

**Análisis del Informe “Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019” y la Ley Laboral  
Colombiana en la Formalidad Como Índice de Calidad Laboral:  
¿Son los Lineamientos de la OCDE una Solución Realista?**

Daniela Jaramillo Gamba

Monografía para optar por el título de abogado

Universidad EAFIT

Escuela de Derecho

Asesor Armando Múnica Posada

Medellín, 2020

## Resumen

La OCDE es una organización de cooperación internacional que busca ayudar a los estados a adquirir buenas prácticas para la implementación de políticas económicas y sociales mediante recomendaciones que permitan mejorar la calidad de vida en sus países miembros. En el informe realizado a Colombia en 2019 se hace referencia a la calidad laboral como un factor determinante de la calidad de vida, donde se le recomendó intervenir en el fenómeno de la informalidad laboral. (OCDE, 2019)

En este trabajo se buscará analizar cuál es la normatividad colombiana sobre este tema y cuál es el impacto que genera, en términos realistas, las recomendaciones de la OCDE a Colombia en esta materia.

**Palabras Clave:** Calidad laboral, empleo formal, empleo informal, trabajo decente.

### **Abstract**

“OECD” is an international cooperation organization that pursues the objective - through recommendations - to improve in his states members the obtain of good practices in the implementation of economic and social policies in order to improve the quality of life. Based on the report made in Colombia in 2019 were the OECD conclude that job quality is a determining factor of quality life, regarding to this it recommended to intervene in the phenomenon of labor informality. (OECD, 2019)

This paper intent to research and analyze which are the Colombian regulations on this matter and hopefully, we expect to define how realistic are this OECD recommendations and the impact that might generated

**KeyWord:** Job quality, employment, informal employment, decent work

## Tabla De Contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>2</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>7</b>
1.1. Planteamiento Del Problema    7	
1.2. Objetivo General            10	
1.3. Objetivos Específicos    10	
1.4. Justificación.            11	
1.5. Marco Teórico.13	
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>21</b>
2.1. Análisis Del Derecho Al Trabajo En Colombia Con Enfoque A Definir La Relación Entre Trabajo Y Formalidad Laboral    21	
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>30</b>
3.1. Análisis De Los Conceptos Calidad Laboral E Informalidad Laboral Y Como Estos Se Relacionan Con Lo Expresado En Los “Estudios Económicos De La OCDE: Colombia 2019”.    30	
<b>Capítulo 4 .....</b>	<b>37</b>
4.1. ¿Cuál Es La Realidad De La Calidad Laboral En Términos De Informalidad En Colombia Actualmente? Análisis Tomado De La OCDE E Instituciones Colombianas        37	
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>43</b>
5.1. ¿Cuáles Han Sido Las Acciones De Colombia Para Reducir La Informalidad Laboral?    43	
<b>Capítulo 6 .....</b>	<b>47</b>
6.1. ¿Cuál Es El Marco Normativo De Estos Planes De Reducción De Informalidad Laboral?    47	
<b>Capítulo 7 .....</b>	<b>74</b>
7.1. ¿Es Realmente La Recomendación De La OCDE Útil En Términos Prácticos Teniendo En Cuenta El Ordenamiento Jurídico Colombiano?    74	
<b>Conclusión .....</b>	<b>85</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>89</b>

## Introducción

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) es la organización internacional de cooperación para la implementación de buenas prácticas en políticas económicas y públicas, en su informe “Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2019” realiza varias recomendaciones, entre ellas, algunas para fomentar el empleo y reducir la informalidad laboral en Colombia. Indica en su estudio que “más de la mitad de la población ocupada trabaja por cuenta propia y, en su mayor parte, fuera del mercado de trabajo formal” (OCDE,2019).

La OCDE (2019), considera que, Colombia debe realizar acciones tendientes para fomentar buenos resultados y para esto, promueve estrategias que van más allá de la capacidad de oferta en empleo. La OCDE (2019), de una manera más enfática, precisa en temas como la calidad laboral. Para esto, propone que, para tener mejores índices de calidad laboral, se deben mejorar las tasas de informalidad.

De estas acciones recomendadas se resaltan las siguientes:

- Garantizar una aplicación eficaz de la legislación laboral
- Garantizar recursos suficientes para la inspección de trabajo (...)

Aunque estas recomendaciones parecen ser sencillas y claras para intervenir en el fenómeno de la informalidad laboral, la realidad es que Colombia en su ordenamiento jurídico ya cuenta con estos propósitos desde la promulgación del derecho al trabajo como un derecho constitucional, además, de todos los derechos y obligaciones derivadas de los tratados internacionales que han sido acogidos por el bloque de constitucionalidad. Se resaltan los ratificados por la OIT (Sentencia C 225- 1995, Sentencia T 1303 de 2001, Sentencia C 038 de 004, Sentencia C 035 de 2005).

Aunque la normatividad colombiana ha desarrollado el derecho al trabajo, la acelerada producción en legislación laboral donde se crean nuevos propósitos normativos para reducir la informalidad y la desarticulación normativa de las normas ya existentes ha generado grave problema de eficacia de estas.

No obstante, sin realizar un análisis normativo relevante, la OCDE (2019) en sus recomendaciones propone que una de las soluciones para disminuir la informalidad laboral depende de garantizar una aplicación eficaz de la legislación laboral y garantizar recursos suficientes para la inspección del trabajo.

Esto lleva a la pregunta: ¿Es Colombia realmente un candidato para satisfacer estas recomendaciones?

Este trabajo busca dar respuesta a preguntas como esta, mediante un análisis e investigación sobre cuál es el rol de las recomendaciones de la OCDE y su ámbito de aplicación en Colombia, además, los impactos de estas recomendaciones en la informalidad laboral.

Para poder concluir sobre el impacto de las recomendaciones de la OCDE, se espera dar contenido a la respuesta. indagando como se relacionan los conceptos del trabajo decente y la informalidad laboral siendo estos factores que se relacionan con la calidad laboral. También se analizará cual ha sido el rol del Estado Colombiano para disminuir este factor y el marco normativo que lo respalda. Se espera concluir este análisis si las recomendaciones dadas por la OCDE en el informe “Estudios Económicos De La OCDE: Colombia 2019” son eficaces para disminuir el factor de la informalidad laboral y alcanzar un índice de calidad laboral equiparable al esperado por la OCDE y sus miembros.

## Capítulo 1

### 1.1.Planteamiento del Problema

A través de los años el hombre ha podido comprender que el trabajo no es solo una actividad económica que le permite satisfacer necesidades económicas básicas, trabajar está relacionado con la posibilidad que tiene de adquirir bienestar en estas actividades.

Uno de los índices que miden la dignificación de las capacidades del hombre es la calidad laboral, ya que es un factor fuertemente relacionado con la manera en la que los individuos viven este bienestar. Al ser un factor difícil de definir por depender de tantas variables subjetivas sobre qué es y cuando se alcanza un nivel de calidad, se ha concertado que existen en su núcleo criterios que miden su alcance. Estos son la calidad de las ganancias, la seguridad del mercado laboral y la calidad en el entorno laboral. (OCDE,2020)

El empleo formal entonces se deriva de estos factores que componen la calidad laboral porque este es el medio por el cual se satisfacen todos los derechos laborales y se hacen exigibles garantías mínimas para trabajar, sin embargo, como trabajar no es una actividad puramente económica para poder satisfacer los derechos asociados a este bienestar, aquella actividad que se considera trabajo debe además ser decente. (OIT,2020)

A diferencia de la formalidad laboral (OIT, 2020), donde se cuenta con una situación donde se supone se garantizan los derechos mínimos asociados al bienestar, el trabajo decente es un término más amplio en tanto se compone no solo de la satisfacción de la garantía mínima de los derechos que deviene de la formalización, sino que deja en claro que el trabajo decente es aquel que independiente de la situación laboral que se tenga se realiza con respeto a los derechos y principios laborales teniendo permitiendo ingresos justos y proporcionales al esfuerzo realizado.

En este orden de ideas, si una persona tiene un trabajo que no dignifica sus capacidades por carencia de garantías mínimas, carece de calidad laboral e inevitablemente de bienestar. Pero también, si una persona es carente de un nivel de formalización laboral no podrá ver satisfechos sus derechos mínimos pues el hombre necesita trabajar en términos decentes para dignificar sus capacidades y tener medios para exigir un nivel de bienestar.

Como las estructuras económicas y normativas no son infalibles pues dependen de variables infinitas entre ellas de las políticas normativas de los Estados, ante una ausencia de bienestar derivada de una privación en la formalización laboral y trabajo decente, las personas han tenido que buscar los medios de subsistencia realizando actividades económicas donde no hay una dignificación de las capacidades.

Es a raíz de esta situación derivada de la supervivencia que se nace el fenómeno del empleo informal, ya que este es compuesto por una actividad económica que es remunerada pero no es decente, pues carece de calidad laboral en tanto no se encuentra protegido o regulado por los marcos legales y normativos.

Aunque la informalidad laboral (OIT, 2020) es un problema que no ha podido ser completamente intervenido y radicado a nivel mundial, hay países que han logrado mediante la creación de políticas públicas y normativas garantistas disminuir la brecha y alcanzar índices aceptables de trabajo decente.

Colombia pertenece a la OCDE que es una organización de promoción de buenas prácticas económicas y políticas donde se pretende, mediante la implementación de procesos que han resultado exitosos para países con los mejores índices de calidad, educar a los países con menores índices para que puedan mejorar en este factor de bienestar.

No obstante, aunque los objetivos planteados por la OCDE para disminuir el factor de la informalidad laboral parecen ser concretos y de aplicación eficaz ya que considera que uno de los medios para alcanzar este nivel de calidad, es que Colombia debe ser más riguroso con la aplicación de su legislación laboral, la discordancia entre lo que la OCDE considera que Colombia debe hacer y lo que efectivamente Colombia puede hacer, resulta problemático en términos realistas.

La OCDE recomienda que Colombia debe ser más riguroso en la aplicación de la legislación laboral para disminuir el factor de la informalidad laboral, no obstante, Colombia carece de articulación normativa que permita llevar a cabo esta reducción.

Tomando como punto de partida que Colombia falla en la satisfacción de las garantías mínimas que conforman el Estado Social de Derecho, es problemático considerar que la OCDE pretenda que tener una aplicación más rigurosa de una legislación laboral ineficaz sea la solución.

Para hacer más grave esta situación, al tener Colombia una abrumante producción normativa, genera un problema de desarticulación normativa que impide intervenir en la reducción de la informalidad laboral.

Teniendo en cuenta que Colombia no tiene buenos índices de calidad laboral en tanto no puede garantizar la formalidad laboral ni la satisfacción de garantías mínimas mediante trabajos decentes, es menester preguntarse por la practicidad de las recomendaciones de la OCDE en este fenómeno.

No es solo paradójico sino también poco sensato por parte de Colombia pertenecer a una organización internacional que procure la implementación de buenas prácticas cuando no cuenta con las herramientas normativas para adoptar este sistema.

Sin embargo, queda la cuestión de analizar también, si las recomendaciones de la OCDE que se hacen posteriores a un juicioso estudio de la realidad colombiana son en términos realistas aplicables o si de lo contrario es en realidad un señalamiento de un propósito sobre el cual el estado colombiano ha sido ineficiente en su alcance.

## **1.2.Objetivo General**

Definir si las recomendaciones realizadas por la OCDE en el informe “estudios económicos OCDE: Colombia 2019” sobre la informalidad como criterio de calidad laboral son propuestas realistas de aplicación al ordenamiento jurídico o, en su defecto, son solo señalamientos de un propósito sobre el cual el estado colombiano ha sido ineficiente en su alcance.

## **1.3.Objetivos Específicos**

- Enunciar el fenómeno de la informalidad en Colombia desde la perspectiva normativa.
- Analizar las recomendaciones de la OCDE como una institución que procura buenas prácticas para fomentar la disminución de la informalidad laboral como indicador de la calidad laboral.
- Contrastar si el ordenamiento jurídico colombiano ha intervenido normativamente en la informalidad laboral y cuál es la eficacia de sus acciones en comparación con las propuestas planteadas por la OCDE.

#### **1.4. Justificación.**

Aunque la calidad laboral es un concepto que se ha procurado establecer como uno de los medios de satisfacción del bienestar de las personas, en términos realistas, calidad laboral no es lo mismo en los Países Bajos que en Colombia.

Aunque ambos países pertenecen a la OCDE, una selecta organización internacional que mide los estándares de vida y realiza recomendaciones para el fomento de buenas prácticas en sus Estados miembros que permitan alcanzar, entre muchos aspectos, calidad con relación al trabajo.

Se resalta que, los Países Bajos cuentan con un mejor balance entre vida-trabajo con una puntuación de 9.5 de 10. Por su parte, Colombia de los 37 miembros de la OCDE es el país que cuenta con peor balance vida-trabajo con 0.9 de 10 (OCDE, 2020).

Aunque en la escala laboral Colombia no ocupa el último lugar, no tiene tampoco un promedio positivo sobre el índice de empleo en comparación a los otros países de la OCDE. Esto tiene que ver con que el trabajo no es solo un medio económico para satisfacer necesidades, sino que el empleo está relacionado con la calidad laboral, es decir, como los individuos viven su bienestar.

Por esto, los factores que se asocian a la calidad laboral deben medirse no solo en términos de empleabilidad, sino también en satisfacción de derechos mínimos asociados a la dignidad del hombre ya que el trabajo dignifica sus capacidades y contribuciones en la sociedad.

Cuando la OCDE constata que en efecto Colombia debe mejorar los aspectos que lo alejan de un rango positivo y alentador de estos índices de calidad esta organización concluye, entre muchos otros factores a mejorar, que para Colombia tener un mejor índice de calidad de vida (al menos en el ámbito laboral) debe intervenir el fenómeno de la informalidad laboral.

No se debe asociar el concepto de la informalidad laboral con una inoperante gestión por parte de los Estados ya que en realidad informalidad laboral, así como en Colombia, también hay en los Países Bajos, así este país cuenta con el mejor índice de calidad laboral.

La diferencia con Colombia es que, cuando un país puede satisfacer las necesidades mínimas de sus ciudadanos, los factores problemáticos pueden intervenir con políticas públicas o normativas ya que su sistema normativo guarda articulación y lógica entre los objetivos planteados y las acciones tendientes a cumplirlos. Es decir, pareciera que en países como los Países Bajos operara automáticamente el principio de progresividad para todas las acciones de sus gobiernos.

Atendiendo a esto, como la OCDE (2019) es una organización de aprendizaje de buenas prácticas, cuando a países con estructuras normativas más organizadas y comprometidas con sus objetivos de gobierno obtienen recomendaciones como la que recibió Colombia de aplicar de manera eficaz la normatividad vigente para disminuir la informalidad laboral y así obtener un mejor índice de calidad de vida, no se cuestiona el sentido práctico de esta recomendación. Es sensato pensar que estas directrices son plausibles pues Estados que cuentan con buenos sistemas normativos que satisfacen las garantías mínimas de derechos asociados al trabajo, bastará entonces ser más contundentes en la aplicación de su legislación laboral.

En contraposición a esto, cuando se piensa en Colombia y las recomendaciones realizadas por la OCDE el panorama sobre la utilidad de estas buenas prácticas no es tan claro.

¿Porque esto es un problema? Por qué en Colombia actualmente no existe articulado normativo que logre intervenir en problema de la informalidad laboral, entonces la aplicación eficaz de la legislación laboral para reducir los índices de formalidad se convierte en una falacia.

Empero, Colombia tiene una exagerada producción normativa sobre la intervención en el derecho a la seguridad social en la que pretende intervenir los índices de informalidad. No obstante, debido a su desarticulación normativa esta termina siendo ineficaz para intervenir el problema de raíz. El peor de los escenarios es que no solo se fracasa en la consecución de los objetivos sobre la reducción de informalidad laboral, sino que los productos normativos para pretender solucionar este problema crea nuevas normas que distan de la progresividad de los derechos que ya se han consagrados como mínimos y de carácter general.

Este trabajo busca entonces analizar estas herramientas para intervenir en el factor de la informalidad laboral que ya pertenecen al sistema normativo y mediante contrastes entre lo que considera la OCDE que debe hacer Colombia para mejorar sus índices de calidad laboral y la realidad normativa, darle una perspectiva realista a cuál es el efecto de las recomendaciones del OCDE en su informe “Estudios económicos OCDE: Colombia 2019”.

Se procurará concluir si estas perspectivas donde se afirma que Colombia aplicando de manera eficaz su legislación laboral puede disminuir el factor de la informalidad laboral y así obtener mejores índices de calidad, son realmente recomendaciones prácticas. O si en su defecto, el problema radica no en la aplicación de las normas como lo indica la OCDE, sino en que el estado colombiano ha sido ineficiente en el alcance de estas.

