



Observatorio
Laboral

Pontificia Universidad Javeriana



Trabajo y Seguridad Social: Gobierno Duque y Gobierno Petro

Documento de trabajo 6.

Julio 2022.





Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 2

Edición digital Julio de 2022

Observatorio Laboral

Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana

Cra. 7 No. 40-62 Bogotá, Colombia- Tels: (571) 320 8320 Ext. 2379 - 2428

Corporación Excelencia en la Justicia

Calle 94a No. 13-59 Of. 403 Bogotá, Colombia- Tels: (571) 312-4574579

Autores

Daniela Andrea Sánchez Morales

Edgard Leonardo Rey Niño

Iván Jiménez Uribe

Juliana Morad Acero

Laura Escalante Leiva

Mateo Velandia Rincón

María Alejandra Gómez Fragozo

Dirección Observatorio Laboral

Juan Pablo López Moreno, Juliana Morad Acero, Carlos Barco Alzate y Hernando Herrera Mercado.



Trabajo y Seguridad Social: Gobierno Duque y Gobierno Petro

Ahora que estamos a punto de comenzar un nuevo gobierno, es importante evaluar al saliente y hacerle un seguimiento cercano al que comienza. Para ello y a continuación, el Observatorio Laboral, presenta los niveles de empleo, desempleo, formalidad e informalidad en los que se encuentra el país, así como las diversas normas que se profirieron en materia laboral y de Seguridad Social, durante el gobierno de Duque que servirán para construir la línea base del gobierno entrante. Paralelamente, para contribuir en la evaluación de la gestión de este nuevo gobierno, el Observatorio Laboral reconstruye las propuestas laborales y de Seguridad Social que planteó el presidente electo cuando fue candidato, así como los principales hallazgos y recomendaciones del informe de la Comisión de la verdad sobre trabajo y Protección Social.

Situación laboral al cierre del Gobierno Duque

Según el boletín del DANE las cifras de informalidad para el primer trimestre de 2022 arrojaron un porcentaje del 44,7% menor al reportado durante el primer trimestre de 2021; por otro lado, para el mes de mayo del 2022, la tasa de desempleo fue del 10,6% destacándose que “las ciudades con mayor tasa de desempleo fueron: Quibdó con 21%, seguido por Valledupar (16,1%), Ibagué (15,1%) y Florencia (14,6%)” (OEE, 2022); de igual manera, según el boletín del DANE, la cobertura en salud alcanzó el 93,0% representando un aumento del 1,6% respecto al mismo trimestre del año inmediatamente anterior 2021 (91,4%). Por su parte, la proporción de ocupados cotizantes al sistema de pensiones fue del 56,8% disminuyendo un punto porcentual respecto al mismo periodo del 2021.

Estas cifras resultan relevantes pues muchas muestran un incremento importante en comparación con las cifras del año inmediatamente anterior. Si bien no pueden servir aisladamente para evaluar el gobierno, sí nos pueden permitir considerarlas como una línea base para el gobierno entrante. Los cambios en estos porcentajes deben contribuir para la evaluación que se realice a su gestión.



Ahora bien, durante el periodo presidencial del presidente Duque, se expidieron 14 leyes,
5 decretos y otras normas:

1. Ley 1929 de 2018, por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la destinación de un porcentaje de los recursos del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante, definida en el artículo 6° de la ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS;
2. Ley 2088 del 12 de mayo de 2021 por medio de la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones para “regular la habilitación de trabajo en casa como una forma de prestación del servicio en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, que se presenten en el marco de una relación laboral.” (Ley 2088 de 2021)
3. Ley 1975 del 24 de julio de 2019 por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derecho laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones;
4. Ley 2039 del 27 de julio de 2020 por medio del cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones;
5. Ley 2040 del 27 de julio de 2020 por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones. Reconoce algunos beneficios a empleadores contribuyentes que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios cuando contraten a personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido en la ley;
6. Ley 2043 del 27 de julio de 2020 por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones;



