



**Medidas de respuesta adoptadas por Colombia para la mitigación de los efectos del COVID-19 en materia económica y laboral, con relación al marco de políticas propuesto por la Organización Internacional del Trabajo-OIT.**

Autor:

**IVAN FRANCISCO FUENTES PEÑALOZA**

Director:

**ADRIANA CAMACHO**

**Título al que se opta:**

**Magíster en Derecho Laboral y de la Seguridad Social**

**Facultad de Jurisprudencia**

**Maestría en Derecho Laboral y de la Seguridad Social**

**Universidad del Rosario**

**Bogotá - Colombia**

**2022**

# **Medidas de respuesta adoptadas por Colombia para la mitigación de los efectos del COVID-19 en materia económica y laboral, con relación al marco de políticas propuesto por la Organización Internacional del Trabajo-OIT.**

Iván Francisco Fuentes Peñaloza<sup>1</sup>

## **Resumen.**

En este capítulo se realiza un análisis de algunas de las medidas adoptadas por el Estado Colombiano para la mitigación de la crisis socio-laboral acaecida por la Pandemia del Coronavirus Covid-19, teniendo en cuenta cada uno de los cuatro pilares, basados en Normas Internacionales del Trabajo-NIT, propuestos por la OIT para tal fin. Así mismo, se develan las principales dificultades para la adopción de las medidas de mitigación de la crisis dentro de nuestro entorno socio-jurídico, teniendo en cuenta las coyunturas actuales por las que atraviesa nuestro Estado, con la finalidad de proponer posibles soluciones para la eficaz implementación de tales medidas.

*Palabras clave:* Normas Internacionales del Trabajo-NIT; Organización Internacional del Trabajo-OIT; Empleabilidad; Covid-19.

## **Introducción.**

Como es conocido, son muchas las consecuencias que a nivel mundial ha dejado la pandemia del COVID-19. Uno de los terrenos mayormente afectados ha sido sin duda el del trabajo, donde hemos visto como, por múltiples circunstancias asociadas a la actual coyuntura millones de empleos se han perdido, generando preocupantes índices de desempleo e incertidumbre laboral dentro de las naciones del mundo.

Por ser la crisis un problema común entre todos los países del planeta, y considerando que en tiempos de dificultades es donde más deben afianzarse los derechos del hombre, es importante que el mundo unifique criterios para solventar los problemas de empleabilidad y garantizar los derechos laborales dentro de cada territorio. Por ello, la Organización

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Santo Tomás de Aquino, sede Bogotá- Especialista en Derecho Laboral y de la Seguridad Social de la Universidad del Rosario.

Internacional del Trabajo, como organismo internacional llamado a tomar las banderas para proponer soluciones al respecto, ha establecido un marco de políticas de respuesta, estructurado en cuatro pilares basados en las normas internacionales de trabajo- NIT, que demarcan la ruta para la mitigación de la crisis acaecida con ocasión a la pandemia.

Es necesario entonces, realizar un análisis de como en nuestro contexto local se ha dado observancia a ese marco de políticas propuesto por la OIT, en concordancia con las NIT, las cuales, según Guy Ryder, Director General de la OIT, proporcionan una base de probada eficacia para las respuestas de política que se centran en una recuperación sostenible y equitativa, poniendo de presente que, muchas de ellas han sido debidamente acogidas y ratificadas por Colombia, otorgándoles dentro de nuestro ordenamiento jurídico una posición privilegiada, en virtud del artículo 53 superior. Por lo anterior, el presente texto se gesta a partir de un diseño metodológico cualitativo, con enfoque dogmático, sustentado con base en un análisis de textos jurídicos y de normatividad y jurisprudencia nacional expedida con ocasión a los primeros 18 meses de emergencia sanitaria por cuenta de la Covid-19, en contraste con las recomendaciones estructuradas en cuatro pilares puestas a consideración por el organismo internacional mediante nota del mes de mayo de 2020, con el fin de establecer en primera medida, como se ha mencionado, de qué manera se han visto reflejadas las propuestas realizadas por la Organización Internacional del Trabajo dentro del marco normativo de emergencia expedido por el Gobierno colombiano, y por otro lado, identificar cuáles son aquellas talanqueras que se presentan en la correcta implementación de las medidas de respuesta. Así mismo, con el fin de identificar las vías más convenientes para la ejecución de medidas de respuesta que permitan solventar la crisis, es importante conocer además de las principales dificultades que la ejecución de estas tienen, cuáles pueden ser las posibles soluciones que permitan la mayor eficacia en la realización de las mismas.

a- **Algunas medidas de contingencia adoptadas por Colombia para la mitigación de la crisis, con relación al marco de políticas propuesto por la OIT:**

Con fundamento en cuatro pilares, a saber: I- *Estimular la economía y el empleo*; II- *Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos*; III- *Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo*, y IV- *Recurrir al dialogo social para encontrar soluciones*, la Organización Internacional del Trabajo ha establecido un marco de políticas de respuesta a la crisis socio

laboral desatada por la pandemia, que sirva a los países como base para la mitigación de la coyuntura, en distintos ámbitos. Es fundamental poner de presente que, para las naciones del mundo es indispensable contar con una hoja de ruta que marque el camino para una recuperación progresiva de la empleabilidad y de las economías internas, para lo cual, el marco de políticas de respuesta propuesto por la OIT, aparece como una guía que puede facilitar tan difícil tarea, pues su fundamento recae sobre cuatro pilares basados en Normas Internacionales del Trabajo, que “como cualquier cimiento sólido, cada uno de los pilares complementa a los demás para soportar conjuntamente la enorme carga que recae sobre los países” (OIT, 2020, p. 4).