## **1.5.Marco Teórico.**

### **1.5.1. Contextualización General de la OCDE y su Ámbito de Aplicación en Colombia.**

La OCDE, “Organización para la cooperación y el desarrollo económico “es una organización internacional que tiene su génesis en la OECE (Organización para la cooperación

económica europea) que en 1948 se establece con el objetivo de ejecutar el Plan Marshall<sup>1</sup>, buscando que los gobiernos individuales” reconozcan la interdependencia de sus economías” (Presidencia de la República de Colombia, 2018)

Considerando el éxito de los objetivos de la OECE en Europa, Estados Unidos y Canadá, el 14 de diciembre de 1960 se unen a estos para firmar un nuevo convenio a escala internacional, es decir, permitiendo la intervención de estado no europeos. Como resultado es creada la OCDE el 14 diciembre de 1960 (OCDE, 1960). No obstante, la convención entro en Vigor en 1961, donde se unieron diferentes países tales como Japón.

La creación de la OCDE persigue el objetivo de identificar problemas de sus miembros para poder debatir y analizar cuáles son los elementos problemáticos en su estructura política o económica que se deben intervenir para crear o promover estrategias eficientes para mejorar como Estado. Para ello, la OCDE tiende a manifestarse mediante recomendaciones para la creación de políticas públicas y cambios legislativos (OCDE, 2019)

La OCDE indica que:

Nuestro objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas (...) En colaboración con gobiernos, responsables de políticas públicas y ciudadanos, trabajamos para establecer estándares internacionales y proponer soluciones basadas en datos empíricos a diversos retos sociales, económicos y medioambientales. La OCDE es un foro único, un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Asesoramos en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño

---

<sup>1</sup> Plan de reconstrucción económico en Europa posterior a la segunda guerra mundial

económico y la creación de empleo al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional (OCDE, 2020).

Hasta el año 2019, la OCDE cuenta con la participación de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos (OCDE, 2019)

Colombia, es el trigésimo séptimo país que es invitado a la OCDE, trámite que inicio desde el año 2013 y fue prolongado hasta el 2018. Luego de ser avalado por los veintitrés comités pertenecientes a la organización y superar los tramites de legislación interna, fue en 2018 aceptado. Este trámite culmino con la sentencia C 492/2019. (Corte Constitucional,2019)

### **Manifestaciones de la OCDE: Decisiones, recomendaciones y pronunciamientos.**

La naturaleza jurídica de las recomendaciones de la OCDE es definida por la misma convención. Indica su artículo quinto y sexto:

#### Artículo V

Con el fin de alcanzar sus objetivos la Organización puede:

- a) Tomar decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias para todos los miembros.
- b) hacer recomendaciones a los miembros
- c) concluir acuerdos con sus miembros, con Estados no miembros y con organizaciones internacionales

#### Artículo VI

- a) Las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de todos los miembros, salvo que la Organización decida por unanimidad otra cosa para casos especiales.
- b) Cada miembro dispone de un voto. Si un miembro se abstiene de votar una decisión o una recomendación, tal abstención no será obstáculo para la validez de dicha decisión o recomendación, que será aplicable a los demás miembros, pero no al miembro que se abstiene.
- c) Ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no haya sido incorporada a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Los otros miembros podrán acordar que tal decisión se aplique provisionalmente a ellos (OCDE, 1960).

Sera entonces de máxima vinculación aquellas decisiones que sean tomadas por el consejo, ya que todos los pronunciamientos emanan de este y serán de obligatorio cumplimiento todas aquellas disposiciones que sean unánimes.

No obstante, hay decisiones que son tomadas por la organización que no son producidas con la rigidez de las anteriores, razón por la cual, el consejo también podrá realizar recomendaciones que no son legalmente vinculantes pero sus miembros deben pronunciarse al respecto.

Estas decisiones se denominan recomendaciones que, aunque se hacen por mutuo acuerdo, (salvo unanimidad para casos especiales), y aunque teóricamente son “voluntarias” en su aceptación, es sensato considerar cual es la naturaleza de la participación de los miembros en la organización, es decir, se espera que estas recomendaciones sean llevadas a cabo. Al ser la OCDE una organización que está decidida a:

Desarrollar al máximo y a utilizar más eficazmente sus capacidades y sus posibilidades, a través de consultas mutuas y de la cooperación, para promover el más alto crecimiento sostenible de sus economías y aumentar el bienestar económico y social de sus pueblos; la OCDE consta de comités especializados donde se presentan análisis y progresos de los países miembros o postulantes” (OCDE,1960).

Estos comités producen informes estadísticos que permiten establecer acuerdos y compromisos para los Estados miembros, a los cuales recomiendan la creación de políticas públicas específicas. Estos pronunciamientos de los comités son declaraciones que le serán extensivos a los países en proceso de postulación y podrán incluso como en el caso colombiano, ser una exigencia de implementación para la aceptación en el selecto grupo de la OCDE.

Se ha indicado entonces que la OCDE se manifiesta mediante decisiones unánimes, recomendaciones y declaraciones con sus miembros o postulantes, sin embargo, estas no son sus únicas herramientas. Indica el artículo quinto de la comisión que puede incluso la OCDE celebrar acuerdos o convenios internacionales que se adopten por el consejo de la OCDE en el marco del convenio que permitan satisfacer los objetivos del grupo. Estos convenios estos serán vinculantes en la medida de la pertenencia y votación por parte de los Estados y podrán vincular entidades no pertenecientes la OCDE (OCDE, 2019)

### **Las recomendaciones de la OCDE en Colombia, ¿cuál es su naturaleza?**

Aunque los pronunciamientos de la OCDE no tienen una naturaleza jurídica de forzoso cumplimiento como lo son los convenios y tratados internacionales de los que trata el artículo 93 de la Constitución Política, la Corte Constitucional fue enfática en advertir en que estos compromisos vinculan de una manera igual de seria al Estado (Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 93. 7 de julio de 1991 (Colombia)).

Pues indica la corte en sentencia C 492/2019 que:

Los acuerdos y convenios de integración económica y comercial, y del derecho comunitario por regla general no despliegan una jerarquía normativa superior a las leyes ordinarias, toda vez que su objeto dada la especialidad no está en regular en principio los derechos fundamentales, sino en constituirse en una herramienta más que facilite la promoción e integración con las demás naciones y las organizaciones internacionales, en la pretensión del desarrollo de las economías y la propensión del beneficio del interés general. No debe olvidarse que la Corte ha sostenido según la estructura de la Carta Política, que dentro de la parte dogmática encontramos no solo derechos fundamentales, sino también valores (fines) y principios (bases de la organización política). (Corte Constitucional, 2019).

Colombia ha realizado todas las acciones necesarias y tendientes a ser rigurosas con su pertenencia a esta organización, acatando las recomendaciones sobre las falencias que presenta su sistema normativo desde diferentes ámbitos. Incluso, para muchos sectores interesados en esta materia, se reafirma y aplaude la pertenencia de Colombia en esta organización teniendo en cuenta que su objetivo primordial es recibir parámetros de buenas conductas.

La Universidad Eafit dio un concepto técnico al respecto avalando esta decisión como “altamente positivo, al propender por el mejoramiento de las condiciones de vida y verificando los avances alcanzados en bienestar económico en el marco de las buenas prácticas”. (Corte Constitucional 2019)).

También hace hincapié en que “se albergan desafíos en políticas públicas como herramientas al servicio de la comunidad, particularmente la más vulnerable que exige una serie de reformas que se vienen implementando en los últimos años dadas las recomendaciones de la OCDE” (Corte Constitucional 2019).

Al ser Colombia un Estado miembro de esta organización, cuenta con los siguientes beneficios “se pueden agrupar en tres categorías, principalmente: mejores políticas públicas, mayor confianza e inversión en la economía nacional, y mayor posicionamiento e influencia internacional de Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Parte de estos mecanismos de cooperación se ven reflejados en la creación de estudios sobre las problemáticas de cada Estado y sus políticas públicas y sistemas normativos por parte de los comités integrantes de la OCDE. Estos concluyen con recomendaciones derivadas de las buenas prácticas internacionales y la implementación de políticas que han demostrado funcionar para otros estados miembros.

Mediante el documento “Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019)”, la OCDE analiza varios escenarios en los cuales resalta que en las últimas dos décadas Colombia la logrado la adopción de políticas que han permitido el mejoramiento en la calidad de vida de las personas y la disminución de problemáticas que generan desigualdad. No obstante, indica que “siguen siendo considerables los retos que quedan por delante para mantener los resultados y conseguir una mayor convergencia hacia niveles de vida más altos” (OCDE, 2019).

Destaca la OCDE que, en materia de informalidad, Colombia mantiene un reto muy alto económico y socialmente, ya que el nivel elevado de esta problemática afecta directamente la distribución de ingresos, la calidad del trabajo y la productividad.

Específicamente en materia laboral realiza recomendaciones que van dirigidas a fomentar el empleo y reducir la informalidad laboral, por lo cual, considera factores tales como “el fortalecimiento de la aplicación de la legislación laboral, regulaciones empresariales y laborales o el desarrollo de competencias” (OCDE, 2019). Analiza, además, los efectos generados en factores como el salario mínimo, factores salariales, los costos asociados a la contratación del

personal para las empresas, el sistema de seguridad social e incluso la formación educativa y el acompañamiento y protección de los derechos laborales del Estado por medio de sus funcionarios (OCDE, 2019).

La OCDE propone que para mejorar la informalidad laboral se debe intervenir en varios factores que componen la calidad laboral, este análisis se enfoca en lo relativo al cumplimiento eficaz de la legislación laboral.

En su informe recomienda lo siguiente (OCDE, 2019):

- Garantizar una aplicación eficaz de la legislación laboral
- Garantizar recursos suficientes para la inspección de trabajo (...)

Es relevante mencionar el objeto de este análisis, teniendo en cuenta que, según lo expuesto anteriormente, estas recomendaciones por parte de la OCDE tienen una característica especial de ser vinculantes en la medida de la voluntad del Estado de propender mejores prácticas para elevar su estatus. No obstante, es paradójico como una recomendación por parte de la OCDE aborda una carga obligacional tan absoluta para el Estado colombiano como lo es la normatividad del trabajo, pero parece carecer de soluciones prácticas en la materia.

## Capítulo 2

### 2.1. Análisis del Derecho al Trabajo en Colombia con Enfoque a Definir la Relación Entre Trabajo y Formalidad Laboral

Para comenzar, antes de explicar y desarrollar el concepto de trabajo como elemento de la calidad laboral, primero se debe identificar cual es el núcleo de este derecho y como este se ve relacionado con la formalidad laboral. Para esto, primero se debe presentar a Colombia en la comunidad internacional en relación con el derecho al trabajo.

Colombia pertenece a la organización internacional del trabajo desde 1919 y ha ratificado 61 convenios laborales de los cuales ocho de estos definen aspectos sobre el derecho fundamental al trabajo. (OIT,2004)

La OIT es la entidad designada por la comunidad internacional para velar por la garantía, defensa y efectividad sobre los derechos de los trabajadores en el mundo, la OIT juega un papel fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano. Ya había indicado el constituyente desde el artículo 53 “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna” (Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. 7 de julio de 1991 (Colombia)). Aunque hay un amplio desarrollo jurisprudencial que determina cuando un tratado internacional en materia laboral integra el bloque de constitucionalidad, se puede ver entonces el carácter fundamental y preferente que tienen los actos de la OIT(OIT,2004).

La OIT ha desarrollado entonces el concepto de trabajo decente, como el indicador sobre el cual se ha generado consenso universal sobre cómo deben ser las condiciones para que una persona pueda desarrollar la actividad laboral y los efectos que estas deben generar. La OIT define el trabajo decente como “un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno” (OIT,2004).

Los términos empleo y trabajo se usan como sinónimos. Sin embargo, el trabajo alude a una categoría de actividad humana más amplia que el de empleo. La OIT define al trabajo como “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos” (OIT,2020). El empleo es definido como “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)” (OIT,2020), sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo).

Trabajo decente es conceptualizado por la OIT como:

Un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo. (OIT, 2020)

Esta aproximación al concepto de trabajo decente se puede ver entonces reflejado en la jurisprudencia colombiana en sentencias como la C 479 de 1992, donde se definió un “suelo axiológico” de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre (Corte Constitucional, 1992)

En suma, el derecho al trabajo y los principios mínimos fundamentales que lo conforman:

Pretenden garantizar el desempeño laboral en condiciones dignas y de igualdad material, y otorgan sentido a las funciones del Estado que están relacionadas con la materialización del

derecho al trabajo. Lo anterior, debido a que una de las misiones del Estado es “combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población [v.g. los trabajadores], prestándoles asistencia y protección” a través de herramientas dirigidas a la construcción de un entorno que logre asegurar a los habitantes del país una vida digna dentro de sus posibilidades económicas. (Corte Constitucional ,1992)

En la sentencia C 211 /17 se reafirma que el trabajo “tiene una cuádruple naturaleza porque es un valor (preámbulo), un principio (arts. 1º y 53), un derecho (art. 25) y una obligación (art. 25), que se debe garantizar a toda la población colombiana en condiciones dignas y justas” (Corte Constitucional, 2017)).

Se puede ver entonces cómo se encuentra una armonía entre los objetivos de la OIT y aquellas manifestaciones en la normatividad colombiana donde se busca desarrollar desde el elemento filosófico lo que puede representar el trabajo para el hombre pues resalta su importancia al dignificar las capacidades del hombre.

Estas definiciones internacionales como las interpretaciones de la jurisprudencia permiten llenar de contenido derechos que por sí solos, parecieren no tener la protección esperada. Es decir, en el caso del derecho al trabajo en Colombia que está expresado en el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia , y aunque desarrollado el por el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 5 que define que el trabajo es “toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo”.

Esta interpretación tan limitada, aunque sirve para comprender los límites y alcances del derecho al trabajo, no da una respuesta sobre cuáles son los elementos o variables que pertenecen al espectro del derecho al trabajo.

Uno de los elementos que llena de contenido del derecho al trabajo decente, termino adoptado entonces como el objetivo del derecho fundamental por la OIT, tiene que ver con dos conceptos que permiten el alcance de definir el estado de las personas respecto al trabajo: la formalidad e informalidad laboral.

### **¿Qué es la formalidad laboral?**

Aunque pareciese que la definición es tan simple como indicar que es formal quien trabaja con una relación laboral e informal quien no lo hace, esta apreciación es errónea y carente de muchos elementos, ya que la OIT se ha encargado también de hacer una diferenciación entre estos dos conceptos que definen la naturaleza de las relaciones entre las personas en el mundo laboral.

El concepto de informalidad laboral deviene del término sector informal que fue introducido en Kenia en 1972 en un informe de la OIT sobre este país. “El aporte conceptual consistió en mostrar que, en países de menor desarrollo relativo, el problema del empleo se concentra no tanto en el desempleo, sino, principalmente, en aquellos trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente” (OIT,2019).

En este informe se concluyó que los trabajadores pobres sobrevivían realizando oficios varios, actividades o tareas a pequeña escala y que, sin ser actividades delictivas estaban al margen de las normativas vigentes, sobre todo por una inexistencia de estas. Se observó que el sector informal incluía actividades que eran rentables, pero carecían de reconocimiento o registro. Se crea entonces el concepto de sector informal como aquel que tiene la capacidad de

generar autoocupación como un método alternativo al desempleo o los trabajos que no cambiaban la situación del trabajador como pobre (OIT, 2020).

En América Latina, este concepto de sector informal fue estudiado por e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, donde el análisis de este fenómeno, “concluyo que el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo, en particular de buenos empleos” (OIT,2019).

Esta organización pudo constatar que el fenómeno del sector informal abarcaba actividades que no estaban exclusivamente ligadas a situaciones de precarización laboral. Por lo cual introdujeron el concepto de economía informal en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002.

Este hace referencia a “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (OIT,2014). Por tanto, la economía informal amplía el sector informal, agregando a la unidad productiva las relaciones laborales que no están reguladas o protegidas de forma legal. Con esto, la nueva definición incluye a los ocupados en el sector informal, sin considerar dónde trabajen o cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares establecidos por la legislación laboral.

Como la informalidad laboral supera el contenido de la relación del trabajo como capacidad productiva del hombre y, el de la formalidad laboral como “aquel que incluye a los trabajadores que tienen una relación laboral reconocida y que hacen cumplir sus derechos laborales, (tales como seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo)” (OIT,2014). Se debe realizar el análisis autónomo sobre la

población que se encuentra en esta situación de intermedios entre la legalidad y la insatisfacción de derechos fundamentales.

### **Informalidad en Colombia**

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) proporciona las estadísticas sobre la informalidad laboral mediante La gran encuesta integrada de hogares mediante la cual:

Se solicita información sobre las condiciones de empleo de las personas (si trabajan, en qué trabajan, cuánto ganan, si tienen seguridad social en salud o si están buscando empleo), además de las características generales de la población como sexo, edad, estado civil y nivel educativo, se pregunta sobre sus fuentes de ingresos (DANE, 2019).

