

# **La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al COVID-19**

## **Autores**

Iván Daniel Jaramillo (Universidad del Rosario)

Diana Londoño (Universidad del Rosario)

Paul Rodríguez (Universidad del Rosario)

Andrés García-Suaza (Universidad EIA)

**Marzo 2020**

## **La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al COVID-19**

- Los efectos de medidas como aislamiento y el #QuedateEnCasa para la prevención del COVID-19, generan efectos diferenciales sobre los trabajadores, donde los trabajadores informales (aproximadamente 13 millones<sup>1</sup>) además de no acceder al teletrabajo, adolecen de mecanismos de aseguramiento en caso de incapacidad por contagio de la enfermedad.
- En materia jurídica, las medidas de suspensión y revisión del contrato de trabajo deben ser evaluadas en el marco del principio protector para preferir las alternativas de realización de los postulados de estabilidad laboral y continuidad del ingreso adoptando medidas en el marco del diálogo social y un fuerte control de la autoridad administrativa-laboral.
- La licencia no remunerada como causal de suspensión del contrato de trabajo requiere aquiescencia del trabajador cuya utilización en períodos de crisis debe suponer el especial y preferente control de la autoridad administrativa laboral en desarrollo del principio protector que inspira el ordenamiento laboral.
- La figura de la revisión del contrato de trabajo, utilizada en periodos de crisis económica, debe ser matizada por la inclusión de cláusulas de reserva sindical y control preferente del Ministerio del Trabajo que aseguren el estudio de medidas alternativas y la selección de las alternativas que realicen en la mayor medida el mínimo de derechos y garantías prometido en el ordenamiento laboral.

---

<sup>1</sup> Para 2019, según la GEIH del DANE, el total de informales fue de 13 millones. Esta cifra se compone de 10.415.678 de informales cuenta propia y asalariados, y 2.654.723 empleados domésticos y trabajadores sin remuneración.

- Resulta deseable que las medidas para afrontar la pandemia y las medidas económicas, sociales y ecológicas para mitigar los efectos del COVID-19 estén mediadas por consultas tripartitas en el marco del diálogo social, incluyendo enfoque diferencial para la protección de las personas con discapacidad y sus cuidadores.
- La pandemia y las medidas para mitigar su propagación afectan un grupo importante de ocupados, bien sea porque se reduce su capacidad de generar ingreso o porque no cuenta con mecanismos de protección ante una incapacidad. En total se estima que más de 14 millones de trabajadores se verían afectados por estas causas.
- Los hogares que ven afectados sus ingresos no cuentan con otras fuentes de ingreso. Un total de 2.5 millones de hogares reciben transferencias que permiten mitigar el impacto, aunque no mantener su nivel de consumo.
- Es necesario activar mecanismos de protección orientados a garantizar el bienestar de los hogares. En este sentido, la focalización a través de instrumentos como Familias en acción y Adulto Mayor son cruciales, ya que su ampliación -por un tiempo limitado- tendría alcance importante a hogares vulnerables, como aquellos cuya generación de ingresos depende del trabajo informal.
- Entre los hogares que pueden considerarse más afectados por el COVID-19, existe un porcentaje importante que paga arriendo. Con el objetivo de garantizar el bienestar de estos hogares, es importante activar alternativas que alivien la presión de gastos.

## **La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al COVID-19**

Por estos días, Colombia está enfrentándose a un gran reto, y es poder generar políticas que le permitan proteger a la población de un contagio masivo y además, brindar medidas de apoyo sociales y económicas a la población más vulnerable. Sin embargo, una de las grandes incógnitas que afronta el gobierno es identificar la población que más podría verse afectada económicamente con el COVID-19. En medio de este incierto panorama, mucho se viene hablando sobre los efectos de la pandemia sobre el mercado de trabajo. La primera medida, que responde un ejercicio de responsabilidad colectiva, ha consistido en promover el teletrabajo, reduciendo la movilidad en las ciudades, y por tanto el riesgo de propagación, al tiempo de mantener la vigencia de los contratos de trabajo, el ingreso salarial y la productividad del sistema laboral.

Aunque aún pueden existir dudas sobre los efectos que trae el teletrabajo sobre la productividad laboral, en medio de la coyuntura de salud pública, esto parece menor frente al impacto que generan las medidas de restricción a la movilidad sobre la capacidad de generación de ingreso de trabajadores que desarrollan actividades con una reducida factibilidad de operar de manera remota. A esto se suma el nivel de desprotección de estos trabajadores en caso de sufrir la enfermedad.

Este informe busca contextualizar tres interrogantes que emergen en esta coyuntura. En primer lugar, teniendo como base la problemática de salud pública, ¿Qué ocurre en los contratos de trabajo en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica?. En segundo lugar, es claro que las medidas tendrán adoptadas tendrán efectos diferentes sobre los trabajadores, en ese sentido es entonces crucial identificar quienes son los trabajadores vulnerables bien sea

porque el #QuedateEnCasa no es factible por su actividad económica, o bien porque algunas actividades verán reducida su capacidad de generar ingreso. Por último, es importante dimensionar como el COVID-19 afectará los ingresos de los hogares y en qué medida estos hogares afectados pueden asegurar su bienestar a través de mecanismos de transferencias existentes.

**¿Qué ocurre en los contratos de trabajo en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica de que trata el decreto 417 del 17 de marzo de 2020?**

Resulta importante aclarar en primer término que la suspensión del contrato de trabajo por fuerza mayor se debe analizar a la luz de los parámetros que establecen la fuerza mayor o la liberación de responsabilidad del deudor (en este caso empleador), cuya aplicación al Derecho del Trabajo debe estar tamizada por los principios y normas orientadores de la disciplina laboral. La fuerza mayor o caso fortuito no están contemplados en el elenco de los modos de terminación del contrato de trabajo de forma que no existe habilitación legal para la terminación del vínculo laboral por esta causal.