Debido a la necesidad de encontrar soluciones inmediatas, es importante que países como Colombia acojan las pautas fijadas por el organismo internacional, ya que nos encontramos inmersos en una situación totalmente inédita, en la cual, se vislumbran una serie de vacíos y situaciones de necesidad regulatoria urgente, que se traducen, en la mayoría de los casos, en desconocimiento de garantías y derechos de diversa índole, regulados internacionalmente a través de acuerdos y convenios internacionales, y que el estado colombiano, a pesar de la crisis, no puede desconocer.

Las Normas Internacionales del Trabajo, las cuales fundamentan cada uno de los pilares que estructuran el marco de políticas de respuesta propuesto por la OIT, se tornan indispensables para asegurar que dentro de los estados, al momento de la implementación de políticas encaminadas a solventar la crisis, se asegure que los trabajadores y las empresas cuenten con la posibilidad de adaptarse a las nuevas realidades socio laborales, teniendo en cuenta que, “el respeto de las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo (SST), las modalidades de trabajo, la protección de categorías específicas de trabajadores, la no discriminación, la seguridad social o la protección del empleo es una garantía de que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden mantener unas condiciones de trabajo decente mientras se ajustan a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19”. (OIT, 2020, p. 4)

Además de revelar muchos de los problemas de Colombia en diferentes campos, la coyuntura del Covid -19 develó la fragilidad de nuestro entorno laboral, el cual se vio considerablemente tocado a causa de las medidas de contingencia adoptadas para contener la

propagación del virus, pues además de la pérdida de un gran número de empleos formales, es necesario poner de presente que nuestro mercado de trabajo agrupa a cerca de 14 millones de trabajadores dentro de la informalidad, escenario que pone a estas personas en una difícil situación, toda vez que las mismas no gozan del reconocimiento de derechos y garantías laborales. (Jaramillo Jassir, 2020).

La confirmación del primer caso de Coronavirus Covid-19 en nuestro territorio, en marzo de 2020, trajo consigo una serie de medidas urgentes de estricto confinamiento sin antecedentes en nuestro tiempo, que como ya se mencionó tuvieron injerencia directa en el mundo del empleo. Teniéndose que, “el periodo más crítico fue el segundo trimestre abril-junio, cuando las personas empleadas se redujeron en 4,8 millones y la tasa de desempleo escaló diez puntos porcentuales, al 20,3 por ciento”. (OIT, 2021, p. 10), causando así una crisis de empleabilidad grave, que generó consecuencias sociales y económicas sin precedentes en el Estado colombiano.

Dicho lo anterior, tenemos que, en lo que concierne a la adopción de medidas de contingencia acogidas por Colombia con relación a la pandemia, el Gobierno Nacional, con la finalidad de conjurar la crisis acaecida por la enfermedad, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, lo cual facultó al Gobierno para dictar decretos con fuerza de ley, única y exclusivamente con la finalidad de mitigar la crisis e impedir la expansión de los efectos de la misma, en virtud de lo señalado en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia. (Colombia P. d., 2020)

Posteriormente, y en atención a que las facultades ordinarias y extraordinarias conferidas a los entes estatales para hacer frente a la crisis de la pandemia mediante el Decreto 417 fueron insuficientes, el Gobierno de Colombia, por medio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, declara nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio colombiano, con la finalidad de “fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país” (Colombia P. d., Decreto 637 de 2020, 2020).

A partir de lo anterior, se desprenden una serie de medidas y políticas públicas acogidas por Colombia con la finalidad de atender la crisis desde distintos campos, lo que nos lleva a realizar un análisis de algunas de las respuestas adoptadas por Colombia para mitigar los efectos de la pandemia, respecto de cada uno de los pilares que estructuran la ya mencionada política de respuesta a la coyuntura acaecida por el Covid-19 propuesta por la OIT.

- **Respecto al estímulo de la economía y el empleo:**

Estimular la economía y el empleo en tiempos de crisis sanitaria se torna verdaderamente complejo. Para analizar este punto, vale la pena señalar que tal estímulo ha debido presentarse dentro de dos escenarios. El primero de ellos ha debido darse dentro de la fase de confinamiento y aislamiento preventivo obligatorio, en donde un gran número de empresas se han visto obligadas a detener total o parcialmente sus actividades operativas, comerciales y de producción por causa de las medidas de contingencia para evitar la propagación del virus, fase en la cual, con el fin de mantener la economía y los empleos, el Gobierno Nacional se ha visto obligado a adoptar una serie de medidas encaminadas a contener tal acontecimiento.