Una vez identificada la población y las condiciones laborales de la misma, el DANE genera un informe específico sobre empleo informal y seguridad social en el cual se “presenta una caracterización de la población ocupada a partir de los principales criterios para medir el empleo informal, como lo son el tamaño de empresa y la afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones” (DANE,2019).

Según la encuesta realizada por el DANE en 2019 se puede identificar que los sujetos estaban ordenados con el fin de definir la situación en la se encuentran, son clasificados según la intervención que tienen en la economía, por lo cual el GEIH define:

- Población económicamente activa (PEA) también se llama fuerza laboral y son las personas en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo. Esta población se divide en: Ocupado, desocupado, desempleo abierto, desempleo oculto y disponibilidad.

- Población Económicamente Inactiva (PEI): comprende a todas las personas en edad de trabajar (10 años y más), que en la semana de referencia no participaron en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen exclusivamente: - Estudiantes - Amas de casa - Pensionados - Jubilados - Rentistas - Incapacitado permanente para trabajar - Personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.
- Población en Edad de Trabajar (PET)
- Población total (PT) donde se encuentran categorías como: Subempleo subjetivo, Subempleo objetivo, Subempleo por insuficiencia de horas.
- Condiciones de empleo inadecuado, estas se presentan: Por competencias y Por ingresos.

Teniendo en cuenta que estas clasificaciones son tomadas por criterios de la OIT en el proyecto PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe) se constata entonces que el derecho al trabajo ya no depende únicamente de la satisfacción de las competencias que tengan las personas para ejecutar una actividad y las relaciones laborales que estén en capacidad de mantener. Se deberá entonces integrar matices fuertes que devienen del carácter de persona ocupada, como un sujeto que no trabaja, pero realiza acciones tendientes a satisfacer su derecho.

Por otra parte, es sensato exponer que, como lo había ya indicado la OIT, “El sector informal sigue siendo una de las fuentes principales de empleo, si no la principal fuente de empleo en muchos países del mundo” (OIT,2013). Esta realidad en la cual la visión tradicional del sector laboral comienza a perder fuerza y el empleo informal toma relevancia como medio de satisfacción de derechos, genera consecuencias directas en otros agentes intervinientes de las relaciones de ocupación.

Por lo anterior, indica la OIT que trabajo informal no está constituido únicamente por características de autoempleo o empleo que no cumple las garantías mínimas, sino además como “todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos (...) (CINTERFOR, 2020).

Esta definición reafirma el papel del Estado en este fenómeno, pues le atañe responsabilidad ante la carencia o ineficiencia de políticas públicas y marcos normativos en los que se es nula la satisfacción del derecho a trabajar.

No obstante, la informalidad laboral como factor de carentes políticas públicas o normativas no solo afecta al núcleo de las personas naturales, pues esta caracterización también incluye a los trabajadores asalariados que no contribuyen al sistema de salud, trabajadores por cuenta propia que no contribuyen a la seguridad social o cuya empresa no está registrada (OCDE,2019).

Esta situación lleva a ampliar de una manera considerable el fenómeno de la informalidad laboral, pues agrega como factores a considerar las empresas y su capacidad productiva, los procesos de formalización y como los agentes intervinientes se comportan ante el sistema de seguridad social.

La Corte Constitucional en la sentencia ST–135 de 2010 se pronuncia sobre la informalidad manifestando que:

La posición del derecho del trabajo como un derecho humano fundamental, caracterizado como un derecho económico y social, que permite que los trabajadores y sus familias vivan en condiciones dignas y justas. Asimismo, (...) el Estado debe formular políticas públicas que efectivice el derecho del trabajo desde la perspectiva del trabajo decente; esto es estrategias que reduzcan el desempleo, formalización de puestos de trabajo, garantía de

desempeño de actividades laborales en condiciones dignas y justas, entre otras. (Corte constitucional, 2010)

Habiendo dicho esto, no será solo un trabajador formal, bien sea mediante un contrato laboral o una modalidad de prestación del servicio, quien satisface los elementos de la relación descrita en la legislación laboral, si no aquel al que se le garantiza la dignificación de su trabajo y se le da importancia a su capacidad de productividad en el ámbito básico de su derecho fundamental mediante políticas públicas y legislativas. Además, de pertenecer a aquellas empresas que gocen de registro y que satisfacen los mínimos legales para ser considerada como tal.

## Capítulo 3

### **3.1. Análisis de los Conceptos Calidad Laboral e Informalidad Laboral y Como Estos se Relacionan con lo Expresado en los “Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019”.**

Uno de los objetivos que persigue este trabajo es el de analizar las recomendaciones de la OCDE al ser la entidad que por excelencia conoce de las buenas prácticas para mejorar los indicadores de calidad laboral.

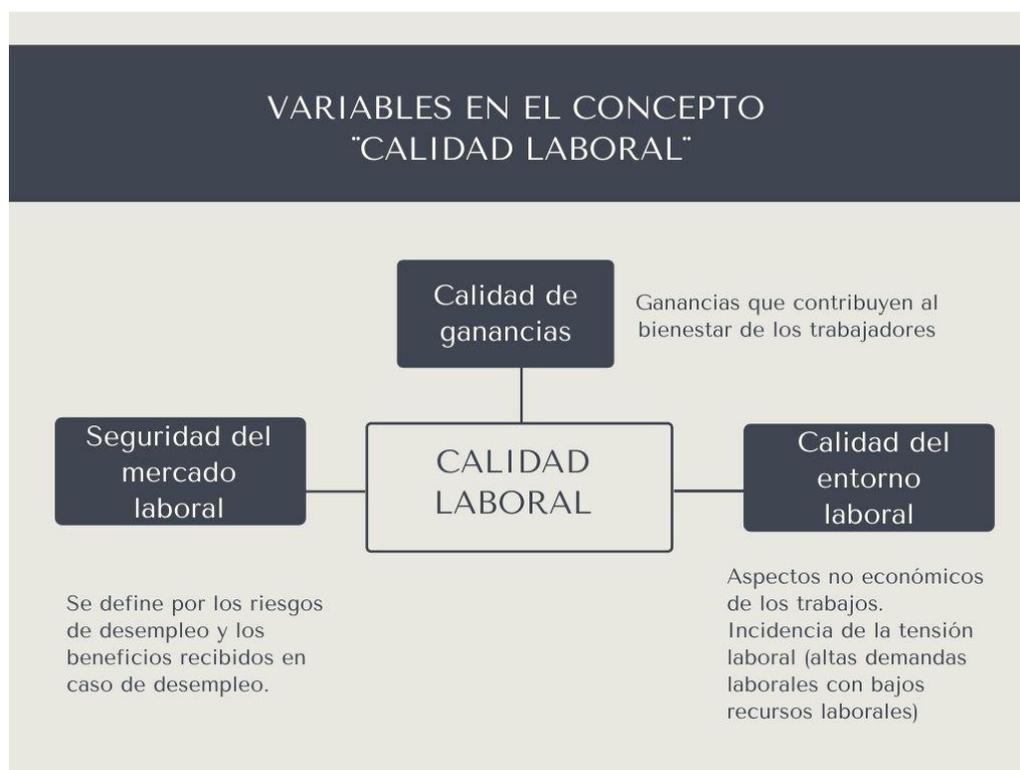
Sin embargo, aspectos como calidad laboral o calidad de vida en el trabajo, no han podido ser estrictamente definidos de manera unánime a causa de la complejidad y las variables que determinan en sí mismo el concepto de calidad. No obstante, la OCDE ha buscado esclarecer el termino de calidad laboral y sus variables.

Según la OCDE (2019), trabajar está fuertemente relacionado con la calidad con que los individuos viven su bienestar. La calidad laboral es importante para incrementar la participación en los trabajos, la productividad y el desarrollo económico.

La OCDE (2019) desarrolla criterios para medir la calidad laboral en la cual se consideran tres objetivos:

- Calidad de ganancias que son la medida en que las ganancias contribuyen al bienestar de los trabajadores en términos de ganancias promedio y distribución entre la fuerza laboral
- Seguridad del mercado laboral son aquellos aspectos de la seguridad económica relacionados con los riesgos de pérdida de empleo y su costo económico para los trabajadores. Se define por los riesgos de desempleo y los beneficios recibidos en caso de desempleo.
- Calidad del entorno laboral captura aspectos no económicos de los trabajos, incluida la naturaleza y el contenido del trabajo realizado, los arreglos de tiempo de trabajo y las

relaciones laborales. Estos se miden como la incidencia de la tensión laboral caracterizada como altas demandas laborales con bajos recursos laborales.



*Gráfica 1. Variables en el concepto de Calidad Laboral*

En esta clasificación presentada en el cuadro anterior, la OCDE (2019), entre muchas variables que afectan al trabajador y su estabilidad, se refirió a la informalidad en el trabajo como un factor que impide la realización del índice de calidad. Atendiendo a esto, para efectos de este trabajo, es plausible igualar el concepto de trabajo decente con calidad laboral, ya que como se expuso en la definición anterior el trabajo decente “significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo” (OCDE,2019), la antinomia de esta definición se expresa claramente desde la informalidad laboral.

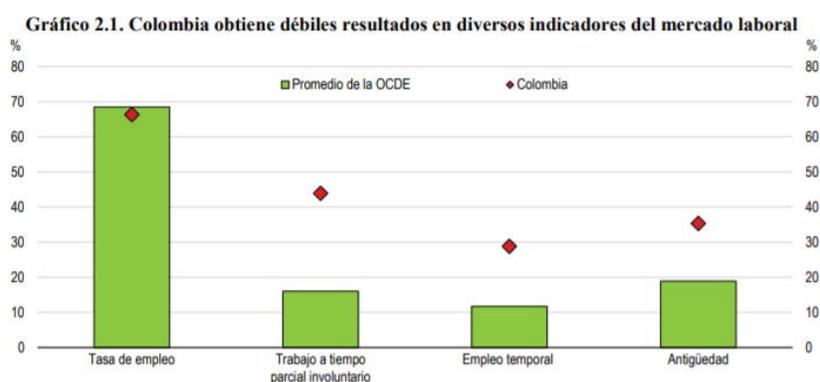
Básicamente la OCDE indica que en el sector informal son aquellas personas se encuentran en términos de prestaciones, protección y redistribución por fuera del alcance del Estado. No obstante, su estrategia de empleo va más allá de la cantidad de trabajos y considera la inclusividad del empleo como prioridad política central (OCDE, 2019)

### ¿Que pretende la OCDE en Colombia?

En el análisis realizado por la OCDE, se reconoce que Colombia ha realizado importantes mejoras en la lucha contra la informalidad al disminuir su tasa de empleo informal en 5 puntos porcentuales entre el 2008 y 2017, lo que se traduce en un 53% de este fenómeno (OCDE, 2019). No obstante, estas medidas no han sido suficientes para satisfacer las mejoras esperadas por la OCDE.

Mediante gráficos que miden la calidad de empleos y competencias, Colombia se ubica como uno de los países que menos satisfacción tiene en estas características. Según este estudio, la informalidad laboral es muy alta teniendo en cuenta que “Pese a que la tasa de empleo está en niveles similares al promedio de los países de la OCDE, el desempeño de Colombia en otros

Gráfica 2. resultados de indicadores del mercado laboral en Colombia (OCDE, 2019)



*Nota:* Los datos se refieren a 2018. El trabajo a tiempo parcial involuntario se refiere a trabajadores a tiempo parcial que no pueden encontrar trabajo a tiempo completo. La tasa de antigüedad se refiere al porcentaje de trabajadores con una antigüedad inferior a 12 meses sobre el empleo total. El promedio de la OCDE es un promedio ponderado.

*Fuente:* Base de datos sobre empleo de la OCDE, [www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm](http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm) y base de datos sobre distribución de ingresos de la OCDE, [www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm](http://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934013567>

indicadores del mercado laboral es relativamente pobre” (OCDE,2019), pues un tercio de los trabajadores asalariados no contribuyen al sistema de salud, y más de la mitad de la población ocupada trabaja por cuenta propia y en su mayoría, fuera del mercado formal.

También expone que entre los trabajadores asalariados el 28% son trabajos temporales (el porcentaje más elevado entre los países de la OCDE y tres veces su promedio) y que el 36% tienen una antigüedad inferior a un año. Indica además que el 40% de los trabajadores a tiempo parcial preferirían tener un trabajo a tiempo completo (OCDE,2019).

Los indicadores y análisis estadísticos de este informe son precisos en su medida, pues buscan mediante esta lectura comprender los retos y estrategias necesarios para que Colombia pueda tener mejor calidad de empleo. Por esta razón, la OCDE considera que, en la medida de las posibilidades institucionales, Colombia debe elevar los niveles de bienestar mediante un mercado laboral que funcione bien (OCDE,2019). Para esto, exalta la elaboración de políticas económicas y, además, la capacidad de generar buenas condiciones de trabajo.

La OCDE propone un conjunto exhaustivo de recomendaciones sobre políticas organizadas en torno a:

- i) La cantidad y la calidad de los empleos.
- ii) La inclusividad del mercado laboral.
- iii) La resiliencia y la capacidad de adaptación (OCDE, 2019).

Estas medidas las propone, teniendo como punto de partida, la comparación entre los países miembros de la organización. En su informe esta organización en términos concretos realiza las siguientes recomendaciones para el fomento de la calidad de vida en Colombia:

<p><b>Recuadro 2.9. Principales recomendaciones para el fomento del empleo de calidad para todos en Colombia</b></p> <p><b>Principales recomendaciones para potenciar la formalidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una estrategia integral de reducción de los costos de formalización mediante: <ul style="list-style-type: none"> <li>– La reducción de los costos laborales no salariales.</li> <li>– La revisión del salario mínimo para conseguir un nivel más favorable al empleo.</li> <li>– Reducir los costos de registro de las empresas y simplificar el registro de trabajadores.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Otras recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los beneficios de la formalidad evitando el uso de las contribuciones de los trabajadores formales para financiar servicios sociales a no afiliados.</li> </ul> <p><b>Garantizar una aplicación eficaz de la legislación laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar recursos suficientes para la inspección de trabajo y mejorar su presencia en zonas rurales.</li> <li>• Estimular el diálogo social y la negociación colectiva eficaz para ofrecer voz a los trabajadores.</li> <li>• Garantizar el enjuiciamiento de los delitos contra los sindicalistas.</li> </ul> <p><b>Garantizar un acompañamiento adecuado a los trabajadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitar la retirada de fondos de las cuentas individuales de indemnización o aumentar el nivel de ahorros mínimo para garantizar el seguro de desempleo.</li> <li>• Implementar evaluaciones de impacto sistemáticas de los programas activos de empleo para centrar la financiación en aquellos que funcionan bien.</li> </ul> <p><b>Promover la igualdad de género</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover licencias de paternidad compartidas entre la madre y el padre, junto con incentivos que permitan a los padres tomarse la licencia.</li> <li>• Aumentar las posibilidades de cuidado infantil asequible y de calidad.</li> </ul> <p><b>Promover el desarrollo de competencias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la fragmentación y mejorar la gobernanza de la educación y formación profesional mediante el desarrollo de un único marco institucional con un objetivo y un marco regulatorio nacional definidos.</li> <li>• Implementar en su totalidad el marco nacional de cualificaciones.</li> <li>• Desarrollar un sistema obligatorio de acreditación para todos los programas e instituciones de educación y formación profesional de nivel terciario.</li> <li>• Desarrollar programas de aprendizaje en el trabajo basados en contratos de aprendizaje en todos los niveles de educación y formación.</li> <li>• Fomentar la creación de organizaciones en grupo (GTOs) para PYMEs.</li> </ul>
---

*Gráfica 3. Principales recomendaciones para el fomento del empleo de calidad para todos en Colombia (OCDE, 2019).*

Aunque este trabajo tiene como objeto de análisis la propuesta de disminución de la informalidad como índice de la calidad laboral, es de resaltar que las propuestas realizadas por la OCDE (2019) presentadas en la gráfica 1 en materia laboral tienen una incidencia en otros elementos importantes de la formación del Estado. Es decir, al realizar recomendaciones que

deben consideran aspectos como el nivel de la formación escolar y desarrollo de competencias o promover la igualdad de género como una solución a la disminución de la brecha en la insatisfacción del derecho a trabajar, se puede trazar un margen de compleja aplicación de estas prácticas adecuadas dadas por esta entidad, lo que conlleva a una incertidumbre sobre la pertenencia de Colombia a esta organización.

En términos más simples, aunque este tema se abordará de manera crítica una vez se concluya este trabajo, el lector debe conocer que el objeto de este es el cuestionamiento de la practicidad que tienen estas recomendaciones.

A pesar de que estos análisis y estadísticas son específicas en su método de aplicación y no se les resta su importancia, es claro que la intervención en un solo elemento abordado por la OCDE en este informe llevara a la inevitable reestructuración de todos los elementos que intervienen en el mismo. Por lo cual, se hace complejo considerar que mediante esas recomendaciones se va a alcanzar definitivamente una mejora en el índice de calidad laboral.