7. Ley 2001 del 15 de julio de 2021 por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones;
8. Ley 2112 del 29 de julio de 2021 por medio de la cual el presidente Duque sancionó la ley que obliga a los fondos privados de pensiones a invertir al menos un 3 % de sus recursos en empresas nacionales o proyectos productivos en Colombia. La norma modifica el artículo 100 de la Ley 100 de 1993, referente a la inversión de recursos dentro del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), y tiene como objetivo fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país;
9. Ley 2114 del 29 de julio de 2021 por medio de la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial, se modifica el artículo 236 y se adiciona el artículo 241A del Código Sustantivo del Trabajo;
10. Ley 2117 del 29 de julio de 2021 por medio del cual se adiciona la ley 1429 de 2010, la ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones;
11. Ley 2119 del 30 de julio de 2021 por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes;
12. Ley 2121 del 03 de agosto de 2021 por medio de la cual se crea una nueva forma de ejecución del contrato de trabajo, denominada trabajo remoto, consecuencia de la pandemia de Covid-19, pero también gracias a las nuevas tecnologías, que facilitan ejercer labores desde la casa u otros lugares diferentes a las sedes de las empresas o entidades empleadoras;
13. Ley 2191 del 06 de enero de 2022 por medio de la cual se regula la desconexión laboral;



14. Ley 2203 del 17 de mayo de 2022 o también conocida como “Ley de segundas oportunidades” por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones.

En cuanto a decretos, se profirieron los siguientes:

1. Decreto 815 de 2018 por el cual se modifica el decreto 1083 de 2015, único reglamentario del sector de función pública, en lo relacionado con las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos;
2. Decreto 392 de 2018 asunto: por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la ley 1618 de 2013, sobre incentivos en procesos de contratación en favor de personas con discapacidad;
3. Decreto 1040 del 21 junio de 2022 por el cual se actualiza el único reglamentario del sector trabajo, a efectos de reglamentar el valor de los honorarios para la calificación de pérdida de capacidad laboral de quienes aspiran a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado;
4. Decreto 947 del 1 de junio de 2022 por el cual se modifica el decreto único reglamentario del sector trabajo, en lo relacionado con la reglamentación del subsistema de evaluación y certificación de competencias como un componente del sistema nacional de cualificaciones.
5. Decreto 1227 de 2022, por el cual establecen las condiciones especiales del teletrabajo para regir las relaciones entre empleadores y teletrabajadores como instrumento de generación de empleo y como método de implementar las telecomunicaciones en el área laboral a raíz del impacto del COVID – 19 en Colombia.

Podemos observar que vivimos una rica y diversa producción normativa que respondió a muchos de los problemas laborales identificados en el país: los nuevos retos a los que se enfrenta la regulación laboral debido a la transformación tecnológica acelerada que



tuvo lugar durante la pandemia y la promoción de condiciones laborales decentes para ciertos grupos cuya vulnerabilidad se ha reconocido como mujeres, actores y actrices, adultos mayores y pospensionados.

En lo que sigue es deber del gobierno entrante evaluar el impacto de este conjunto de normas y propender por su aplicación real. Cabe finalmente indicar que en modo alguno se pueden entender como un triunfo exclusivo del gobierno saliente pues muchas de las normas señaladas son producto de un arduo trabajo legislativo.

Comisión de la Verdad, Sector Trabajo y las Propuestas del Presidente Electo Gustavo Petro

El pasado mes de junio, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, emitió su informe final en cumplimiento de sus labores de investigación. Dicho informe, que fue construido a partir de 14.000 entrevistas y 30.000 conversaciones con habitantes de distintos sectores del país, y de una juiciosa revisión documental, contiene el esclarecimiento de más de cincuenta años de conflicto armado a lo largo del territorio colombiano. Este informe además de esclarecer lo sucedido en el marco del conflicto y sus impactos fija unos objetivos para procurar la no repetición de los tan desafortunados sucesos identificados. Ahora bien, dentro de lo encontrado por la Comisión de la Verdad, podemos observar distintos elementos que impactan prácticamente todos los sectores de la economía, incluido el sector trabajo y el sector salud y que, de alguna manera, establecen un camino guía para promover el cierre efectivo de un periodo de violencia.

En lo que sigue, el Observatorio Laboral pretende documentar, algunos hallazgos relevantes que esta Comisión encontró en el sector laboral y brindar algunas herramientas para comprenderlos integrados al plan del gobierno entrante.