El segundo escenario de estimulación económica y de empleabilidad sin duda debe presentarse una vez se contenga la propagación del virus y la reapertura económica inicie su curso de manera gradual, pues debe ser punto fundamental para el Estado recuperar las pérdidas económicas y la alta tasa de empleabilidad perdida en pleno confinamiento.

A juicio de la OIT, para alcanzar exitosamente el estímulo de la economía y el empleo dentro de los estados en plena crisis, estos deben contar con una política fiscal activa, que asegure los recursos para el financiamiento de los distintos planes y programas diseñados para solventar la crisis; una política monetaria flexible con miras a estabilizar la economía y adicionalmente, contar con ayudas y alivios financieros a empresas de determinados sectores especialmente afectados con ocasión a la coyuntura. (OIT, 2020). No obstante, además de los elementos antes descritos, es imperioso el fortalecimiento del sistema sanitario nacional, esto con la finalidad de que los estímulos a la economía y a los empleos no empeoren la crisis de salud pública acaecida por la incesante propagación del virus.

El estado colombiano a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, mediante el Decreto 417 de 2020 y posteriormente mediante el Decreto 637 del mismo año, ha tomado distintas decisiones encaminadas a la recuperación económica. Una de las primeras y más importantes acciones se da mediante la promulgación del Decreto 813 del 04 de junio de 2020, por medio del cual se modificó el Presupuesto General de la Nación, con el fin de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno Nacional buscaba implementar para conjurar la crisis. (Colombia P. d., 2020). Lo que facilitó al Gobierno la asignación de recursos a distintos programas de diversa índole, entre ellos, los destinados a fortalecer la economía y la generación de nuevos puestos de trabajo.

Así mismo, se adoptaron medidas de índole fiscal para contener los efectos de la pandemia en la economía Nacional, notablemente afectada por los confinamientos decretados por el Gobierno. Es así como se fijan algunas exenciones tributarias y alivios fiscales, siendo quizá una de las medidas tributarias más recordadas en plena pandemia el día sin iva, que consistió en que, “con el propósito de dar impulso a la reactivación económica conforme lo descrito en el Decreto 682 del 21 de mayo de 2020, se reglamenta la exención especial de iva prevista en el Capítulo II, artículos 22 al 25 de la Ley 2010 de 2019 (Nueva Ley de Financiamiento), fijando 3 días sin iva en las fechas 19 de junio de 2020, 03 de julio de 2020 y 19 de julio de 2020” (Triana, 2021, p. 106), en las cuales, algunos bienes como electrodomésticos, vestuario, entre otros, siempre que cumplieran con ciertas características y valores, estarían exentos del pago del impuesto al valor agregado.

De otra parte, ha sido claro para el estado colombiano que, pese a que la llegada del Covid 19 a territorio Nacional ha sido un problema generalizado, las consecuencias de las medidas adoptadas para contener la propagación del virus no han sido las mismas para todos los sectores económicos, por ello, teniendo en cuenta que en algunos sectores dada la naturaleza de sus actividades se ha agudizado más la crisis, entre las estrategias de reactivación y sostenibilidad económica tomadas por Colombia, se encuentra el apoyo a empresas de distintos ámbitos considerablemente afectadas por la coyuntura. A manera de ejemplo, tenemos que, “en el campo tributario, los servicios de hotelería y turismo estarán exentos del pago del IVA y los restaurantes y bares no pagarán el impuesto al consumo durante todo

2021. La tarifa IVA sobre los tiquetes aéreos en los próximos dos años quedará en el 5 por ciento en vez del 19 por ciento. Asimismo, se estableció la modificación del calendario tributario para los contribuyentes de 32 actividades económicas cuyas ventas fueron las más afectadas durante la pandemia.” (OIT, 2021, p. 30).

Por otra parte, es claro que, así como hubo sectores mayormente afectados por la pandemia, también ocurrió lo mismo con ciertos grupos de trabajadores de indistintos sectores que padecieron en mayor medida las consecuencias de la crisis. “Los colectivos más afectados fueron los jóvenes, las mujeres, los trabajadores temporales, por prestación de servicios y los menos calificados, quienes, al perder su empleo, en muchos casos optaron por retirarse del mercado laboral.” (OIT, 2021, p. 9). Por ello, es supremamente importante el impulso por parte de las autoridades locales y nacionales, de aquellos sectores económicos donde predomine la vinculación de estos grupos de trabajadores, procurando que tales vinculaciones se den dentro del ámbito de la formalidad.