La OCDE indica que para mejorar la calidad de los empleos se debe reducir la informalidad. Esta organización considera en este estudio que este camino se ha ido consolidando, teniendo en cuenta que se han realizado avances en la consecución de este objetivo con gestiones efectivamente realizadas por el gobierno (OCDE,2019).

Por ejemplo, este informe refiere a situaciones tales como la reforma tributaria en el año 2012, donde se intervino en la reducción de impuestos sobre la nómina que permitió la disminución de la tasa de informalidad en algunos sectores productivos. También, menciona el mejoramiento de la contribución de los trabajadores asalariados a la seguridad social que antes no lo hacían, disminuyendo este ítem del 43.0% al 30.8% (OCDE,2019).

Otro elemento que menciona es la reducción de abusos en la contratación, donde manifiesta que el gobierno mediante iniciativas legislativas y controles más estrictos por parte de la inspección de trabajo han logrado intervenir en el fenómeno de la subcontratación que se realiza mediante cooperativas de trabajo asociado o contratos sindicales de servicio. se constata que se generó una reducción en la creación de cooperativas de trabajo de manera drástica entre el 2010 y el 2017 (OCDE,2019).

Atendiendo a los avances realizados en Colombia que se presentan para el año 2019, la OCDE entonces recomienda que, para continuar en este camino de las buenas prácticas para garantizar la formalización laboral como elemento de la calidad laboral, debe tomar medidas y esfuerzos adicionales.

Por esto, la OCDE identifica cuatro elementos de importancia fundamental para la formalización laboral (OCDE,2019):

1. Bajos costos de formalización de empresas y trabajo para empresarios y trabajadores por cuenta propia.
2. Beneficios claramente visibles de la formalización de empresas y trabajadores.
3. Procedimientos sólidos de aplicación de la legislación laboral.
4. El fomento del desarrollo de competencias.

Como se indicó en la introducción de este trabajo, el objeto de análisis tiene como elemento principal el cumplimiento de la normatividad laboral como medio de satisfacción de la calidad laboral , por lo cual, en el siguiente capítulo se analizará cual es la realidad de la calidad laboral en Colombia y como se ha buscado intervenir en el fenómeno de la informalidad laboral

mediante estos mecanismos normativos que, según criterio de la OCDE, necesitan ser de solida aplicación para mejorar este problema.

## Capítulo 4

### 4.1. ¿Cuál es la Realidad de la Calidad Laboral en Términos de Informalidad en Colombia Actualmente? Análisis Tomado de la OCDE e Instituciones Colombianas

Acorde a las cifras entregadas por el DANE para el periodo entre junio y agosto del 2019, la informalidad en las 13 ciudades donde se toma la muestra y áreas metropolitanas fue de 45,8%. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, fue de 47% (DANE, 2019).

Ya se había indicado previamente que el informe GEIH es aquel informe ofrecido por el DANE donde se indica el porcentaje de informalidad laboral y la caracterización de los sujetos en su ocupación. No obstante, acorde al grupo *alianza por la economía más formal* creado por la Universidad del Rosario en colaboración con otras entidades académicas y gubernamentales, las condiciones para considerar que un trabajador se encuentra en la informalidad son rastreables, principalmente, mediante el sistema de la seguridad social (Páez M. 2020).

Esto se debe a que, una persona que trabaja, pero no tiene actividad en la seguridad social, en realidad no está realizando un trabajo, como se explicó en el Capítulo 1, es una persona ocupada, ya que realiza una actividad económica que por su ausente contribución o pertenencia al conjunto de la normatividad legal se caracteriza como informal.

#### **¿Qué incidencia tiene el sistema de seguridad social en la calidad laboral?**

La seguridad social es la medida ideal para comprender el fenómeno de la informalidad ya que está compuesta por prestaciones que están directamente relacionadas con los elementos mínimos con los que un sujeto puede subsistir, por lo tanto, se puede medir con la seguridad social el nivel de satisfacción de derechos fundamentales asociados al trabajo (Ministerio de trabajo, 2020.).

La Corte Constitucional en sentencia T 426/92 indica que:

Aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad. ((Corte Constitucional ,1992).)

Es por esto por lo que el sistema de seguridad social en Colombia está definido como:

El conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales, subsidio familiar y los servicios sociales complementarios que se definen en la ley. Este es un sistema que cubre eventualidades como la de alteración a la salud, incapacidad laboral, desempleo, vejez y muerte, para cuya protección se establecieron los sistemas de Salud, Pensiones, Riesgos Laborales y de Subsidio Familiar (Ministerio de trabajo, 2020).

En teoría, si una persona contribuye de manera activa en el sistema de seguridad social, esta persona tiene un trabajo formal y como mínimo sus derechos son satisfechos en términos de la legislación laboral. Sin embargo, de ser cierta esta afirmación, se desconocería completamente el fenómeno que se ha venido trabajando en este análisis.

Aunque el informe GEIH indica que para el periodo de junio 2019 en salud se reportó afiliación del 91.7% de los ocupados y en pensiones la cotización fue del 51.1%, es alarmante que en un país donde la regla general es la formalización laboral se tengan las cifras de la seguridad social en términos de ocupados (DANE, 2019). Es decir, este sistema no solo mide a los empleados, sino también a los ocupados, lo que lleva a la inmensa preocupación de que, el porcentaje restante de esta estadística no esté en los parámetros como mínimo de la informalidad laboral.

En la peor de las situaciones de desprotección, considerando esta estadística, hay sujetos que no realizan aportes de ninguna manera, manteniéndose por fuera del radar del sistema de la seguridad social. A pesar de que Colombia tiene programas de beneficios por el régimen contributivo, la población informal en Colombia es tan relevante que incluso hay personas que, por carencia absoluta de estar emparentada al menos con un empleado formal, depende absolutamente de los programas de atención pública del Estado.

Como bien se expresa en el documento “tendencias de la protección social para el sector informal” de la federación de aseguradores colombianos (FASECOLDA), “El sistema de protección social en Colombia se fundamenta en la economía formal, pero las altas de tasas de informalidad no permiten la extensión de los beneficios una parte importante de la población” (Ponce, G. 2017))

Reconoce la OCDE en su estudio que “la desconexión entre las contribuciones obligatorias que pagan los empleadores y las prestaciones que reciben sus empleados puede tener también efectos negativos sobre la formalidad laboral” (OCDE,2019), esto tiene sentido considerando que, las contribuciones del sector laboral formal en prestaciones como salud y las cajas de compensación familiar, se destinan en gran parte a financiar el régimen subsidiado,

puesto que no hay un equilibrio económico entre la contribución y el número de personas que efectivamente realizan estas al sistema a causa de la informalidad, el no mejorar este factor convierte a estos regímenes en fiscalmente insostenibles.

### **Las empresas públicas y privadas, ¿problema o solución?**

Otra de las maneras en las cuales se mide el impacto de la informalidad laboral en Colombia, tiene que ver con la formalización de las empresas. La Universidad del Rosario en su artículo “Alianza por la economía más formal” afirma que:

La informalidad también es patrocinada por algunas empresas, que no tienen registro mercantil, que no llevan contabilidad y que contratan al personal sin los requisitos mínimos legales, tanto así que el 80% de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), lo integran trabajadores por cuenta propia ((Páez M. 2020).

La OCDE indica en su informe que el mal uso de la contratación por prestación de servicios y el abuso de estructuras jurídicas como lo son las cooperativas de trabajo asociado o los contratos sindicales de servicio para eludir las obligaciones laborales, son situaciones altamente perjudiciales para lograr disminuir la formalización laboral (OCDE, 2019).

Esto también tiene una estrecha relación con el nivel de formalización de las empresas como tal, es decir, la creación de empresas Pymes donde no tienen registro mercantil ni cumplen con los requisitos mínimos legales para constituir su actividad comercial como formal((Páez M. 2020)Lo que permite en un comportamiento ventajoso en la contratación de personas que, al estar en estas empresas, no podrán salir del censo de la informalidad, e incluso, nunca ver satisfecho el núcleo de sus derechos fundamentales.

Respecto la contribución a la informalidad laboral del mal uso de las modalidades de contratación laboral, hay una situación aún más deplorable que se quiere poner de presente.

A pesar de que el Estado forme parte fundamental de la creación de políticas públicas y normativas para pretender la disminución de la informalidad laboral, es absolutamente inaudito que como empleador no se comporte diferente a las empresas que contribuyen a la informalidad.

Este caso particular, se puede ver en sentencia SU 040/18 que la Corte Constitucional debe recordarle al Estado el principio de la primacía de la realidad sobre las formas. En esta sentencia se afirma que:

La teoría de la primacía de la realidad sobre las formas se aplica en aquellos casos en los cuales el Estado encubre relaciones laborales en contratos de prestación de servicios, actuación que implica “desconocer, por un lado, los principios que rigen el funcionamiento de la función pública, y, por otro lado, las prestaciones sociales que son propias a la actividad laboral (Corte Constitucional, 2018)).

En la sentencia SU 040/18 también se reitera que:

(...) es un hecho constatado por la jurisprudencia que los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplía la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación. En ese contexto, las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acudan los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las

relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado((Corte Constitucional, 2018)

Es preocupante como Colombia pretende adoptar las recomendaciones sobre buenas prácticas en materia de calidad laboral que le ofrece la OCDE, cuando su comportamiento dista completamente de lo que debería ser una aplicación adecuada de la ley. Queda entonces en tela de juicio su capacidad como garante de las condiciones mínimas de satisfacción de la calidad laboral.

No obstante, acorde al análisis realizado por la OCDE (2019) y, en concordancia con lo expresado por la Alianza por la Economía Formal e Inclusiva, se debe reconocer que la informalidad en Colombia ha disminuido con los años. La OCDE (2019) indica que:

Entre 2007 y 2017, el porcentaje de trabajadores asalariados que no contribuyen a un seguro social disminuyó del 43,0 % al 30,8 %, por lo cual Colombia ha mantenido un ritmo de crecimiento destacado frente a la región. (OCDE,2019) La OCDE lo expresa como “la mejora de la formalidad laboral está en línea con la tendencia general de América Latina, donde el fuerte crecimiento del PIB y una dinámica favorable del mercado laboral han tenido un impacto positivo sobre la formalización del empleo” (OCDE, 2019).

Indica el análisis presentado por la OCDE (2019) que el gobierno en el Plan de desarrollo Nacional (2018-2022) otorga prioridad a la reducción del empleo informal, pues “considera que tiene un impacto perjudicial grande y fundamental sobre la productividad, la desigualdad, los ingresos fiscales y el acceso a las pensiones y su financiación” (OCDE, 2019). No obstante, aunque se anuncien en varias oportunidades desde una perspectiva normativa el fenómeno de la informalidad laboral, esta nunca ha estado completamente resuelta o ha sido mejorada con los planes y políticas públicas que han existido a través de los años. Es por esto por lo que en el

próximo capítulo se analizara cuáles son las gestiones y estructuras normativas que han sido puestas en curso para la disminución del fenómeno de la informalidad y cuáles de estas han dado resultado.

## Capítulo 5

### 5.1. ¿Cuáles Han Sido Las Acciones De Colombia Para Reducir La Informalidad Laboral?

En el informe de la OIT (2013) “La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector y el empleo informal”, se hace un análisis en términos realistas sobre el papel de la informalidad laboral como parte considerable del empleo en la actualidad.

Indica este que el empleo informal coexiste con el sector formal, pues es un componente que tiene mayor mano de obra y por tanto no puede desconocerse. En el sector informal, como se había expresado previamente, se encuentran las personas que “no se encuentran sometidas a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta o que no tienen derecho a la protección social ni a los beneficios laborales” (OIT,2013).

En el informe presentado por la OIT se resalta que el empleo informal pueda estar conformado por:

(...) empleadores, asalariados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares auxiliares (no remunerados) y miembros de cooperativas de productores. Hay una gran heterogeneidad entre los trabajadores informales, ya que independiente de sus condiciones especiales de ocupación, comparten una vulnerabilidad básica, es decir, que deben satisfacer sus necesidades y depender de los acuerdos informales (OIT,2013)

A partir de esta afirmación se puede inferir que el empleo informal tiene relaciones estrechas pero complejas con la formalidad laboral, pues ambos se sirven de figuras que están en el ordenamiento jurídico para realizar sus actividades. Es decir, la subcontratación o el uso inadecuado de las figuras de contratación, la flexibilidad de empleo e incluso, el incumplimiento de las obligaciones laborales se presenta en ambos escenarios.

A raíz de la compleja intervención que tiene la informalidad en la normatividad legal y, considerando que es un fenómeno inevitable, pues “El sector informal no existe en forma separada del sector formal; más bien produce para él, comercia con el sector, distribuye y presta servicios al sector formal” (OIT,2013) se hacen necesarias regulaciones normativas que permitan coexistir con la formalidad.

La informalidad en muchos países “son las únicas oportunidades que tienen muchas personas pobres para satisfacer sus necesidades básicas de supervivencia” (OIT,2013) o incluso, se ha llegado a afirmar que pueden ser más satisfactorio en términos económicos pertenecer a esta forma de ocupación laboral.

A partir de esto en Colombia, la informalidad laboral se ha venido regulando normativamente para garantizar la dignificación del trabajo y la satisfacción de derechos fundamentales asociados a esto, por lo cual se han realizado importes propuestas normativas en el sector de la seguridad social, empresarial y el fortalecimiento de instituciones garantes de estos derechos.

No obstante, en la lucha para generar un equilibrio entre la satisfacción de los derechos a la seguridad social, como criterio determinante de la informalidad laboral y la capacidad económica y fiscal del Estado para garantizar estos derechos, Colombia lleva la trabajando en estos criterios desde la constitución Política de 1991.

No se afirma que la informalidad laboral ha sido un factor objeto de agenda legislativa o jurisprudencial en Colombia solo desde 1991, ya que el derecho al trabajo se ha desarrollado desde la expedición del Código Sustantivo del Trabajo. No obstante, la fuerza significativa que moviliza al Estado para tratar este factor de una manera especial es el carácter fundamental que recae sobre la formación del Estado Social de Derecho. Razón por la cual, se pueden analizar elementos normativos que alteran este factor incluso desde la promulgación de la ley 100 de 1993.

El sistema de seguridad social integral vigente en Colombia fue instituido por la ley 100 de 1993 (posteriormente modificado, en varias ocasiones se destaca la Ley 1122 de 2007). Esta creó el marco normativo que desarrolla los artículos 49 y 48 de la Constitución Política de Colombia (1991).

Esta ley determina entidades y procedimientos para que las personas puedan buscar, a través de procedimientos de protección laboral y asistencia social, la satisfacción de la calidad de vida como factor de la dignidad humana. “Este sistema, es el fundante de todas las instituciones responsables de garantizar la cobertura carácter económico, de salud y de servicios complementarios (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Se trae a colación esta ley, pues a pesar de que no se expresa directamente o genera marcos normativos para intervenir la informalidad laboral, la ley 100 de 1993 definió las características que conforman el sistema de pensiones, salud, riesgos laborales y servicios sociales complementarios. Además, crea obligaciones claras y expresas al Estado sobre su papel en la satisfacción del sistema de la seguridad social para toda la población en Colombia, sin formalizar la calidad del acceso a esta prestación.

Es decir, en Colombia teniendo en cuenta que la Ley 100 de 1993 tiene como objetivo “garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten”, en teoría en Colombia, no se necesitaría pertenecer al sector laboral formalizado para tener acceso a la seguridad social.

Lo paradójico de la situación colombiana es que como ya se indicó previamente, entre muchos otros factores, la informalidad laboral se mide en el acceso a la seguridad social.

Como se expresó en la introducción de este trabajo, este análisis busca confirmar la practicidad de las recomendaciones realizadas a Colombia por la OCDE en materia de informalidad laboral, por lo cual, a pesar de que este argumento presentado sobre la relevancia de la ley 100 de 1993 tiene sentido, es menester analizar las demás propuestas normativas enfocadas directamente a la informalidad laboral.

Indica la OCDE que “para abordar la informalidad también es necesario mejorar la aplicación de la legislación laboral a través de un poder judicial eficaz y una inspección de trabajo adecuadamente equipada” (OCDE,2019), por lo cual se expondrá la normatividad concreta sobre la informalidad laboral en Colombia.

## Capítulo 6

### 6.1. ¿Cuál es el Marco Normativo de Estos Planes de Reducción de Informalidad Laboral?

#### Decreto 567 de 2014

Con el objetivo de intervenir específicamente en el fenómeno de la informalidad laboral, el Plan de desarrollo 2010-2014 dispuso como uno de sus objetivos:

Normalizar el empleo y reducir los índices de pobreza y prescribe entre los mecanismos para su ejecución, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral (ley 1450 de 2011)

En consecuencia, en el año 2014, se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral mediante el Decreto 567.

