020c). Colombia duplicó capacidad de camas UCI durante la pandemia. Obtenido de Minsalud: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-duplico-capacidad-de-camas-UCI-durante-la-pandemia.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020d). Laboratorios que están habilitados para realizar diagnóstico de SARS-COV2. Obtenido de Minsalud: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/laboratorios-pruebas-covid-19.pdf>
- OCDE, CEPAL, ONU, CAF & UE. (2020). Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46029/3/LEO\\_2020perspectivas\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46029/3/LEO_2020perspectivas_es.pdf)
- OCDE. (2020). Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD. Obtenido de [https://oecd.dam-broadcast.com/pm\\_7379\\_119\\_119689-ud5comtf84.pdf](https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119689-ud5comtf84.pdf)

- Oficina Internacional del Trabajo. (2011). Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2017a). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra: OIT.
- Organización Mundial de la Salud. (19 de Octubre de 2020). Panel de la OMS sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Obtenido de <https://covid19.who.int/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). Nota Informativa: Un entorno favorable para las empresas sostenibles y una respuesta rápida a los efectos del COVID-19.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). Notas OIT. Obtenido de servicios públicos de empleo en Europa: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/---cepol/documents/publication/wcms\\_436902.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_436902.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). ILO Monitor: Covid-19 and the world of work. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_755910.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). ILOSTAT database [database]. Obtenido de <https://ilostat.ilo.org/data/>
- Organización Internacional del Trabajo. (Junio de 2011). Conferencia Internacional del Trabajo, 100a reunión. Actas provisionales, 24. Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_157813.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2020). OECD.stat. Obtenido de <https://stats.oecd.org/>
- Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (Febrero de 2008). Tax Effects on Foreign Direct Investment. Obtenido de <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/40152903.pdf>
- Oxford University. (2020). Our World in Data. Obtenido de Coronavirus Pandemic (COVID-19) – the data: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data>
- Ponce, G. (2019). La responsabilidad plena de perjuicios y el Sistema General de Riesgos Laborales. Precedente judicial de la Corte Suprema de Justicia 2019. Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros, 177-2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). ODS 1. Fin de la pobreza. Obtenido de undp.org: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>

The Lancet Respiratory Medicine. (2020). COVID-19 testing in the UK. The Lancet Respiratory Medicine, 1. Obtenido de The Lancet: [https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600\(20\)30445-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600(20)30445-8/fulltext)

Trading Economics. (2020). GDP Growth Rate. Obtenido de <https://tradingeconomics.com/country-list/gdp-growth-rate>

U.S. Energy Information Administration. (Agosto de 2020). Petroleum & other liquids. Obtenido de Europe Brent Spot Price FOB. Obtenido de: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/rbrteD.htm>

UGPP. (Agosto de 2020). Consolidado resultados del Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios - PAP. Bogotá. Obtenido de [https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin\\_PAP\\_consolidado.pdf](https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin_PAP_consolidado.pdf)

WorldoMeter. (19 de Octubre de 2020). Pandemia de coronavirus Covid-19. Obtenido de <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

## **Sobre los autores**

### **Enán Arrieta Burgos**

Abogado, especialista en Derecho Procesal y doctor *summa cum laude* en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana, con estancia de investigación posdoctoral en la Universidad de Sevilla. Actualmente se desempeña como director del Centro de Estudios Sociales y Laborales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, en donde coordina el Área de fundamentación e Investigación.

### **Camilo Fernández Londoño**

Economista y estudiante de la Maestría en Economía Aplicada de la Universidad EAFIT, e investigador del CESLA.

### **Catalina Sepúlveda Zea**

Socióloga de la Universidad de Antioquia, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, actualmente se desempeña como investigadora del CESLA.

### **Juanita Vieco Giraldo**

Abogada de la Universidad EAFIT, especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pontificia Bolivariana e investigadora del CESLA.

### **Juliana Restrepo Zuleta**

Abogada, comunicadora social y periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana, e investigadora del CESLA.





[www.andi.com.co](http://www.andi.com.co)

**CESLA**  
Centro de Estudios Sociales y Laborales

**ANDI**

**MÁS PAÍS**