En virtud de lo anterior, tenemos que, por ejemplo, mediante la firma del Decreto 688 del 24 de junio de 2021, el Gobierno Nacional, en aras de promover la contratación de los jóvenes colombianos, otorgará durante la vigencia del 2021 a aquellas empresas que cumplan con los requisitos para ello, un aporte mensual correspondiente a un 25% del valor de un salario mínimo legal mensual vigente, por cada trabajador adicional de entre 18 y 28 años que estas vinculen. (Colombia P. d., 2021). Iniciativa muy similar a la planteada por el Gobierno en el Proyecto de Ley 439 de 2021, el cual planteaba la Reforma Tributaria que dio origen a las manifestaciones sociales acaecidas en Colombia desde el 28 de abril de 2021, la cual, en su artículo 25, proponía un incentivo para promover el empleo de cierto grupo de trabajadores, otorgando beneficios en el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social a los empleadores que contrataran a personas pertenecientes a tales grupos, entre ellos, jóvenes, mujeres y discapacitados.

En definitiva, son muchos los programas y proyectos sociales y económicos impulsados para conjurar la crisis, teniendo finalmente que, en una ambiciosa apuesta por estimular la economía y la creación de puestos de trabajo, vemos como “el Gobierno nacional ha elaborado un plan de reactivación que comprende un componente de inversión de 176

billones de pesos y que generará dos millones de empleos, directos e indirectos. El plan incluye inversiones en infraestructura, construcción de viviendas, proyectos energéticos, de energía limpia y de transformación digital, que se ejecutarán en un horizonte temporal de hasta seis años, dependiendo del tipo de inversión. En esencia, se trata de un mecanismo articulador de inversión pública y privada, puesto que el 50 por ciento del plan será financiado por recursos privados” (OIT, 2021, p. 30).

- **Respecto al apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos:**

No cabe duda que para salir adelante de una crisis de tal magnitud como la acaecida por cuenta de la propagación del Covid-19, se requiere del irrestricto apoyo por parte del Estado a las empresas y por supuesto a los empleos, pues de allí se logra que la población mantenga el poder adquisitivo para adquirir bienes y servicios, con miras a mantener activa la economía nacional.

Tanto para Colombia como para la mayoría de los estados, esta tarea se torna bastante compleja, ya que dentro del territorio se requiere de la efectiva implementación de programas sociales que aseguren por lo menos, parte de la manutención de aquellas personas que laboran dentro de la informalidad o de aquellas que simplemente no cuentan con ningún medio para subsistir, generando un costo operacional para el Estado bastante amplio. No obstante, como se indicó en líneas anteriores, la reactivación económica del país demanda del apoyo al empresariado colombiano y por supuesto de la manutención de los puestos de trabajo, para así asegurar los ingresos de los trabajadores y de su entorno familiar. Para lograrlo, se requiere del apoyo financiero y fiscal a las empresas, con el fin de evitar quiebras y cierres masivos de sitios de trabajo; de igual forma, es imperiosa la extensión del sistema de protección social, que asegure prestaciones de diversa índole que satisfagan las necesidades de toda la población; finalmente, se hace necesaria la implementación de medidas que conlleven a mantener la mayor cantidad de empleos posible, mediante estímulos financieros y fiscales que motiven a los empresarios a mantener incólumes los puestos de trabajo. (OIT, 2020)

Con el fin de preservar el empleo dentro del territorio, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado mediante el Decreto 637 de 2020, el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 639 del 08 de mayo de 2020, crea el Programa de

Apoyo al Empleo formal-PAEF, con la finalidad de otorgar mensualmente y hasta por tres veces, un aporte por empleado correspondiente al 40% de un salario mínimo, para facilitar el financiamiento de las nóminas de empleados de las empresas o personas naturales que cumplan con los requisitos establecidos para acceder a ello. (Colombia P. d., 2020). Es necesario indicar que, dada la importancia de este programa para la protección y estímulo del empleo, el Congreso de la República mediante la Ley 2060 de 2020, amplió la temporalidad del mismo, la cual inicialmente era por los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2020, otorgándole un plazo de vigencia hasta el mes de marzo de 2021. (Congreso de la República de Colombia, 2020)

Así mismo, para asegurar que los ingresos de los trabajadores se mantuvieran ilesos, mediante el Decreto 488 del 27 de marzo de 2020, se brinda la posibilidad de que aquellos trabajadores que a causa de la crisis acaecida por la pandemia tuvieran una disminución en su ingreso mensual, debidamente certificada por su empleador, pudieran retirar mensualmente de su cuenta de cesantías el monto que le permita compensar esa diferencia. (Colombia P. d., 2020). De igual forma, mediante el Decreto 770 del 03 de junio de 2020, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios-PAP, el cual consistió en el otorgamiento de un aporte monetario de naturaleza estatal a los beneficiarios del mismo, con la finalidad de apoyar y subsidiar el pago de la primera prima de servicios del año 2020. (Colombia P. d., 2020).