El objetivo de este Decreto fue el de crear una red (compuesta de actores, procesos, recursos, políticas y normas) que pueda garantizar “la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y el desarrollo de las políticas activas de empleo, mediante la aplicación de las herramientas del Servicio Público de Empleo” (ley 1450 de 2011)

Para esto, propuso trabajos de coordinación interinstitucional con las autoridades nacionales, en especial aquellas que tienen a cargo el desarrollo de las políticas de formalización y de prosperidad social.

Este Decreto busca de manera enfática generar un impacto importante en los agentes que intervienen en las actividades económicas de las personas, sean estas empleadas u ocupadas. Tanto así, que se articula normativamente con otras leyes que promueven la creación de mecanismos para la disminución de la informalidad laboral.

Los objetivos de la red de formalización laboral tienen un enfoque desde la educación y el mejoramiento de procesos para acceder al sistema de seguridad social. El artículo noveno integra la ley 1502 de 2011, donde se crea la cultura de la seguridad social como un mecanismo de educación, estímulo y fomento de los principios, valores y estrategias de la protección social.

Es de resaltar que cuando se realiza una contextualización de los objetivos del Decreto, el Ministerio de trabajo indica que los retos de la red de formalización son básicamente:

- Concientizar a la población en cuanto a los beneficios de la seguridad social.
- Aumentar la cobertura a la seguridad social de la población.
- Mejorar la eficiencia en el proceso de afiliación a la seguridad social.
- Fortalecer procesos de formalización en la ruralidad.

Estos objetivos se persiguen mediante estrategias de capacitación y sensibilización de la población, además de estrategias de difusión local y acuerdos de formalización laboral. Se puede afirmar que gran parte de la satisfacción del sistema de seguridad social en el sector informal depende, en un considerable nivel, a la voluntad de las personas de vincularse a este (Ministerio de trabajo (2020)).

No obstante, en el artículo “Tendencias de la protección social para el sector informal” se expone una recopilación de los productos normativos que el Estado ha expedido en orden de disminuir el factor de la informalidad laboral mediante la satisfacción del derecho a la seguridad social ((Ponce, G. 2017).

En este artículo se expone que:

(...) las altas de tasas de informalidad no permiten la extensión de los beneficios a una parte importante de la población, razón por la cual, se han previsto una serie de programas y de iniciativas normativas que permitan mitigar los efectos de este riesgo. Son tres (3) las poblaciones objeto del sistema de protección social: (i) trabajadores dependientes, (ii) trabajadores independientes que devengan más de un SMLMV, (iii) y trabajadores informales que devengan menos de un SMLMV (Ponce, G. 2017)

En el artículo publicado por FASECOLDA en 2017 se resume además instrumentos normativos de la siguiente manera:

1. Decreto 604 de 2012, modificado por el Decreto 2983 de 2013. Reglamenta el acceso y la operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
2. Ley 1562 de 2012. Establece los trabajadores que deben ser afiliados de forma obligatoria y de forma voluntaria al Sistema de Riesgos Laborales y define el objeto del Fondo de Riesgos Laborales
3. Ley 1580 de 2012. Establece la pensión familiar.
4. Ley 1636 de 2013. Mejoramiento de competencias de trabajadores rurales, a través de gremios o asociaciones, y para trabajadores independientes que se vinculen a la estrategia de protección social.

5. 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, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales.
6. Decreto 567 de 2014. Se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones. Divulgación y capacitación en seguridad social.
7. Decreto 2353 de 2015. Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.
8. Ley 1753 de 2015. Artículos 79 y 98. Establece seguros que cubran los riesgos de la incapacidad y muerte para ahorradores en el esquema de BEPS y para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo.

Concluye este artículo que “con estas reglamentaciones, el sistema de protección social puede entenderse como una ruta que persigue cobertura universal en términos contributivos, otorgando apoyo a los trabajadores informales y poblaciones de bajos recursos para que logren vincularse de manera formal.” (Ponce, G. 2017)

Se trae a colación este resumen realizado por FASECOLDA (2017) ya que esto es solo una aproximación del cuerpo normativo en esta materia. En términos generales, no se debe ser un experto en leyes para comprender que en Colombia el nivel de producción legislativa y judicial es tan acelerado que es prácticamente imposible tener una visión panorámica de un mismo factor.

### **Decreto 2616 de 2013**

Otra producción normativa llama la atención para comprender un poco el marco normativo que se ha generado para buscar disminuir la informalidad laboral. Como se propone en Decreto 2616 de 2013, por el cual:

se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales. (Decreto 2016 de 2013)

Llama la atención este Decreto ya que considera por primera vez una situación que había sido problemática en la formulación del sistema de la seguridad social: los trabajos de cortos periodos.

Teniendo en cuenta lo presentado hasta el momento por este trabajo, el lector debe haber comprendido que la formalización laboral no es el único medio por el cual se puede y se debe satisfacer la seguridad social como un elemento asociado a los mínimos establecidos de una persona para vivir en condiciones dignas. La informalidad laboral, también busca los medios para satisfacer estos derechos.

Estos mecanismos que busca promover el Estado para mejorar la situación de la informalidad laboral se ven agravado cuando se le agrega a este fenómeno la irregularidad en la actividad prestada. Es decir, no solo es complejo generar un marco normativo para personas que trabajan en condiciones de informalidad a causa de su ausencia en el sistema de la seguridad social o al trabajar en empresas de carente formalización, es aún más complejo poder estructurar un mecanismo de protección para personas que no realizan sus labores en periodos normales de tiempo o que realicen esta actividad para varios empleadores.

El Decreto 2616 de 2013 busca solucionar la informalidad laboral de las personas que trabajan por periodos inferiores a un mes y no contribuyen al sistema de seguridad social, ya que, en principio, este sistema está pensado para cotizaciones superiores a este periodo.

Sin embargo, se quiere resaltar que, aunque a Decreto a grosso modo soluciona el problema de la contribución de trabajadores dependientes a sistema de seguridad social, en Colombia el problema no radica en la población que pertenece al sector formal. En términos prácticos al ser aplicable solo a trabajadores dependientes, es decir, que solo será vinculante a quien celebre con un contrato de trabajo por un término inferior a un mes, no soluciona mucho ni contribuye a la disminución del factor de la informalidad laboral.

Esta crítica también puede aplicarse a otras producciones normativas por parte del Estado. Tómese como ejemplo la promulgación de los Decretos 1047 de 2014 donde realiza el marco normativo para la protección de la seguridad social para los conductores de vehículo taxi o el Decreto 721 de 2013 y posterior ley 1788 de 2016 que genera mecanismos especiales para los empleados de servicio doméstico.

La manera en la que el Estado propone solucionar la informalidad dependiendo de la actividad que realice el informal o el nivel de importancia que reviste en términos de exigencias mediante los medios de protección judicial, habrá una carencia de herramientas legales de formalización si el Estado sigue promoviendo el reconocimiento de los derechos de los informales de manera selectiva.

### **ley 1429 de 2010**

Pasando a otro de los elementos que constituyen la informalidad laboral, en el capítulo anterior se expuso que otro de estos factores es la precaria o nula creación de empresas que cumplen con los requisitos mínimos de la ley. Con el fin de generar incentivos para que estas

empresas pequeñas y medianas formalicen su creación, la ley crea beneficios que fomenten la formalidad laboral mediante la constitución adecuada de su empresa.

“Desde el año 2000 se han aprobado varias iniciativas legislativas para crear nuevas instituciones y asignar mayores recursos con el fin de promover el emprendimiento y la formalización de las unidades productivas” (Forlac,2013).

Es importante tener en cuenta la intervención del Estado para procurar la disminución del fenómeno de la informalidad lo realiza mediante la ley 1429 de 2010, por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo. Esta es solo una de las leyes que ejemplifican esta motivación (Ley 1429 2010).

Es de resaltar que esta ley, para efectos de su aplicación define la informalidad de dos maneras:

Informalidad por subsistencia, que es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital y la informalidad con capacidad de acumulación, que es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad ((Corte constitucional, 2010)).

Esta ley tiene beneficios que desde la perspectiva práctica, pueden ayudar a promover la formalización ya que alivia las cargas en materia tributaria, en pagos parafiscales y matrícula mercantil para pequeñas empresas pues interviene en elementos que, para las empresas, motivan la informalidad laboral como lo son los programas de desarrollo empresarial (art 3) , la reducción temporal en los costos de requisitos legales que deben cumplir las empresas durante los primeros años de operación (arts. 4.º, 5.º, 6.º y 7.º) , incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente (arts. 9.º, 10.º, 11 y 13), disposiciones acerca de las cooperativas de

trabajo asociado (art 63) , simplificación de trámites (arts. 17 a 23) y la Creación del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo (arts. 51 a 59) .(Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social, 2011)

Como se había expuesto previamente, el informe de la OCDE objeto de análisis de este trabajo también propone que, para el efectivo cumplimiento de la normatividad laboral, se deben “Garantizar recursos suficientes para la inspección de trabajo y mejorar su presencia en zonas rurales” (OCDE,2019). Para abordar de manera adecuada esta recomendación, primero se debe contextualizar sobre los inspectores de trabajo en la legislación colombiana.

### **Decreto 4108 de 2011**

En Colombia, la competencia de inspección y vigilancia de trabajo la tiene el Ministerio del trabajo luego de la reorganización de la que fue producto en el Decreto 4108 de 2011. Entre sus objetivos esta la creación de un “sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control”.

Las inspecciones de trabajo, de acuerdo con el inciso sexto del artículo 32 de la Ley 1562 de 2012, en conjunto con los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, los coordinadores de inspección, vigilancia y control, y el personal de apoyo interdisciplinario, conforman el Sistema Nacional de Inspecciones de Trabajo, que contará con la concurrencia de todas las dependencias de las diferentes entidades estatales, que dentro de sus funciones realicen visitas de inspección “in situ” a las diferentes empresas ubicadas en el territorio nacional.(Ministerio de trabajo,2005)

Expone entonces el Manual del inspector que estos son un elemento esencial en tanto las actividades que desarrollan procuran el cumplimiento de normas laborales y de aquellas disposiciones consignadas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que

complementan su labor como el Decreto 4108 de 2011 y la Resolución 404 de 2012 del Ministerio del Trabajo. (Ministerio de trabajo,2005).

Además, indica este manual que también de conformidad con el Decreto 1227 de 2011 es un funcionario del ministerio público y una autoridad administrativa de conformidad con el artículo 17 del Código Sustantivo del Trabajo y una autoridad policía de acuerdo con el numeral 2 del artículo 486 y el numeral 2 del artículo 3° de Ley de Inspecciones del Trabajo y Acuerdos de Formalización Laboral (Ministerio de trabajo,2005).

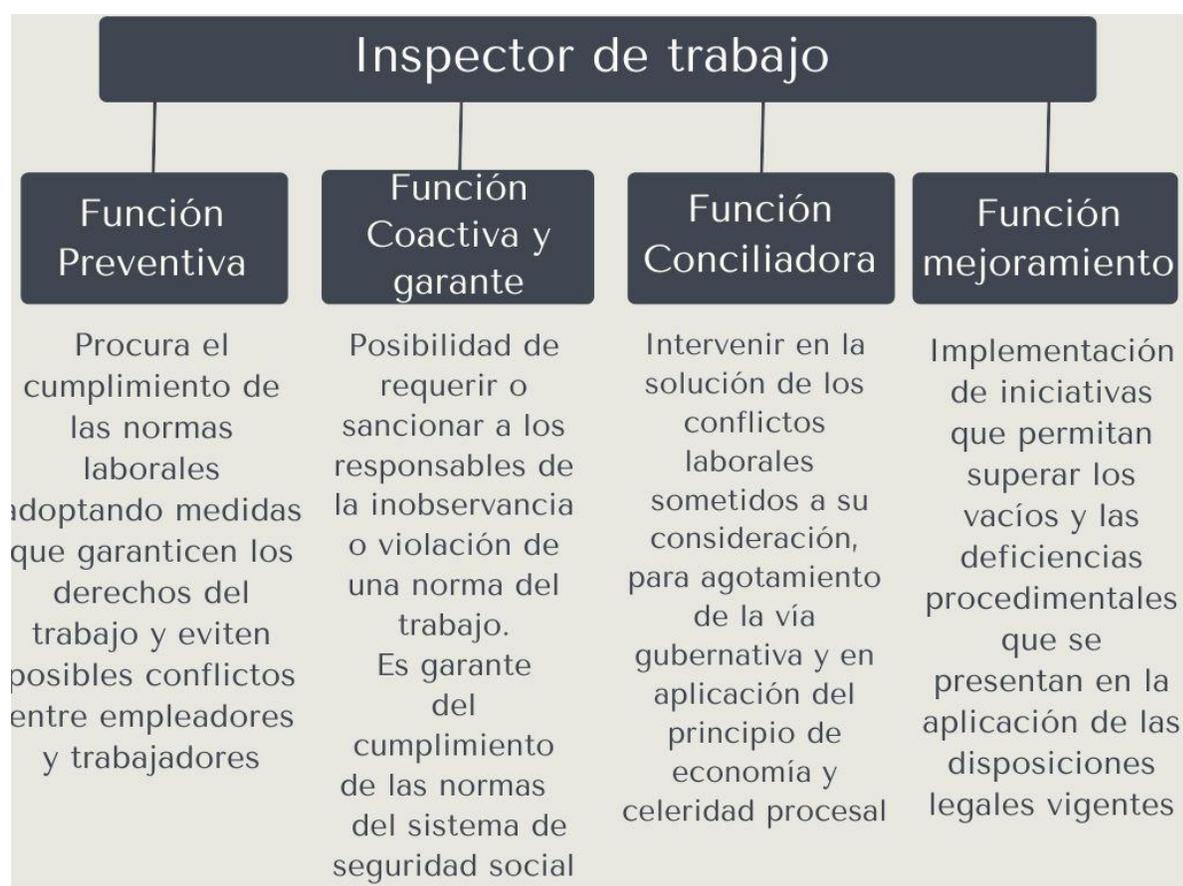
La función de vigilancia y control es delegada también a estos funcionarios de acuerdo el artículo 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo, además de la ley de Inspecciones del Trabajo y Acuerdos de Formalización Laboral y de los Convenios 81 y 129 de la OIT. (Ministerio de trabajo,2005)

Como estas competencias deben ser realizadas de manera autónoma por cada entidad territorial, la Ley 1610 de 2013 regula algunos aspectos de las inspecciones del trabajo, en el cual le otorgan como competencia general a los inspectores del trabajo las siguientes funciones:

- Función Preventiva: Que propende porque todas las normas de carácter sociolaboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.
- Función Coactiva o de Policía Administrativa: Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.
- Función Conciliadora: Corresponde a estos funcionarios intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para

agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal.

- Función de mejoramiento de la normatividad laboral: Mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.
- Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones. (Ministerio de trabajo,2005):



Gráfica 4. Funciones inspector de trabajo. Ley 1610 de 2013

Indica la OCDE en su informe que respecto la inspección al trabajo, Colombia ha realizado importantes mejoras al incrementar el presupuesto como resultado de un programa de cooperación entre Estados Unidos y la OIT cuyo objetivo es la mejorar sistemática de la

aplicación de la legislación laboral(OCDE, 2019).Esta cooperación, indica el informe, se centra en la formación de los inspectores de trabajo y la implementación de sistemas electrónicos de gestión de casos en todas las regiones para facilitar su supervisión.

La medida de los resultados de las inspecciones que realiza la OCDE se considera efectiva según las multas que se han realizado por el incumplimiento de la legislación laboral. Aunque ha tenido mejoras en los últimos siete años, indica esta entidad, ha presentado una reducción alarmante para el año 2018, por lo cual concluye que es necesario “realizar nuevos esfuerzos para garantizar una recaudación adecuada de las multas existentes”. (OCDE,2019)

Aunque pareciera que la OCDE está interesada en aspectos de carácter económico más que de satisfacción de derechos laborales, al referirse a la importancia de los inspectores de trabajo en la recaudación de multas, la verdad es que su nivel de análisis tiene sentido si se considera que el Convenio 81 de la OIT, (ratificado por Colombia) donde en el artículo 13 los faculta para tomar medidas que tengan efectos sancionatorios (OIT,2019).

Según la OIT (1947) Es decir, los inspectores de trabajo, sin afectar el núcleo de protección de la administración de justicia podrán tomar medidas con el fin de eliminar o mejorar los defectos observados en la instalación, montaje o métodos de trabajo siempre y cuando estos constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores, para lograr adoptar estas medidas, los inspectores de trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional a ordenar o hacer ordenar de la siguiente manera:

- a) las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores; o

- b) la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores. (OIT,1947).

En el caso de que este procedimiento no sea compatible con la practica administrativa o judicial del miembro, los inspectores tendrán el derecho de dirigirse a la autoridad competente para que esta sea quien ordene lo que haya lugar o adopte las medidas de aplicación inmediata (OIT, 1947)

Esta materialización de la función coactiva está fundamentada con elementos correctivos, no solo en la vigilancia de los trabajadores en la realización de su trabajo, sino también la inspección de las contrataciones de las empresas para identificar posibles abusos de las figuras de contratación laboral o, el injustificable mantenimiento de condiciones de informalidad, así como también una protección especial ante la satisfacción de los derechos que componen la seguridad social.