Hallazgos de la Comisión de la Verdad en el Sector Trabajo



Varios de los hallazgos de la comisión de la verdad sobre lo ocurrido con el sector trabajo, versan sobre las consecuencias de la intervención de los grupos armados:

- Durante los años 70, vimos cómo los secuestros con fines económicos y políticos, y la extorsión afectaron a empresarios, ganaderos, vendedores y docentes, generando impactos económicos negativos en muchos sectores de la economía.
- Con los beneficios obtenidos de la extorsión y el secuestro, los grupos armados empezaron a controlar las fuentes de generación de ingresos y provisión de trabajo en varios lugares del país, amenazando a cualquiera que pudiera oponerse. Lo anterior, llevó a que las personas se vieran forzadas a desplazarse a otras regiones del país para evitar la violencia y tener otras opciones de ingresos.
- Otro de los impactos del conflicto, según lo expuesto por la Comisión de la Verdad, fue el crecimiento de las estructuras de trabajo forzado, liderado por grupos guerrilleros, paramilitares e incluso por el ejército. Las personas en su mayoría mujeres y menores, se vieron obligadas a ejecutar actividades útiles en beneficios de los grupos armados como (lavar, cocinar, cultivar o transportar cosas), sin recibir ningún tipo de remuneración.
- El sector rural, fue quizá el más afectado por el desplazamiento. El desconocimiento de la propiedad campesina sobre las tierras, entre otras causas, impidió el surgimiento de nuevos trabajos y la generación de ingresos para muchas familias. Gran parte del campesinado se vio desplazado por la guerrilla y por los hacendados que se armaron para formar grupos paramilitares, quienes, a su vez, por vías de hecho, configuraron un monopolio sobre la tierra y su desarrollo productivo. Esto, por consiguiente, acrecentó los niveles de informalidad en muchos sectores de la ganadería y la agricultura y frenó el desarrollo productivo y por esta vía, el mismo mercado laboral.
- La informalidad laboral y el crecimiento del desempleo como consecuencia de estas circunstancias, llevo a que los afectados se ocuparan en la economía ilegal.



Dentro de este contexto, la Comisión de la Verdad, propuso algunas recomendaciones para superar estos problemas:

- a. La implementación del acuerdo final de paz, que incluye disposiciones sobre la incorporación de acciones afirmativas desde una perspectiva de género, la reestructuración de la producción agrícola y el renacimiento del cooperativismo y el mutualismo como estructuras de actividad laboral y productiva.
- b. La generación de acciones afirmativas en beneficio de grupos marginados en el empleo, principalmente las mujeres.
- c. La reestructuración del modelo de producción agrícola y ganadero en el país, principalmente afectado por el desplazamiento y por el desconocimiento de derechos de propiedad del campesinado, de los indígenas y de las comunidades afro, sobre la tierra.
- d. La implementación de un modelo amplio de diálogo social entre todos los sectores de la economía, para impedir la confrontación armada, de cualquier índole.
- e. Avances de la regulación legal estricta y cooperación internacional para poder asumir y enfrentar las economías informales e ilegales motivadas por el narcotráfico.

Las Propuestas de Gustavo Petro en el Sector Trabajo

Uno de los ejes de la campaña a la presidencia del, valga la redundancia, Presidente electo, Gustavo Petro, fue la generación de distintas propuestas para impactar positivamente el sector trabajo, que podríamos dividir entre propuestas para la generación de empleo, propuestas para la formalización laboral y otras propuestas focales para implementar políticas públicas en sectores marginados del trabajo.

Así entonces, podríamos relacionar, las siguientes como propuestas para la generación de Empleo:

- a. **Empleo Garantizado por el Estado:** se basa en la creación de un programa para que el Estado actúe como empleador de última instancia en caso de que las personas agoten efectivamente su búsqueda de empleo en el sector privado.



- b. **Priorización del aumento de capacidad de pequeñas y medianas empresas:** se basa en la disminución de cargas administrativas, económicas y tributarias y el aumento de la capacidad de crédito para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas en la generación de empleo formal.
- c. **Implementar un Medidor de Eficacia de Aranceles a través de la generación de Empleo:** su objetivo es promover la generación de empleo en el sector para disminuir aranceles.
- d. **Impuesto a las Tierras Improductivas:** con el objetivo de fomentar la generación de empleo y productividad en el agro se idea la posibilidad de imponer impuestos a las grandes extensiones de tierras improductivas en el país.

Como propuestas de formalización laboral, resaltaríamos las siguientes:

- a. **El impulso del estatuto del trabajo:** como incentivo para que el congreso cumpla la orden del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia que le exige emitir un estatuto del trabajo que garantice los principios constitucionales del trabajo.
- b. **Regulación del trabajo en plataformas:** como mecanismo para regular los trabajos de personas en plataformas de domicilios y transporte.