Por otro lado, con el fin de mantener la liquidez de los empleadores, trabajadores dependientes e independiente y de algunos pensionados, mediante el Decreto 558 del 15 de abril de 2020, se implementaron medidas encaminadas a la disminución temporal de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y a la protección de los pensionados en la modalidad de retiro programado, permitiendo el traslado de recursos y otras disposiciones. (Colombia P. d., 2020). Sin embargo, es necesario poner de presente que mediante Sentencia C-258 del 23 de julio de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del Decreto 558 de 2020, teniendo en cuenta que el mismo no cumplía con los requisitos materiales derivados del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

De lo anterior, se colige que el apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos, debe traducirse en la posibilidad de que en nuestro territorio se mantengan la mayor cantidad de empresas golpeadas por la crisis, lo que conlleve a la estabilidad en el empleo de la mayor cantidad de trabajadores posible, para asegurar que se mantengan sus ingresos y su poder adquisitivo, hecho que sin lugar a dudas repercute directamente en la dinámica económica nuestro país.

- **Respecto de la protección a los trabajadores en el lugar de trabajo:**

Con relación a este punto, es preciso señalar que, aún antes de la llegada de la pandemia, la protección de los trabajadores en el sitio donde prestan sus servicios es un aspecto fundamental en la correcta relación sinalagmática de trabajo, no solo porque obliga a los empleadores a adoptar todas las medidas correspondientes con miras a garantizar que las labores realizadas por su personal se realicen de forma segura y saludable, sino que, a su vez, exige a los operarios la plena observancia de tales medidas. No obstante, en el asunto que nos ocupa, la protección a los trabajadores en el sitio de trabajo en tiempos de pandemia, no solo incumbe a las partes dentro de una relación de trabajo, pues en este caso se trata de un asunto de salubridad pública, que demanda del pleno compromiso de las empresas por hacer cumplir lo que legalmente se exige para asegurar la seguridad y salud de sus trabajadores y del ejercicio de la responsabilidad social que estas tienen para coadyuvar en la contención de la propagación del virus por fuera de sus instalaciones.

Dentro del marco de políticas para mitigar el impacto económico y social establecida por la OIT, se halla que para la protección de los trabajadores en los sitios de trabajo deben confluír varias situaciones. En primer lugar, es necesario el reforzamiento de los Sistemas de Seguridad y Salud en el Trabajo, pues los planes de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo deben adaptarse con el fin de encontrar acciones que conlleven a la contención de los brotes de contagio dentro de las empresas. De otra parte, es necesario que las empresas se adapten a otras formas de trabajo como lo son el trabajo remoto o teletrabajo, el cual deberá implementarse teniendo en cuenta que, se debe propender para que todas las actividades compatibles con estas modalidades de trabajo sean desarrolladas de esta manera, con el fin de evitar contagios por contacto entre los trabajadores dentro de las instalaciones de las empresas; así mismo, se debe garantizar que los trabajadores que se encuentren laborando

mediante estas formas de trabajo, lo hagan con las herramientas necesarias para ello; finalmente, es necesario respetar los horarios de trabajo establecidos, para evitar acosos y desconocimiento del derecho a la desconexión con el que cuentan los trabajadores. (OIT, 2020).

En nuestro caso colombiano, se han adoptado distintas decisiones encaminadas a la protección de los trabajadores en su sitio de trabajo, siendo quizás el sector de la salud uno de los más beneficiados con tales medidas. Verbigracia de lo anterior, es el reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad laboral en los trabajadores del sector salud, mediante el Decreto 676 del 19 de mayo de 2020.

Entendiendo a la pandemia del COVID-19 como un fenómeno de salud pública que afecta de manera directa al empleo, mediante la Circular 021 del 17 de marzo de 2020, el Ministerio del Trabajo colombiano puso de presente a empleadores y trabajadores las diversas alternativas que la normatividad laboral prevé para la conservación de los puestos de trabajo y la productividad empresarial en el marco de este tipo de situaciones. Es por ello que, dentro de la Circular, se exponen alternativas como: El trabajo en casa; El teletrabajo; Jornada laboral flexible; Vacaciones anuales, anticipadas y colectivas; Permisos remunerados y el pago de salario sin prestación del servicio. (Colombia M. d., 2020) Todo ello, con el fin de proteger el empleo, la salud de los trabajadores y propender para que en la medida de lo posible, no se vea tan afectada la productividad dentro de las empresas, de acuerdo a la naturaleza de cada una de ellas.

De otra parte, vale la pena señalar que, no obstante estar regulado desde hace algún tiempo en nuestro ordenamiento jurídico laboral, el teletrabajo no era una alternativa muy común dentro de nuestro entorno del trabajo, usado ocasionalmente por las empresas como parte de beneficios o herramienta de flexibilización laboral para con sus trabajadores. Sin embargo, es evidente que la pandemia ha demostrado que estas formas de trabajo se han convertido en un mecanismo por el cual, ante diversas situaciones, entre las cuales se encuentra la difícil coyuntura acaecida por la propagación del virus, se brinda distintas soluciones, no solo dentro de la vida laboral y empresarial, sino que, además, tiene sus repercusiones en la vida en sociedad.