### **Acto legislativo 01 de 2005**

Como se ha reiterado en el desarrollo de este análisis, uno de los elementos vitales para el alcance de la calidad laboral y la promoción de la formalidad laboral es la pertenencia al sistema de la seguridad social.

Aunque esto tiene un fundamento constitucional, al ser el sistema de seguridad social derecho fundamental y fundante del Estado social de derecho en Colombia, la seguridad social como función elemental de la calidad de vida fue además desarrollada por la OIT en 1952.

Esta organización creo un convenio en el cual indica los estándares mínimos aceptados internacionalmente para promover y garantizar el acceso a la seguridad social, donde se pretende que durante todo el ciclo de vida de las personas tengan acceso a las prestaciones esenciales para

vivir. Es decir, este convenio establece un piso mínimo donde todas las personas a nivel nacional deben tener al menos garantizado:

- Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- Seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad (OIT,2012)

Esta misma organización mediante la resolución 202 de 2012 apporto pautas de orientación a los Estados para establecer y poner en práctica el sistema de pisos mínimos accesibles a todas las personas. (OIT,2012)

Hace hincapié la OIT que los pisos mínimos deben desarrollarse teniendo en cuenta que el sistema de seguridad social es susceptible de respetarse principios como la progresividad, la universalidad de la protección e incluso la sostenibilidad financiera, fiscal y económica del sistema.

Actualmente Colombia no cuenta con un piso mínimo de protección que integre a todas las personas ya que la cobertura ha dependido, en gran medida, del nivel de formalización laboral.

### ***Antecedentes***

Desde la institución del sistema integral de la seguridad social con la expedición de la ley 100 de 1993, se crean normas, procedimientos y entidades con el fin de garantizar calidad de

vida mediante prestaciones asistenciales en el sistema de pensiones, salud, riesgos laborales y servicios sociales complementarios.

Las prestaciones del sistema de la seguridad social se definen atendiendo a la contribución que se hace al régimen, es decir, se tendrá una cobertura completa de las prestaciones de seguridad social si se contribuye mediante aportes del salario. Para garantizar esta satisfacción el aporte es obligatorio tanto para empleador y trabajador y se realiza mensualmente al sistema PILA, que es planilla que recoge y administra los aportes de los contribuyentes al sistema.

En Colombia acorde a la normatividad vigente están obligados a contribuir al sistema de seguridad social todas las personas dependientes que cuenten con un contrato de trabajo o aquellas independientes que realicen una actividad económica. Todas estas personas al contribuir al sistema tienen derecho, además de todas las prestaciones que devienen del mismo, a beneficiar a aquellas personas que pertenecen a su núcleo familiar que no están activos económicamente.

No obstante, los beneficiarios del sistema no son únicamente los relacionados con el contribuyente. El régimen contributivo a su vez es fundamental en tanto permite tener un régimen subsidiado donde el Estado por medio de los aportes realizados puede garantizar la prestación mínima del sistema de seguridad social a quienes no tienen capacidad de pago o no realizan actividades económicas en el ámbito formal.

Uno de los principios que soporta esta división de regímenes es el principio de solidaridad. Indica la Corte Constitucional “El principio de solidaridad exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren” (Corte

Constitucional, 2006). Esto llevaría a inferir que el sistema colombiano en seguridad social es extensivo de manera integral a todas las personas.

No obstante, las prestaciones en el sistema de seguridad social respetan el principio de solidaridad cuando, como en el caso de las pensiones, las personas pertenecen al sistema. Puede pasar que cotizan activamente o ya se encuentran efectivamente pensionadas. Incluso, si no alcanzan a cumplir los requisitos legales para obtener una pensión, estas personas son parte del sistema pensional. Pero al ser un factor que depende del nivel directo de contribución, las prestaciones que puede acceder el régimen subsidiado se reducen a la protección y garantía del derecho a la salud ya que a esta no contribuir al sistema pensional, no se ven integradas solidariamente.

Teniendo en cuenta entonces que el nivel de adquisición de prestaciones como la pensión depende del nivel de formalización que se tiene respecto el sistema de seguridad social, se puede inferir que las personas que pertenecen al sistema subsidiado no tienen satisfecho su derecho a la seguridad social en los términos del artículo 48 de la Constitución Política.

Aunque este artículo consagra la obligatoriedad del servicio público de la seguridad social, no se puede pretender que el acceso a este derecho sea de manera uniforme de carácter subsidiado. Es decir, que todas aquellas prestaciones que no se pagan como contribuyente sean de todas maneras garantizadas en términos iguales a toda la sociedad. Fiscalmente es insostenible un sistema que sea soportado únicamente con el presupuesto nacional, pues si el pecunio de las pensiones no deviene de la contribución, debe el Estado reconocer el pago absoluto de las mismas y esto será imposible de cumplir.

Debido a esto, el Acto Legislativo 01 de 2005 incorpora el principio de sostenibilidad financiera donde se ordena preservar el equilibrio del sistema de pensiones para poder, al menos,

garantizar las prestaciones a las personas que pertenecen a este sistema contributivo. Esto permite, inevitablemente, considerar y confirmar que la seguridad social integral en la legislación colombiana no es garantizada como un derecho fundamental para todas las personas.

Al ser una ineludible realidad, pues como se ha expuesto previamente la informalidad se ha presentado como un factor inevitable en la economía – incluso necesario- uno de los mecanismos instaurados por el Gobierno Nacional para pretender satisfacer los derechos asociados a la dignidad humana desde las prestaciones asistenciales del sistema de la seguridad social, e intervenir en las consecuencias negativas que tiene la informalidad laboral, se materializo con la expedición del Acto legislativo 01 de 2005.

En este acto reformativo de la Constitución Política se intervino el contenido del derecho a la seguridad social, uno de sus objetivos fue el extender el ámbito normativo de este derecho a todas las personas. Aunque es paradójico que este derecho desde su consagración ya era para todas las personas, la modificación fue importante al crear un mecanismo que permite garantizar mínimamente prestaciones del sistema de la seguridad social a aquellas que se encontraban por fuera del radar del sistema, que como se ha mencionado en este análisis, corresponde a los informales.

Se establece entonces la creación de beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo (BEPS) para personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones para tener acceso a una pensión. Estos BEPS se crearon con el objetivo de no dejar en absoluta desprotección a aquellas personas que no alcanzaron a satisfacer los requisitos mínimos para el reconocimiento de una pensión o cuando se es cesante y los ingresos no son suficientes para realizar el aporte a la seguridad social.

*¿Cuáles es el problema de los BEPS en relación con la informalidad laboral?*

En el año 2018 Fernando Carrillo Flórez quien para esa época era el procurador general de la Nación hizo unas declaraciones en las cuales afirmo que el programa BEPS no había dado los resultados esperados. Indico que “entre 2015 y 2018 el programa BEPS tuvo costos fiscales elevados, por casi 170 mil millones de pesos, y en contraprestación cuenta con pocos afiliados” (Florez,2018).

En contraposición a esta afirmación, la presidente de Colpensiones Adriana Guzmán Rodríguez- para esa época- que es la entidad que administra el programa, indico que para las metas definidas en el plan nacional de desarrollo se habían cumplido, pues para ese año “ya cuentan con 1.220.000 colombianos vinculados a BEPS. De esta cifra, hay 181.418 vinculados que pertenecen al sector rural y 1.489 son reinsertados. Además, ya hay 427.197 ahorradores en el programa” (Guzmán, 2018).

Se trae a colación este enfrentamiento de posiciones sobre el programa BEPS para ilustrar al lector sobre el complejo tema que resulta ser disminuir la informalidad laboral cuando hay un nivel complejo de desarticulación normativa.

Solo considerando el tema en cuestión, y analizando la naturaleza del mecanismo como una herramienta que busca garantizar al menos mínimamente una asistencia a las personas que están por fuera del sistema se presentan dos problemas al respecto. El primero, es que la naturaleza de los BEPS es voluntaria y la segunda es que este mecanismo no es una prestación del sistema integral de la seguridad social.

Este programa está dirigido a personas que están en una situación de vulnerabilidad respecto un derecho que se supone es de carácter fundamental. En principio, ninguna persona debería tener falencias o ver violentado sus derechos asociados al mínimo vital, pero en términos

pragmáticos la realidad es abrumadora debido al nivel de personas que están en el sector de la informalidad.

Es entonces sensato que el Estado permitiera crear un fondo donde se vinculen las personas que por sus condiciones de ocupación no están en el sistema de seguridad social, no obstante, la informalidad no solo es un factor que depende de una carencia de oportunidades laborales, también es una opción para personas que aun teniendo la capacidad de ser formales no lo hacen y, como se expuso previamente, es incluso un comportamiento habitual en la conformación de empresas privadas y lo que es peor, también en empresas públicas.

Es entonces insensato pretender que el carácter obligacional de la satisfacción del derecho a la seguridad social es solo para personas que cuenten con un vínculo formal laboral. Véase incluso fortalecido el argumento teniendo en cuenta que el Estado creo una entidad de fiscalización como lo es la unidad de gestión pensional y parafiscales (UGPP) para procurar la contribución adecuada y a tiempo de los conceptos pertenecientes al sistema de la seguridad social, pero desde la realidad del sector informal que ganan menos de un salario mínimo mensual legal se les precisa como voluntario el pago mediante un ahorro, lo que lleva a exponer el siguiente problema.

Los BEPS, como lo indica su nombre, son beneficios económicos periódicos, no son una pensión y por lo tanto no son una prestación asociada al derecho a la seguridad social.

Además de inverosímil es complejo comprender el argumento que trasciende la creación de los BEPS para pretender la satisfacción de derechos mínimos asociados al mínimo vital. La seguridad social y la garantía de una prestación como una pensión que permita a las personas vivir con dignidad una calidad de vida, dependen enteramente de que el sistema integral de la

seguridad social tenga suficiente cobertura y contribución para satisfacer los fines del Estado Social de Derecho.

Es entonces claro el nivel de desarticulación normativa cuando el Estado crea una herramienta que pretende satisfacer derechos asociados a la seguridad social con un ahorro voluntario y no una prestación del sistema integral de la seguridad social.

### **Caso especial: Decreto 1174 de 2020**

Se denominó como “caso especial” el análisis del Decreto 1174 de 2020 atendiendo a que , a pesar de que esta es la estrategia normativa más actual por parte del Gobierno del presidente Iván Duque para intervenir en la informalidad reglamentando el piso mínimo de seguridad social , este Decreto no puede considerarse como material de análisis sobre el tema como se realizó con las leyes y Decretos aquí descritos, teniendo en cuenta que la obligatoriedad y operación del piso de protección tiene como fecha máxima el 1 de febrero del año 2021 y que para la fecha de realización de este proyecto solo ha cumplido un mes desde su promulgación. Además, por el momento este Decreto carece de control constitucional.

### ***Reglamentación del piso mínimo de protección social y su relación con el Decreto 2616 de 2013.***

Acorde al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 adoptado por la ley 1599 de 2019, una de las estrategias para disminuir la desigualdad es intervenir el sistema de la seguridad social respecto la cobertura del sistema de seguridad social para personas que devenguen menos de un salario mínimo mensual vigente como consecuencia a la dedicación parcial a un oficio, trabajo o actividad económica. (Ley 1599 de 2019)

Este piso mínimo consiste en “la afiliación a salud subsidiada, la vinculación al programa del servicio, social complementario de Beneficios Económicos Periódicos, y el acceso a un seguro inclusivo” (Decreto 1174 de 2020) para las personas que tengan una relación contractual laboral o por prestación de servicios que sea por tiempo parcial y que en contraprestación a esta labor perciban menos de un salario mínimo mensual legal vigente.

Lo particular de la creación de este piso mínimo es que, a diferencia de lo que se regula en el Decreto 2616 de 2013, este podrá ser aplicado dependiendo de la calidad del sujeto, es decir, habrán vinculados obligatorios y voluntarios.

Serán vinculados obligatorios:

1.1 Las personas que tengan uno o varios vínculos laborales por tiempo parcial y que en virtud de ello reciban un ingreso total mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

1.2 Las personas que celebren uno o varios contratos por prestación de servicios y que reciban una contraprestación total mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente después de descontar expensas y costos cuando a ello haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

1.3 Las personas que cuenten con uno o varios vínculos laborales, y simultáneamente, con uno o varios contratos por prestación de servicios, que reciban un ingreso total mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente después de descontar expensas y costos cuando a ello haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario. (Decreto 1174 de 2020)

Es decir, entraran a la categoría de obligatorios todas las personas que cuenten con una relación laboral formal, sea esta de carácter dependiente o independiente.

Como estas personas tienen un vínculo establecido, indica el Decreto que el aporte se realizará mensualmente por el empleador o el contratante durante el mes que se desarrolle la actividad y el valor del aporte será el 15% del ingreso mensual obtenido durante dicho tiempo, claro está, este aporte será adicional al pago realizado por la labor.

Estos pagos se harán mediante los BEPS y de este pago se propende el pago de un valor para el seguro inclusivo, que es la cobertura de riesgos laborales, y el resto será para el fondo de ahorro particular.

En el caso de los vinculados voluntarios, que son:

Las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios, incluidos los productores del sector agropecuario y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social y cuyo ingreso total mensual sea inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente después de descontar expensas y costos cuando a ello haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario el aporte será diferente. (Decreto 1174 de 2020)

Indica el Decreto que los vinculados voluntarios serán los responsables de realizar el aporte, que será del 15% de su ingreso mensual después de descontar expensas y costos acorde el estatuto tributario.

Este Decreto que reglamenta el piso mínimo no es el único material normativo sobre este tema en el ordenamiento jurídico. El Decreto 2016 de 2013 que se expuso previamente, ha tenido como objeto permitir la vinculación de los trabajadores dependientes que laboren por periodos inferiores a un mes al sistema integral de seguridad social.

Esta situación no es la misma que se dispone en este Decreto del piso mínimo teniendo en cuenta que a diferencia del Decreto 2016 de 2013, a pesar de que se están creando obligaciones de afiliación a un sistema de protección y ahorro a los vinculados obligatorios, como se explicó previamente, esto no es una prestación del sistema integral de seguridad social. Los BEPS no son pensiones.

Es paradójico incluso como se precisan las obligaciones de fiscalización por parte de la UGPP para la impedir que las empresas o contratistas puedan obtener provecho en la reducción de aportes al sistema de seguridad social porque este Decreto avala, contra todo sentido de lógica y articulación normativa, la creación de una herramienta de evasión al sistema de seguridad social.

#### **Decreto 1174 de 2020 y resolución 202 de 2012 de la OIT. ¿Se corresponden?**

Se presentan entonces varios problemas con el Decreto 1174 de 2020 a la luz de los planteamientos de la OIT sobre los pisos mínimos y a su vez, y de nuevo, un problema de articulación normativo con sus mismos fines constitucionales.

Como se advirtió previamente, este Decreto carece de control constitucional actualmente. No obstante, cumpliendo con los objetivos planteados en este trabajo, es menester pronunciarse respecto a la practicidad de este Decreto como un medio por el cual el Gobierno Nacional pretende disminuir la desprotección e insatisfacción de derechos asociados a la calidad laboral.

La primera situación compleja es que una vez más, hay una evidente desarticulación normativa en tanto el Gobierno Nacional insiste en crear mecanismos que terminen por proteger la informalidad laboral antes que intervenir y erradicarla.

Este comentario tiene sentido si se considera que este piso mínimo de protección esta, de alguna manera, desde la perspectiva de los vinculados obligatorios avalando la contratación de personas por valores inferiores al salario mínimo y sin contribuir al sistema de seguridad social.

Aunque el Decreto indica que solo será aplicable para personas que trabajen por tiempo parcial que en los términos de este “Es aquel que desempeña un trabajador que labora por periodos inferiores a un mes calendario o menos de la jornada diaria máxima legal” (Decreto 1174 de 2020), el Decreto 2616 de 2013 ya había definido un esquema que permite la vinculación de los dependientes que laboren por periodos inferiores a un mes al sistema integral de seguridad social.

Entonces este Decreto no solo tiene un grave problema de desarticulación normativa en tanto no realiza modificaciones para extender y mejorar el alcance de garantías mínimas, sino que un más gravoso pareciera desmejorar las condiciones actuales de los trabajadores afectando el principio de progresividad de la ley laboral.

Una vez expedido el Decreto varios sectores y gremios sindicales se pronunciaron respecto la naturaleza de este. En particular, se pone de presente el comunicado entregado por Luis Miguel Morantes Alfonso presidente de la Confederación de trabajadores de Colombia (CTC) donde rechaza la expedición de este.