Así mismo, como propuestas focales encontramos:

- a. **Propuestas para Jóvenes:** aquí se propone la integración de pasantías y prácticas obligatorias en toda la educación superior.
- b. **Propuestas para Mujeres:** enfocadas en aumentar la participación en cargos públicos en al menos el 50%, lograr la igualdad salarial y la remuneración del trabajo de cuidado -en el que participan mayoritariamente mujeres-.
- c. **Propuestas de Empleo Barrial:** enfocadas en la estructuración de microeconomías de contratación local para obras pequeñas de infraestructura.
- d. **Propuestas de Empleo en el Sector Deporte:** fomento de las escuelas deportivas para la generación de empleo.
- e. **Propuesta de Empleo en el Sector Salud:** mediante la creación de un estatuto para la formalización del trabajo en el sector salud.



La correlación entre las propuestas y los hallazgos de la comisión de la verdad

Visto todo lo anterior y aunque parecieran dos análisis diferentes, tanto los hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad que recogen reflexiones construidas durante 60 años y las propuestas que plantea Gustavo Petro para los próximos cuatro años, permiten observar una visión común de país, en cuanto a empleo y trabajo se refiere.

En primer lugar, las propuestas de Gustavo Petro tienen un alto contenido de acciones afirmativas en beneficio de poblaciones marginadas, principalmente las mujeres, coincidiendo de manera importante con los hallazgos del informe de la Comisión de la Verdad. También se observa una clara relación con la importancia dada al campo para la generación de oportunidades de empleo en la legalidad. Así, mientras la Comisión de la Verdad reflexiona sobre los problemas del destierro y de las migraciones producto de la violencia, el programa de Gustavo Petro en línea propone no solo una reforma agraria, sino que propone una política agraria productiva en materia de empleo, como eje central de sus propuestas laborales. Así mismo, la importancia dada a la implementación de los acuerdos de paz es una prioridad en el gobierno del presidente electo, en cuyo programa se contemplan diversas medidas en materia de trabajo, como el refortalecimiento del sector solidario de la economía a través de las cooperativas de trabajo asociado -tan vitales en el sector agrícola y ganadero- y el diálogo social como herramienta para transformar el conflicto violento en un conflicto ideológico y pacífico.

Ahora, dentro del programa del presidente electo encontramos, como se indicó, propuestas enfocadas en mejorar las condiciones de la sociedad capaces de contribuir con la superación del conflicto del país y con la generación de empleos remunerados y formales con protección social. Entre ellas destacamos la siguientes: 1. Propuestas de empleo barrial, juvenil, indígena; 2. Una reforma laboral que involucra todas las modalidades de trabajo y evoluciona de la visión dual y conflictiva del trabajo de patronos y empleados del mundo industrial hacia una visión más amplia y concedora del mercado empresarial y laboral actual; 3. El reconocimiento de los micronegocios y las empresas



pequeñas como motores de la economía del trabajo y, 4. El reconocimiento del trabajo de cuidado.

Claro está que el nuevo congreso, que se posesionó el 20 de julio de 2022, tendrá también un gran protagonismo y una ardua tarea para llevar a cabo no solo el soporte legislativo del programa de gobierno. En todo caso, se observa que, tanto las recomendaciones de la Comisión de la Verdad como las propuestas de Gustavo Petro, responden a varias de las necesidades de nuestro mercado del trabajo y que de ser implementadas, podrían contribuir a la superación del conflicto armado y a la generación de empleo decente en el país.



Referencias

1. DANE (2022) Boletín técnico del DANE: Enero-marzo 2022. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_ene22_mar22.pdf
2. Acosta, C. (2022) El DANE reveló que un 93,4% de la población ocupada está afiliada a seguridad social. Diario la Republica, Colombia. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/el-dane-revelo-que-93-4-de-la-poblacion-ocupada-esta-afiliada-a-seguridad-social-3322749#:~:text=El%20Departamento%20Administrativo%20Nacional%20de,al%20sistema%20de%20seguridad%20social>
3. FASECOLDA (2022) Datos riesgos laborales: Reporte de distribución geográfica. Recuperado de: <https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xGeografico.aspx>
4. DANE (2022) Boletín técnico: Principales indicadores del mercado laboral: Mayo 2022. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_2_2.pdf
5. DANE (2022) Boletín Técnico: Mercado laboral según sexo. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEI_Hsexo_feb22_abr22.pdf



6. Infobae (2022) Industria y comercio, los sectores económicos que más contrataron en marzo del presente año. Colombia. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/05/03/industria-y-comercio-los-sectores-economicos-que-mas-contrataron-en-marzo-del-presente-ano/>

7. OEE (2022) Mercado laboral en Colombia mayo de 2022. Oficina de Estudios Económicos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/mercado-laboral/2022/mayo/oe-mabq-informe-laboral-a-mayo-2022.pdf.aspx>