Dicho lo anterior, es evidente que la mejor forma de proteger a los trabajadores de la crisis sanitaria es mediante la utilización de alternativas que permitan el aislamiento preventivo, por ejemplo, mediante el trabajo remoto o teletrabajo, los cuales brindan la posibilidad de continuar con las actividades empresariales que sean compatibles con estos y preservar puestos de trabajo. Ahora bien, es importante recalcar que, para aquellas actividades que requieran de la presencia de los operarios en las instalaciones de las empresas, recaerá sobre el empleador la obligación de establecer medidas y protocolos eficientes para garantizar la bioseguridad de sus trabajadores dentro de la empresa, con total observancia a lo establecido por las autoridades competentes.

- **Respecto de recurrir al diálogo social para encontrar soluciones:**

Una de las características más relevantes a la hora de gestar normatividad y decisiones de carácter laboral, sin duda alguna es el establecimiento de consensos entre representantes de los distintos flancos de las relaciones de trabajo y el Gobierno Nacional. Esta relación tripartita permite que, dada la gran carga social que conllevan las normas laborales, se establezcan mínimas garantías y derechos para los trabajadores y desde luego para sus empleadores, teniendo en cuenta que, en este tipo de relaciones, donde una de las partes es visiblemente inferior a la otra, es necesaria la participación de un tercero, en este caso el Gobierno, que establezca límites y asegure el cumplimiento de los postulados en favor de ambas partes.

Por lo anterior, apelar al diálogo social, entendido como “todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores sobre cuestiones de interés común en las esferas de la política económica, laboral y social”, (OIT, 2020, p. 15) es realmente necesario para lograr los mencionados consensos.

Como hemos percibido a lo largo de este capítulo, no han sido pocas las medidas de respuesta que el Gobierno Nacional ha implementado con el fin de mitigar los efectos de la crisis. No obstante, a pesar de que nos encontramos inmersos en una situación totalmente inédita, el Estado, en su afán por contener las consecuencias tan nocivas que para la economía y el empleo trajo la pandemia, no puede, bajo ningún punto de vista tomar decisiones sin antes establecer consensos que permitan la mayor efectividad de tales medidas y desde luego, la

protección y no desconocimiento de las garantías consagradas nacional e internacionalmente en favor de los trabajadores.

En el ámbito laboral, es importante resaltar el papel que deberán desempeñar la negociación colectiva y las organizaciones sindicales en la búsqueda de los mencionados consensos, pues estos últimos, sin duda tendrán la difícil tarea de garantizar que dentro de la toma de decisiones adoptadas para contrarrestar los efectos de la crisis, se garanticen aquellas mínimas garantías producto de verdaderas luchas sociales a través de la historia, todo esto en el marco de un modelo democrático de relaciones laborales, en virtud de lo establecido en el Convenio 87 de la OIT. (OIT O. I., 2020).

Irónicamente, a pesar de que el dialogo social debe ser concebido como uno de los mecanismos más importantes por medio de los cuales se logren acuerdos sociales que permitan salir avante ante la crisis acaecida por la pandemia, en el caso colombiano, no es claro que tipo de acciones ha realizado el Gobierno Nacional con la finalidad de fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y empleadores, su propia capacidad y de incentivar la negociación colectiva, tal como lo plantea la OIT como mínimos elementos presentes para alcanzar el fortalecimiento del dialogo social. Contrario a lo anterior, en nuestro país se ha reflejado un gran descontento social, manifestado a través de grandes movilizaciones sociales que han tenido su génesis en el desacuerdo con en la voluntad gubernamental de adopción de distintas medidas antes y durante la pandemia, entre ellas la reforma tributaria propuesta por el Gobierno mediante el Proyecto de Ley 439 de 2021, la cual dio origen al Paro Nacional que tuvo lugar en Colombia desde el 28 de abril de 2021, teniendo como grandes protagonistas a los representantes de las más importantes centrales obreras del país y que agudizó aún más la crisis económica y de empleabilidad.

**b- Principales dificultades para la aplicación de las medidas de contingencia:**

Dada la urgencia que ameritaba la adopción de medidas de respuesta a la coyuntura, es importante poner de presente que, en el desarrollo y ejecución de los planes y programas trazados, existen diversos factores que inciden en la correcta y eficaz aplicación de lo planteado por las autoridades en el marco del plan de contingencia de los efectos de la crisis. Es por ello que, en este aparte del texto, se traen a colación algunas de las dificultades presentadas en la aplicación del marco de respuesta en Colombia.

- **Dificultades económicas y fiscales:**

El paquete de ayudas y programas sociales diseñados por Colombia para hacerle frente a la crisis demandó de la utilización de buena parte de los recursos del Estado, es por ello que una de las principales dificultades que tienen la ejecución del plan de mitigación en todos los ámbitos es la financiación de los mismos, lo que ha llevado al Gobierno colombiano a buscar alternativas para solventar este aspecto.