El decreto 1174, no trae ningún beneficio para los trabajadores, no combate la informalidad, todo lo contrario, la fomenta y la legaliza, elimina el derecho a una pensión digna, es contraria a las recomendaciones de OIT y a los objetivos del desarrollo sostenible – ODS, es una negación al trabajo decente, inicia el desmonte del salario mínimo, deja a la clase trabajadora en situación de mayor pobreza y desamparo, aumentará la pobreza y la desigualdad (Alfonso,2020).

Cuando en esta opinión el presidente de la CTC hace referencia a que el Decreto es contrario a las recomendaciones de la OIT, este se refiere a la “Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)” (OIT,2012) . Esta recomendación ofrece unos parámetros mínimos de cobertura de la seguridad social que los Estados deben tener en cuenta para realizar la normatividad que pretenda satisfacer y garantizar estos derechos.

Aunque es cierto que el Decreto busca estrategias para promover la afiliación y prestación de la seguridad social para personas que desde la conformación ordinaria de las normas no cuentan con esta protección, es decir, en el caso de los vinculados obligatorios como contratistas y los vinculados voluntarios, el problema de este Decreto desde las pautas planteadas por la OIT, radica en que esta entidad considera que las estrategias de extensión a la seguridad social deben aplicarse a personas que forman parte de la economía formal e informal y al definir este piso de protección como una opción mediante los BEPS y no como algo mandatorio como las cotizaciones al sistema de la seguridad social para ciertos sujetos, el alcance de esta estrategia se reduce, de nuevo, a un sector de la población.

Otro de los problemas es que este Decreto es creado para personas que, aun en una situación de dependencia (Que en teoría debería asegurar la protección del derecho a la seguridad social) no se les garantiza el pago del salario mínimo por la labor prestada. Aunque es sensato considerar que las personas reciban una contraprestación por el tiempo laborado y así ha sido planteado el trabajo incompleto, el problema es que, de nuevo, este Decreto pareciera normalizar la contratación de las personas por menos del salario mínimo.

Esto es problemático desde la recomendación 202 ya que la OIT considera que los pisos mínimos deberían tener al menos garantizado la seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un mínimo definido nacional. Este Decreto está avalando la cotización de la

seguridad social sobre el 15% de lo devengado inferior al salario mínimo, lo cual va en contra de lo estipulado por esta entidad y por lo definido legalmente en la legislación colombiana al porcentaje de aportes al sistema de cotización de la seguridad social integral.

También en la recomendación de la OIT se determina que, para poder realizar estrategias nacionales para extender la seguridad social, los Estados miembros

deberían establecer progresivamente y mantener sistemas de seguridad social integrales y adecuados que sean coherentes con los objetivos de las políticas nacionales y tratar de articular las políticas de seguridad social con las demás políticas públicas (OIT,2012).

Es evidente la falta de articulación normativa, teniendo en cuenta que Colombia es un Estado miembro de la OIT y parte de su bloque de constitucionalidad y de la formación de su Estado Social de Derecho tiene como base fundante los convenios ratificados por la OIT, no tiene sentido alguno que este Decreto este reglamentando el piso mínimo de protección social en base a un programa del servicio, social complementario de Beneficios Económicos Periódicos y no a hacer extensivo y no en las garantías mínimas y básicas que determina la OIT para los pisos de protección social.

La OIT indica que para asegurar que todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las cuatro siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional:

- acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

- seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad. (OIT,2012)

Es decir, el piso mínimo de protección está diseñado es para buscar mecanismos de inclusión de población que por sus calidades especiales no pueden contribuir y verse beneficiados del sistema integral de seguridad social, este sistema no está planteado como un retroceso en derechos asociados a la dignidad humana y el mínimo vital.

Aunque no puede afirmarse con firmeza cual es el espíritu del legislador qué obro en el acto legislativo 01 de 2005 para crear los beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, atendiendo a la naturaleza única del acto legislativo y de las cláusulas pétreas que soportan la constitucionalidad del Estado, es sensato afirmar que estos beneficios no fueron pensados en los términos del Decreto 1174 de 2020.

Es un problema de desarticulación normativa pretender crear mecanismos que permitan garantías inferiores a las mínimas y aunque se han presentado muchas críticas y debates jurídicos respecto la constitucionalidad de este Decreto en tanto hay un sector que considera que los derechos fundamentales asociados a la calidad laboral tales como el acceso a la seguridad y el mínimo vital, respecto lo que concierne este análisis, el Decreto 1174 de 2020 es una falla legislativa más para procurar reducir los índices de informalidad laboral.

Independiente a la decisión constitucional que le preceda al control de este Decreto y la discusión sobre si se reforma o no el sistema de pensiones o si este está interviniendo en el núcleo de derechos fundamentales, este Decreto tiene la problemática de avalar comportamientos donde se violentan las garantías mínimas, ya que en este no se están planteando soluciones para el sector informal.

En este capítulo se expusieron y contrastaron solo algunos productos normativos que son estrategias del Estado Colombiano para intervenir en fenómeno de la informalidad laboral. Entre ellos la creación de una red de formalización y empleo, o beneficios para promover la formalización de empresas, incluso, la creación de agentes protectores de los derechos laborales y hasta la propuesta de un piso mínimo de protección. Sin embargo, para realizar un análisis satisfactorio solo quedará entonces evaluar qué tan efectivos han sido estos enfoques.

## Capítulo 7

### 7.1. ¿Es Realmente la Recomendación de la OCDE Útil en Términos Prácticos Teniendo en Cuenta el Ordenamiento Jurídico Colombiano?

Indica la OCDE (2019) en su recomendación para la disminución de la informalidad laboral que se debe cumplir de manera eficaz la normatividad legal, por lo cual, cabe realizar, de manera simple una referencia sobre cuál es el valor de la eficacia de las normas.

#### **Sobre la eficacia de las leyes en Colombia**

Indica la Corte Constitucional en Sentencia C-873/03 que el concepto de eficacia tiene sus matices dependiendo de la corriente del pensamiento a la que se adscriba el jurista.

No será la misma eficacia en términos de los positivistas como Hans Kelsen, donde los conceptos de validez y existencia se asimila en tanto este depende de la expedición de la autoridad competente a través de procedimientos indicados por el ordenamiento jurídico.

Este concepto dista entonces de la teoría de un tradicional realista, la Corte Constitucional afirma que para estos la existencia de las normas depende de su eficacia social. Es decir, de su “efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes –en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad” (Corte Constitucional, 2003)

Son varias las teorías y corrientes que a través de la historia han pretendido llenar de contenido los conceptos como los de eficacia de las normas jurídicas. No solo se refiere a los positivistas o realistas, también se han presentado corrientes filosóficas intermedias.

Aunque estas discusiones son de suma importancia, para efectos prácticos se asumirá el concepto adoptado por la Corte Constitucional (2003) donde se afirma que:

La eficacia de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico (...) El sentido jurídico de eficacia hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de eficacia se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas (Corte Constitucional, 2003).

Cuando la OCDE propone como medio para la reducción de la informalidad laboral el “eficaz cumplimiento de la normatividad legal” (OCDE,2019) se pone en contraste con esta teoría de la eficacia aceptada previamente. Teniendo en cuenta el sentido jurídico expresado hay eficacia pues estas normas existen y crean obligaciones para el Estado. Además, crean derechos y conductas para las personas que pertenecen al sector informal que buscan la satisfacción de derechos asociados a la calidad laboral. También genera prohibiciones o abstenciones a varios sujetos que intervienen en estas relaciones para contribuir que los derechos puedan satisfacerse de manera efectiva.

Aunque en términos de eficacia jurídica podría aceptarse que la recomendación de la OCDE (2019) es adecuada y está siendo llevada a cabo, el elemento sociológico no corre con esta misma suerte. Como se mencionó previamente, en Colombia no hay un marco normativo que englobe a todos los sujetos que pertenecen a la informalidad laboral.

### **La eficacia y la articulación normativa, ¿Cuál es el problema?**

Si se pone en consideración el nivel de eficacia, por ejemplo, del Decreto 567 de 2014 donde se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral, se podrá identificar que se esta

ley tiene la aptitud para intervenir en factores que promueven la informalidad laboral, concretando obligaciones en entidades públicas y privadas con el objetivo de generar empleos formalizados y garantizar la efectiva vinculación de todos los ocupados al sistema de seguridad social. (Decreto 567, 2014)

No obstante, la metodología planteada para algunos de estos objetivos corresponde a programas de educación a los ciudadanos sobre la importancia de la formalización en el sector laboral. Por esta razón, desde la perspectiva de la eficacia sociológica de la norma, se desdibuja el objetivo de la ley como un mecanismo para disminuir considerablemente la informalidad laboral.

La eficacia de la norma que pretende una red de nacional de formalización laboral tiene problemas en tanto no le da el tratamiento a la seguridad social como una obligación del Estado asociada a los derechos del trabajo y la dignidad humana, pues no considera mecanismos en términos obligacionales y concretos a los agentes que tiene una relación voluntaria con este asunto.

Si se toma por ejemplo este Decreto 567 de 2014 como un mecanismo de disminución de la informalidad laboral al concretar la obligación de la afiliación de las personas al sistema de seguridad social, no es específico en su contenido (Decreto 567, 2014). No obstante, Decretos como el 2616 de 2013 que si propone soluciones concretas en aspectos como los periodos de cotización a la seguridad social de los sujetos que trabaja en periodos inferiores de un mes, genera una situación problemática, pues este último solo refiere a los sujetos que son empleados, no refiere a los ocupados que prestan su actividad económica de la misma manera, pero sin una relación laboral.

Problemas como estos se pueden equiparar al fenómeno de la noción de unidad normativa, pues, aunque este asunto se refiere de manera excepcional a los efectos de las decisiones judiciales, este concepto permite comprender la importancia de una articulación adecuada de normas en el ordenamiento jurídico.

La eficacia del cumplimiento de la legislación laboral en términos de la OCDE tiene desde la perspectiva aquí descrita inconvenientes considerables. A pesar de que el Estado ha producido en cantidad mecanismos normativos para disminuir la informalidad laboral, la calidad y la finalidad de estos carecen de objetivos realizables.

Esto último se debe a que los medios de intervención del Estado han presentado las soluciones para la informalidad laboral a las personas como una opción para satisfacer derechos asociados al trabajo y no se le ha dado el carácter de real de crítico y fundamental, pues la informalidad ataca directamente el núcleo esencial del trabajo. Las normas que pretenden formalizar la informalidad laboral deberían tener un contenido obligacional a las personas en su afiliación.

Retomando otro ejemplo planteado, considere el análisis de la eficacia de la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo (Ley 1429, 2010)

Es cierto, como lo indicaba previamente la OIT que la informalidad laboral es inevitable, así como lo afirma esta organización cuando plantea que:

El sector informal sigue siendo una de las fuentes principales de empleo, si no la principal fuente de empleo en muchos países del mundo. Está compuesto de pequeñas empresas o de empresas por cuenta propia, con poca o ninguna organización formal o capital, y con empleo informal (OIT,2013).

Como se explicó previamente, esta ley pretende mediante la creación de beneficios a las pequeñas empresas, disminuir costos asociados a los procesos de registro, pago de impuestos y en general los requisitos mínimos para gozar de formalidad laboral.

Un artículo del diario La República, ofreció datos donde presentaba un pequeño balance sobre la aplicación de la ley de primer empleo (también llamada de esta manera) donde se afirma que:

A diciembre de 2012, de las 424.197 empresas beneficiadas con la Ley 1429 de 2010 de Formalización y Generación de Empleo en el Registro Único Empresarial (RUE) de las cámaras de comercio del país, tan solo un 20% ha realizado aportes al Sistema de la Protección Social. (Carranza Garzón, A. (2013)).

El balance presentado por el diario La República es importante porque aborda la importancia de esta ley que permitió la formalización de empresas existentes y creo un nuevo marco normativo con beneficios que incentiven la creación de empresas bien constituidas, la eficacia de esta ley para reducir la informalidad en Colombia es muy precaria Carranza Garzón, A. (2013).

En el estudio realizado por la Universidad del Externado del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social (2011), concluyen que, a pesar de que hubo una relevante acogida en estos procesos de formalización, en este estudio se afirma que:

La exposición de motivos de la Ley 1429 no aporta muchos elementos de análisis que contribuyan a dilucidar las características y las causas de la informalidad en Colombia. Esto, necesariamente, se ha reflejado en el articulado aprobado que, aunque bien intencionado, no cuenta con la contundencia, coordinación e integralidad que requiere la solución del grave problema de la informalidad en Colombia. (Universidad del Externado, 2011).

Se encuentra entonces un poco más firme el argumento donde uno de los mayores problemas del Estado a la hora de intervenir en el fenómeno de la informalidad laboral tiene que ver en parte, por su ausente articulación de objetivos manifestados en productos normativos.

El problema de esta desarticulación es que Colombia, en términos coloquiales, crea leyes por crearlas. Esto es una realidad absurda, pero a fin de cuentas una realidad. Lo decía ya el Doctor Jairo Enrique Angarita (2018) en su artículo “Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad”, donde propone un análisis en el que parte de la hipótesis que Colombia, a pesar de tener una enorme actividad legislativa produce normas de todo orden y para cada situación tiene baja aceptación en su material normativo. “Ello debido no solo a nuestras características particulares, sino también a la generación de leyes como propuestas políticas y a la incapacidad del Estado para imponerse y eliminar la impunidad, lo que produce mayor ineficacia” (Angarita J, 2018).

Aunque se ha abordado entonces un análisis y opinión sobre lo relativo a la eficacia de las leyes que han buscado intervenir el fenómeno de la informalidad laboral desde la creación de estrategias o entidades públicas y privadas que puedan pretender vincular a las personas a la formalidad laboral, como último análisis, es menester abordar lo relativo a la eficacia de la Ley 1610 de 2013 donde se crean mecanismos específicos para la protección y adecuada ejecución de los derechos laborales salvaguardados por los inspectores de trabajo (Ley 1610, 2013).

Como se expuso previamente, los inspectores de trabajo tienen varias funciones que fluctúan entre la función preventiva hasta la función coactiva o de policía administrativa.

Para poder considerar cual es el nivel de eficacia de los inspectores de trabajo como defensores y promotores de los derechos asociados al trabajo y la seguridad social, se debe tener en consideración cual es la calidad del sujeto de la relación. Es decir, no será lo mismo, y el

actuar del inspector de trabajo no será el mismo, si la persona tiene una relación laboral definida o si esta persona está en el medio informal. Incluso, en el peor de los casos, se encuentra en alguno de estos sectores en unas condiciones de abuso de sus derechos.

Cuando una empresa está en el sector de la formalidad y sus empleados tienen carencias de la satisfacción de sus derechos, el inspector de trabajo podrá mediante su función preventiva adoptar medidas y soluciones que, junto con el empleador, permitan garantizar los derechos y evitar posibles conflictos. Incluso, si los problemas son una realidad latente entre empleador y empleado, podrá el inspector mediar estos conflictos, ya que este es un requisito de procedibilidad para el agotamiento de la vía gubernativa en muchos procesos de la justicia ordinaria.

Otra situación será, si una empresa formal de manera deliberada incumple lo dispuesto en la normatividad legal. Tendrá competencia el inspector para conocer de las violaciones a los derechos que devengan de un uso inadecuado de las modalidades de contratación, el incumplimiento en las responsabilidades de los aportes al sistema de la seguridad social, incluso, conocerá de los riesgos asociados a una mala gestión de los empleadores que ponen en peligro la integridad física y mental de sus empleados por sus conductas ilegales.

Estas actitudes son corregidas, acorde a las funciones otorgadas al inspector de trabajo mediante la función coactiva o de policía administrativa. Tendrá competencia el inspector de trabajo para sancionar a las empresas o responsables de la inobservancia o violación de una norma de trabajo, por lo cual, hacer un seguimiento y protección de los derechos al trabajo y el núcleo de los derechos asociados a las condiciones mínimas de dignidad, es una responsabilidad materializada en un funcionario que, en términos de eficacia, ha funcionado.

No obstante, la función de mejoramiento de la normatividad laboral es más precaria en tanto lo que se pretende es que mediante iniciativas de los inspectores de trabajo se puedan ”superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes” (Congreso,2013), pero como se ha venido explorando en este trabajo, respecto a la informalidad laboral no habrá mucho que estos puedan superar ya que los vacíos y las deficiencias legales provienen de la ausencia del mismo legislador.

La OCDE hizo hincapié en que una de las soluciones para mejorar la informalidad depende de “mejorar la aplicación de la legislación laboral a través de un poder judicial eficaz y una inspección de trabajo adecuadamente equipada” (OCDE,2019).

Sin embargo, a pesar de que en Colombia se han realizado esfuerzos presupuestales e incluso normativos con la ley 1610 de 2013, su eficacia se ve afectada por el recurrente fenómeno de la desarticulación normativa en materia laboral (Ley 1610, 2013).

A pesar de que se crean obligaciones concretas para los inspectores de trabajo e incluso, desde la perspectiva sociológica de la eficacia las personas reconocen la importancia del inspector de trabajo y acuden a él, esta herramienta termina por beneficiar casi que exclusivamente a la población formalizada.

Con todo lo expuesto, se cuestiona entonces cual es el efecto que tienen las recomendaciones de la OCDE cuando considera que Colombia puede disminuir sus índices de informalidad laboral garantizando el cumplimiento eficaz de su legislación laboral.

### **¿Qué ha logrado la OCDE?**

Para ser justos en la medida del papel que juega la OCDE como organización, se explicó previamente que esta busca la integración de buenas prácticas a sus miembros para lograr mejores índices en la calidad de vida. Así que consecuentemente, quien se una a su organización

pretende que estas prácticas sean directrices para su forma de gobierno y creación de políticas públicas.

Considerando que la OCDE está integrada por países con los mejores índices de calidad de vida, no es sorprendente que Colombia cuente con una de las peores calificaciones en materia de calidad laboral respecto todos sus miembros. La OCDE afirma que con una tasa del 0.9 entre el balance de vida-trabajo y del 5.5 en empleo, lo hacen en comparación a países que tienen una calificación media – alta tales como Noruega con un índice de 8.3 en empleo y balance vida-trabajo en 8.5 o Suiza que ostenta un puntaje de 9.3 en y en balance vida-trabajo el 8.4, un país con precariedades casi alarmantes en temas de calidad laboral. (OCDE, 2019).

Se pensaría entonces que la participación de Colombia en este grupo responde a la notoria motivación de adquirir modelos que considerando su cultura, sociedad y capacidad normativa, puedan llevarlo a alcanzar mejores estándares de vida.

No se pone en duda que para Colombia fue un logro la aceptación en esta organización ya que eso implica que, ante las mejores potencias en satisfacción de derechos y calidad de vida, Colombia tiene potencia para alcanzar estos objetivos. Incluso, para que su postulación pudiera ser aceptada se afirma que:

Introdujo importantes reformas para adaptar su legislación, políticas y prácticas a los estándares de la OCDE, en particular en material laboral, reforma de su sistema de justicia, la gobernanza empresarial de las empresas estatales lucha contra el soborno y en el comercio, así como para establecer una política nacional sobre productos químicos industriales y gestión de residuos (OCDE,2018).

Siguiendo esta línea de ideas, si Colombia ha realizado acciones tan contundentes para pertenecer a un selecto grupo en la comunidad internacional, se genera entonces la duda sobre

quien está fallando en su tarea, pues en Colombia el fenómeno de la informalidad laboral sigue determinando la baja calidad de vida. ¿La OCDE hace recomendaciones muy imprecisas o difíciles de alcanzar? O ¿Colombia no tiene la capacidad de llevar a cabo estas recomendaciones?

La respuesta es que Colombia no tiene la capacidad para llevar a cabo estas recomendaciones porque en cuando son llevadas a la realidad terminan por ser imprácticas. Es decir, si Colombia fuese eficaz en el cumplimiento de la legislación laboral el fenómeno de la informalidad laboral, esta se reducirá considerablemente, como ha demostrado pasar en los otros miembros que tienen mejores calificaciones sobre la calidad laboral.

Pero en la realidad colombiana, como se ha puesto en consideración en este trabajo, el fenómeno de la informalidad laboral ha tenido una pobre y mala intervención en Colombia desde siempre. Por lo cual, el que la OCDE recomiende que se garantice un cumplimiento eficaz de la legislación laboral puede ser incluso contraproducente porque, al tener una situación de desarticulación normativa tan grave y una mala intervención en el fenómeno de la informalidad laboral, solo se estarían garantizando una perpetuidad de violación de derechos asociados al trabajo y las condiciones mínima para vivir en dignidad.

Respecto a la posición de la OCDE, se le resalta que es una organización que produce propuestas claras y contundentes que se realizan atendiendo a los estudios realizados por la situación económica y productiva del país. No obstante, no debería ser de ajeno conocimiento que, en un país como Colombia, no basta con recomendarle que sea eficaz en cumplimiento de su legislación laboral, sino de ponerle de presente que el fenómeno de la informalidad laboral se está viendo normalizado por sus construcciones normativas.

Si la OCDE acepto la participación de Colombia en su organización teniendo en cuenta que no puede medir sus niveles de calidad de vida con países como Alemania, por ejemplo, debería ser más consiente en sus recomendaciones. Sus propuestas deberían ser además más contundentes y realistas a la hora considerar solucionar la informalidad como índice para el mejoramiento de la calidad laboral.

## Conclusión

Se encuentra verificado que la informalidad laboral es un factor que afecta la satisfacción de derechos fundamentales asociados a los mínimos establecidos para vivir en condiciones dignas en tanto realizar una actividad económica con condiciones desiguales e incluso precarias, impide a las personas la dignificación de sus capacidades.

Aunque la informalidad laboral es un problema que afecta las políticas normativas y económicas a nivel mundial, en el caso colombiano, acorde a los informes presentados por la OCDE, de todos sus países miembros Colombia tiene el peor índice de bienestar y trabajo.

Estos indicadores como se expuso en este informe, pueden ser contrastados con la normatividad en tanto el índice por excelencia para medir la informalidad laboral en Colombia es la participación en el sistema de la seguridad social. Esto se debe a que, al ser un Estado Social de derecho, la seguridad social pertenece al núcleo esencial del mínimo vital y la dignidad humana.

Según la enunciación realizada y posterior análisis de las herramientas normativas que ha pretendido poner en marcha Colombia para reducir el factor de la informalidad laboral se confirma que estas han sido ineficientes, ya que este problema como se expuso en este trabajo, no solo depende del nivel de ocupación de las personas sino también la gran incidencia en la conformación de empresas.

Como se expuso previamente, así como resulta perjudicial una pobre garantía de estos derechos mínimos asociados a la calidad laboral que terminan por fortalecer el problema de la informalidad laboral, los comportamientos ventajosos o ignorante de los ocupados que crean empresas en condiciones por debajo de los mínimos legales establecidos terminan contribuyendo alarmantemente al fenómeno de la informalidad laboral.

También se puede constatar que cuando las relaciones laborales formales mediante abusan de las figuras de contratación, se generan nuevas problemáticas asociadas a la pobre satisfacción de derechos asociados a la calidad laboral. Aunque no es el foco de discusión de este trabajo los ejemplos de estas problemáticas, es relevante destacar que la globalización también ha tenido un rol fundamental en la normalización de la informalidad laboral desde la creación de ocupaciones en la economía colaborativa mediante plataformas de servicios.

No ha sido una problemática exclusiva de Colombia, a nivel mundial, plataformas como Rappi o Uber, por nombrar algunas, han generado graves problemas de informalidad atendiendo una inexistente satisfacción de calidad laboral por ausencia de regulación.

Los efectos de estas "relaciones" que hay entre la empresa prestadora del servicio y la persona que realiza la gestión, son una grave problemática ya que, a causa de una inexistente regulación, los "rappi" o los "Uber" son un nuevo incentivo de ocupación menos restringido que aumenta los índices de informalidad y fomenta la desprotección de garantías mínimas asociadas a la calidad laboral.

Entonces pues, como se expuso en este trabajo el problema de la informalidad laboral no es por sí mismo lo que impide a Colombia mejorar sus condiciones de calidad de vida, sino que al Colombia tener un problema grave de conformación normativa para intervenir en este fenómeno, perpetua el factor e incluso ha llegado a normalizarlo. Esto no representa una sorpresa debido a que el sistema normativo colombiano es ineficiente en el cumplimiento y satisfacción de la legislación laboral y a causa de esta inoperante legislación, la desactualización en temas como los de la economía colaborativa, perpetúan el fenómeno de la informalidad.

Otra de los análisis al alcanzados con el contraste de la normatividad colombiana y el fenómeno de la informalidad laboral es que cuando el Estado Colombiano formula leyes y

Decretos que propone, por ejemplo, la intervención en los índices de pertenencia de la seguridad social o la formalización de las empresas como una opción para las personas, está contribuyendo a la desinformación sobre la fundamentalidad de los derechos asociados al trabajo y la calidad laboral.

Es comprensible entonces que el problema de desarticulación normativa y producción excesiva de legislación laboral que pretende intervenir en el problema de la informalidad laboral tenga un carácter perjudicial ya que se comporta de manera selectiva con la población de ocupados a la cual dirige sus decisiones normativas más concretas y exigibles. Tómese como uno de los ejemplos expuestos en este trabajo el caso de la cotización a la seguridad social de trabajadores por periodos inferiores a un mes del Decreto 2616 de 2013 , donde está excluyendo una vez más a un sector de la población impidiendo la satisfacción de un trabajo en términos decentes.

Incluso, el problema de Colombia sobre su pobre calidad de producción normativa para la reducción del factor de informalidad laboral ha escalado niveles de falta de articulación que ha permitido concluir que, si en efecto Colombia llevara a cabo el cumplimiento de las recomendaciones entregadas por la OCDE en el informe objeto de este análisis, como lo es el caso de la reglamentación del piso mínimo de protección, estaría formalizando en términos jurídicos la informalidad como un medio de satisfacción de la calidad laboral.

Esto es completamente absurdo teniendo en cuenta que las recomendaciones de la OCDE pretenden guiar y ayudar a los Estados miembros a fortalecer su sistema normativo con buenas prácticas mediante políticas públicas y normativas que han permitido a otros miembros, ser calificados como los países que de una escala de 0 a 10, tienen un promedio muy alto de satisfacción de calidad laboral.

Así que una vez enunciado el problema de la informalidad laboral, así mismo el análisis de las recomendaciones de la OCDE y en contraste de la normatividad laboral vigente y su aplicación, es plausible concluir que en teniendo en cuenta las condiciones específicas que comprenden el fenómeno de la informalidad laboral, las recomendaciones de la OCDE no son propuestas realistas ateniendo a que Colombia es ineficiente en el alcance de sus propias leyes.

Se concluye entonces, en un primer momento que en contraste entre la producción normativa de Colombia y la realidad para reducir la informalidad laboral mediante políticas de intervención a la seguridad social, la formalización de las empresas e incluso, en los sistemas de protección de los derechos mediante los inspectores de trabajo y la reglamentación de servicios complementarios, se concluye de nuevo que Colombia es ineficaz, al fallar también en el elemento sociológico de la relevancia de las normas jurídicas.

En un segundo momento que, teniendo en cuenta que algunas de las recomendaciones que entrega la OCDE en su informe “Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019” para mejorar los índices de calidad disminuyendo el fenómeno de la informalidad dependen de la aplicación eficaz de la legislación laboral, se concluye que estas recomendaciones carecen de practicidad en tanto Colombia tiene fallas estructurales en su ordenamiento jurídico por una evidente desarticulación normativa en la producción de normas que pretenden disminuir la informalidad laboral.

Finalmente, luego del análisis prestado en este trabajo, es claro que Colombia carece de una legislación laboral que tenga una eficacia en la creación de obligaciones, derechos y abstenciones para los sujetos implicados en la misma, por lo cual, es insensato considerar que una aplicación de esta defectuosa normatividad, carente de efectiva protección de los derechos

asociados al trabajo y mínimo vital y con un evidente problema comprensión sobre la naturaleza progresiva de los derechos asociados a la dignidad del hombre, va a permitir reducir el fenómeno de la informalidad laboral como lo argumenta la OCDE.

Las propuestas realizadas por la OCDE en el análisis “Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2019” no son una solución realista para disminuir el factor de la informalidad como un índice que afecta la calidad laboral ya que Colombia ha demostrado con las herramientas normativas previstas para esto que no está en la mentalidad de sus políticas públicas y normativas la adopción de estas buenas prácticas recomendadas por la OCDE.

### **Referencias**

Acto legislativo 01 de 2005 Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. 25 de julio de 2005

Angarita J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. *Razón Crítica*, (4), 195-217.

<https://doi.org/10.21789/25007807.1302>

Carranza Garzón, A. (2013) Solo 20% de las beneficiadas con Ley 1429 pagan aportes sociales. Diario La República.

Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/solo-20-de-las-beneficiadas-con-ley-1429-pagan-aportes-sociales-2037604>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 53. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 93. 7 de julio de 1991 (Colombia).

CINTERFOR (2020) Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional.

Empleo informal. OIT. Recuperado de <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

Corte Constitucional (13 agosto de 1992) Sentencia C 479 de 1992 [MP José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional (30 septiembre de 2003) Sentencia C-873 de 2003 [MP Manuel José Cepeda Espinoza]

Corte Constitucional (22 febrero de 2006) Sentencia C 111 de 2006 [MP Rodrigo Escobar Gil]

Corte constitucional (24 febrero de 2010) Sentencia ST 135 de 2010 [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional (5 abril de 2017) Sentencia 211 de 2017 [MP Iván Humberto Escruceria Mayolo]

Corte Constitucional (10 mayo de 2018) sentencia SU 040 de 2018 [MP Cristina Pardo Schlesinger]

Corte Constitucional (22 octubre de 2019) Sentencia C 492 de 2019 [MP José Fernando Reyes Cuartas]

DANE. (2019). Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral - Históricos. (DANE) recuperado de

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>

Decreto 567 de 2014 [Ministerio de Trabajo] Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones. 19 de marzo de 2014.

Decreto 2616 de 2013 [Ministerio de Trabajo] Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales. 20 de noviembre de 2013

Decreto 1174 de 2020 [Ministerio de Trabajo] Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. 27 de agosto del 2020

Departamento Nacional de Planeación (2018). Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE.(2018) Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Lo-que-gana-Colombia-con-el-acceso-a-la-OCDE.aspx>

Fedesarrollo (2018) ¿Está funcionando el programa BEPS? Asofondos y Fedesarrollo proponen modificarlo. Blog Actualícese recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/actualicesecom5noviembre2018.pdf>

Forlac (2013) Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013 recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245615.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245615.pdf)

Ministerio de trabajo, (2005) Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social Manual del Inspector de Trabajo. Bogotá. Recuperado de [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/manual\\_del\\_inspector.pdf/b032aaad-3151-0a2b-a8d6-9cf75eb51d4a](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/manual_del_inspector.pdf/b032aaad-3151-0a2b-a8d6-9cf75eb51d4a)

Ministerio de trabajo (2020). ¿Qué es la seguridad social? Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/que-es-la-seguridad-social>

Ley 1429 de 2010 Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.29 de diciembre de 2010. Congreso de la Republica de Colombia.

Ley 1610 de 2013 Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral. 02 de enero de 2010.

Ley 1599 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. 25 de mayo de 2019

Escuela Nacional Sindical (2020) Centrales sindicales rechazan el decreto 1174. Agencia de información laboral (AIL) recuperado de <https://ail.ens.org.co/informe-especial/centrales-sindicales-rechazan-el-decreto-1174/>

OCDE (1960) Convención de la OCDE (Francia) recuperado de <https://www.oecd.org/acerca/documentos/convenciondelaocde.htm>

OCDE (2018) OECD countries agree to invite Colombia as 37th member. Paris. Recuperado de

<https://www.oecd.org/newsroom/oecd-countries-agree-to-invite-colombia-as-37th-member.htm>

OECD (2019), Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019, OECD Publishing, Paris, recuperado de

<https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>.

OCDE. (2020) Quienes somos. Recuperado de <https://www.oecd.org/acerca/>

OIT (1947) C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, Ginebra OIT

OIT (2004) ¿Qué es el trabajo decente? Recuperado de [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm)

OIT (2012) La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

OIT (2013), La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal La medición de la informalidad: Manual estadístico y el empleo informal, OIT publishing Turin, recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_222986.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222986.pdf)

OIT. (2014). Comunicado de prensa. La OIT avanza en la discusión sobre la economía informal. (OIT) recuperado de [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_246900/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_246900/lang--es/index.htm)

OIT. (2019). Blog. La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América latina. (OIT) recuperado de [https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS\\_729999/lang--es/index.htm#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20PREALC%2C%20el%20sector,ocupados%2C%20y%20el%20trabajo%20dom%C3%A9stico](https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang--es/index.htm#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20PREALC%2C%20el%20sector,ocupados%2C%20y%20el%20trabajo%20dom%C3%A9stico).

Páez Torres. M (2020) La informalidad laboral está en las calles, pero también en algunas empresas. Bogotá Universidad de Rosario recuperado de <https://www.urosario.edu.co/Investigacion/UCD/Articulos/La-informalidad-laboral-esta-en-las-calles-pero-tambien-en-algunas-empresas/>

Ponce, G. (2017). Tendencias de la protección social para el sector informal. Revista Fasecolda, (165), 16-21. Recuperado de <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasecolda/article/view/247>

Presidencia de la República de Colombia. (2018) Historia y miembros de la OCDE. Bogotá: Presidencia de la república. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180525-Historia-y-miembros-de-la-Ocde>

Universidad del Externado (2011). Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social.

Universidad del Externado. Bogotá recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/boletin13-nuevo.pdf>