Dentro de las consecuencias económicas que se han originado para Colombia con respecto a la financiación de la crisis, se encuentra el aumento en la deuda del país, la cual, según proyecciones del mismo Gobierno, no comenzará a disminuir sino hasta el año 2031. (Cota, 2021)

Por lo anterior, las autoridades gubernamentales, con el fin de aumentar el recaudo de recursos, planteó en el mes de abril de 2021 una reforma tributaria que le permitiera obtener recursos a futuro para estabilizar sus finanzas, sin que la misma tuviera la acogida esperada y al contrario dio origen a multitudinarias manifestaciones sociales que derivaron en su retiro.

Así las cosas, aunque no se ha determinado con plena exactitud la inversión total realizada por el Gobierno Nacional con ocasión a la pandemia, es claro que nos encontramos ante una situación económica verdaderamente precaria, que requiere de los esfuerzos de todos los sectores para solventarla, aunado a una política fiscal aterrizada para la obtención de recursos que permitan mantener los planes sociales propuestos.

- **Dificultades jurídicas:**

En atención al mandato normativo existente en nuestro ordenamiento, correspondió a la Corte Constitucional el examen de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en el marco de la Emergencia. En una expedita revisión de los decretos emanados para enfrentar la crisis en los primeros meses de pandemia, la Corte realizó un interesante estudio que evidenció que, no obstante la necesidad de regulación inmediata ameritaba de una producción normativa acelerada y que gran parte de ellos cumplía con lo legalmente estipulado, muchas de estas no cumplían con los requisitos legales para emanar a la vida jurídica, o simplemente iban en evidente contravía de lo dispuesto en nuestro ámbito jurídico, verbigracia, la ya mencionada declaratoria de inexecutable del Decreto 558 de 2020, que autorizó realizar

pagos parciales de los aportes al Sistema General de Pensiones correspondientes a los períodos de abril y mayo del año 2020 a los empleadores del sector público y privado, y a los trabajadores independientes, y estableció un mecanismo especial de pago a cargo de la Administradora colombiana de Pensiones-COLPENSIONES de las mesadas de los pensionados de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, que reciben una mesada pensional equivalente a un salario mínimo bajo la modalidad de retiro programado. (Sentencia C-258 de 2020) . En total se estudiaron 115 decretos, resultando con plena exequibilidad 57 de ellos; con exequibilidad parcial o condicionada 51 de ellos y finalmente 7 de ellos fueron declarados inexecutable. (Vita Mesa, 2020). Lo anterior, denota que a pesar de que dada la premura y urgencia con la que fueron adoptadas muchas de las medidas para frenar las consecuencias negativas de la crisis, esto no es motivo suficiente para pasar por alto lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual no puede ceder ni siquiera en situaciones inéditas como la que estamos viviendo.

Por lo anterior, la falta de seguridad jurídica y los vicios legales con las que algunas de las medidas adoptadas surgieron, dan cuenta de una importante dificultad para la implementación de muchas de ellas, lo que conlleva a que, pese a la buena voluntad de las autoridades, estas no se puedan llevar a cabo por ser contrarias al sistema jurídico colombiano, ya sea por su fondo o por cuestiones de forma.

- **Dificultades sociales y políticas:**

Como se manifestó en algún aparte del texto, la crisis originada a raíz de la pandemia, junto con dificultades anteriores a ella, han reflejado en Colombia un descontento generalizado, lo cual afecta directamente en la ejecución de muchos de los planes y políticas propuestos por el Gobierno en el marco del plan de recuperación Nacional. Distintas manifestaciones sociales llevadas a cabo en la segunda mitad del primer semestre del año 2021, son reflejo de lo anteriormente expuesto. Tales inconformidades sociales han agudizado más la crisis desde distintos puntos de vista, generando un estado de incertidumbre que indudablemente dificulta la correcta realización del plan trazado para afrontar la crisis.

Aunado a lo anterior, debido a la indignación social presentada en Colombia, junto con la baja popularidad del Gobierno Nacional, otro de los grandes problemas que tiene la plena ejecución de las medidas de contingencia es el poco apoyo político para la concreción de

muchas de las propuestas planteadas por el Gobierno para manejar la coyuntura, generando que muchas de las iniciativas no lleguen a feliz término.

**c- Conclusiones:**

- En términos generales Colombia ha acatado el marco de políticas de respuesta a la crisis propuesto por la OIT. Ello, se ha visto reflejado en distintos programas sociales de diversa índole, encaminados a mitigar los efectos económicos, de salud pública y de empleabilidad en el territorio. No obstante, teniendo en cuenta los acontecimientos sociales y políticos recientes en el territorio, se debe buscar una mayor cobertura de los planes y programas establecidos, con el fin de que estos tengan un mayor alcance.
- El impulso a las empresas por parte del estado deberá necesariamente estar enfocado hacia las pequeñas y medianas empresas, siempre con el fin de formalizar la mayor cantidad de empleos posible, para así garantizar que los trabajadores de las mismas gocen de la plenitud de derechos y garantías que la normatividad ofrece.
- En el marco del diseño, planificación y ejecución de medidas de respuesta para contener los efectos adversos de la pandemia que aún no acaba, deberán tenerse en cuenta los presupuestos mínimos e innegociables con los que cuentan los trabajadores. Garantías que han sido nacional e internacionalmente reguladas y que no deben ceder ante la coyuntura, pues su desconocimiento denotaría en retrocesos que ninguna nación puede darse el lujo de implementar.
- Es fundamental el desarrollo normativo que pueda tener el trabajo remoto o teletrabajo en la era pos pandemia, pues la crisis ha demostrado que el mismo ha servido como una eficaz herramienta con la que cuentan los empleadores para optimizar el desempeño de sus compañías, resaltando, la necesidad de cambiar en estos últimos la mentalidad acerca de la concepción de rendimiento en el trabajo, pues estas nuevas formas de trabajo encaminan a basar tal rendimiento en los resultados y en metas propuestas, cambiando de manera radical la concepción del trabajador desempeñando sus funciones a la vista del empleador.
- En estos tiempos se debe enfatizar en el cuidado del trabajador dentro y fuera de la empresa, pues como se ha mencionado, es un asunto que va más allá de la esfera del contrato de trabajo, siendo un asunto de salud y bienestar público, por ello, se

considera de gran importancia la iniciativa de algunas empresas de iniciar su propio esquema de vacunación en aras de alcanzar la inmunización de su personal.

- Al ser el tema de liquidez económica uno de los limitantes para la eficaz ejecución de los planes trazados para la mitigación de la crisis, se requiere de la financiación del Estado que permita el cumplimiento de las metas propuestas, la cual se logra por medio de una reforma tributaria que esté acorde con las realidades y necesidades del país.
- Un aspecto fundamental dentro de la ejecución del plan de respuesta a la crisis es la adopción de medidas que estén acorde a lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico existente antes de la pandemia, tanto en su gestación como en su implementación. Pues como se ha puesto de presente, tales medidas, por muy urgentes o necesarias que parezcan no pueden contraponerse a lo establecido en nuestro sistema normativo, el cual, vale la pena señalarlo, ha sido el resultado de luchas y desarrollos sociales que no se pueden desconocer.
- Teniendo en cuenta que una de las dificultades encontradas para la implementación de las políticas de mitigación de la emergencia es el poco consenso que existe en nuestra realidad nacional, se debe apostar por el fortalecimiento del dialogo social como vehículo para lograr consensos sociales, que asegure la participación en la toma de decisiones de los distintos actores sociales en aras de propender por la democratización de las relaciones dentro de nuestro entorno laboral y social.

## **Referencias**

OIT. (2020). *Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19*. Nota de políticas, Ginebra.

OIT. (2020). *Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus)*. preguntas frecuentes, Ginebra.

Jaramillo Jassir, I. D. (2020). EL PRINCIPIO DE (IN) ESTABILIDAD PANDEMICA EN COLOMBIA. *Revista Jurídica del Trabajo* , 34-41.

OIT. (2021). *Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo colombiano y recomendaciones para la reactivación económica*.

Colombia, P. d. (2020). *Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*. Bogotá.

Colombia, P. d. (06 de mayo de 2020). Decreto 637 de 2020.

Colombia, P. d. (04 de junio de 2020). Decreto 813 del 04 de junio de 2020. Bogotá D.C.

Triana, A. C. (2021). Medidas tributarias para afrontar el Covid 19 en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal* , 95-115.

Colombia, P. d. (2021). *Decreto 688 del 24 de junio de 2021*. Bogotá.

Colombia, P. d. (2020). *Decreto 639 del 08 de mayo de 2020*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2060 de 2020. Bogotá.

Colombia, P. d. (27 de marzo de 2020). Decreto 488 del 27 de marzo de 2020. Bogotá.

Colombia, P. d. (03 de junio de 2020). Decreto 770 del 03 de junio de 2020. Bogotá.

Colombia, P. d. (15 de abril de 2020). Decreto 558 del 15 de abril de 2020. Bogotá.

Colombia, M. d. (17 de marzo de 2020). Circular 021 de 2020.

OIT, O. I. (28 de Julio de 2020). *COVID-19 en las Américas: Fortalecimiento del diálogo social, la negociación colectiva y los mecanismos en las relaciones laborales*. Recuperado el 2021 de Julio de 10, de [https://www.ilo.org/actrav/events/WCMS\\_751869/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/actrav/events/WCMS_751869/lang-es/index.htm)

Cota, I. (07 de Abril de 2021). *Elpais.com*. Recuperado el 11 de junio de 2021, de <https://elpais.com/economia/2021-04-07/colombia-se-prepara-para-subir-impuestos.html>

Vita Mesa, L. (27 de Octubre de 2020). *asuntoslegales.com.co*. Recuperado el 12 de Julio de 2021, de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corte-constitucional-tumbo-siete-de-los-decretos-expedidos-durante-la-emergencia-3080126>