De la misma forma ningún hecho *per se* puede ser catalogado como fuerza mayor o caso fortuito para tener la virtualidad de suspender el contrato de trabajo y consecuentemente generar la no prestación del servicio y ausencia de pago que deriva de la figura de la suspensión prevista en el artículo 51 del C.S.T. En este sentido, es necesario analizar en cada caso los elementos caracterizadores de la fuerza mayor o el caso fortuito en el ámbito de las obligaciones principales para las partes que emanan del contrato de trabajo:

- a) imprevisible
- b) irresistible

- c) inimputable al deudor
- d) que cause la imposibilidad de cumplir con la obligación debida

De esta forma, en cada caso debe analizarse la situación operacional para definir la admisibilidad de la aplicación de esta figura, en el ámbito del Derecho del Trabajo construido para proteger y favorecer al acreedor de las obligaciones salariales y prestacionales prefiriendo las opciones interpretativas de realización de los principios rectores laborales *protector, de estabilidad, y seguridad en el ingreso*.

En suma, la fuerza mayor o caso fortuito como causal de suspensión del contrato de trabajo sólo puede ser aplicada luego de analizar la irresistibilidad, imprevisibilidad, inimputabilidad del deudor y la imposibilidad de cumplimiento de la prestación debida (el salario) impidiendo su aplicación como fórmula general en el contexto de la pandemia que deriva del COVID-19, demandando el estudio previo de las alternativas que determinen la continuidad del ingreso las cuales deben preferirse y, de existir, descartan la posibilidad de aplicar esta causal de suspensión cuya interpretación y alcance debe ser tamizada por los principios que inspiran el Derecho del Trabajo.

De la misma forma, la licencia no remunerada como causal de suspensión, utilizada en períodos de crisis económica supone aquiescencia del trabajador en los términos del numeral 4 del artículo 51 del C.S.T., que incluye como causal de suspensión del contrato de trabajo: “Por licencia o permiso temporal **concedido** por el empleador al trabajador”

De otra parte, la figura de la revisión de los contratos de trabajo incluida en el artículo 50 del C.S.T., aplicable cuando sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica enmarca una excepción de derogabilidad *in peius* de las relaciones entre el contrato individual y la ley laboral que supone acuerdo entre las

partes para su aplicación so pena de acudir a la jurisdicción para la definición de su procedencia.

De cualquier forma, dada la asimetría de la relación individual resulta aconsejable incluir como medida del estado de emergencia económica, social y ambiental una cláusula de reserva sindical para asegurar el estudio de alternativas previas de continuidad de las labores y el consecuente ingreso vital con especiales y preferentes controles de la autoridad administrativa laboral en su aplicación que asegure la inexistencia de opciones de respeto del principio de no derogabilidad de garantías laborales.

**En caso de contraer COVID-19: ¿A quiénes cubre la prestación económica por incapacidad por origen común?**

Nuestro sistema de seguridad social, dado el contexto de alta informalidad, adolece de capacidad para brindar protección ante un choque de salud pública como el que presenta la propagación del COVID-19. Si bien se establece un esquema de prestaciones económicas por incapacidad de origen común, este cubre solo el componente más formal del empleo. Lo anterior impone un enorme reto de cara a la política laboral y la circunstancia en la que un importante número de trabajadores no puede garantizar sus ingresos en caso de sufrir una incapacidad.

El subsidio por incapacidad por origen común corresponde a una prestación económica a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud que corresponde a las 2/3 partes del Ingreso Base de Cotización (IBC) por los primeros 90 días de incapacidad y el 50% por los 90 restantes de conformidad con lo previsto en el artículo 227 del C.S.T. Tomando en consideración que el sistema de seguridad social contributivo alcanza el 52,7% de la población ocupada en 2019 (según cifras

de la GEIH), este sería el grupo población al cual cobijaría la prestación económica por incapacidad por origen común.

En contraste, para trabajadores formales por cuenta propia (1,3 millones de trabajadores), el IBC se calcula sobre el 40% de sus honorarios, siendo esta la base sobre la cual se determina el reconocimiento de la prestación económica, que en este caso estaría en el orden de 26,6% de los honorarios. Esto lesiona severamente su ingreso y aumenta el costo de cesar su labor en caso de sufrir de la enfermedad. Por ejemplo, un trabajador con ingreso hasta 3,3 millones recibiría una prestación equivalente a un salario mínimo (que es la prestación mínima), y solo los trabajadores con ingresos superiores a esta cifra tendrían prestaciones por encima del mínimo legal.

Un tercer grupo, el que enfrenta una mayor vulnerabilidad, son los trabajadores informales, alrededor de 13 millones de ocupados. Para estos, la situación resulta aún más compleja, si se toma en consideración la ausencia de prestaciones económicas por incapacidades por origen común. Dichas prestaciones incentivan la permanencia en la actividad laboral de la que derivan ingresos básicos, haciendo más difícil el posible aislamiento y reposo en caso de presentar síntomas de COVID-19.

### **El teletrabajo como primera medida contra la transmisión del COVID-19**

En el contexto legal colombiano el teletrabajo<sup>2</sup>, regulado en la Ley 1221 de 2008, articula una modalidad de trabajo a distancia que utiliza como soporte las tecnologías de la información y la comunicación. Además, este supone un acuerdo entre el empleador y el trabajador en la adopción de esta modalidad que no

---

<sup>2</sup> Se debe diferenciar el teletrabajo del contrato a domicilio (regulado en el artículo 89 del C.S.T.), debido a que el régimen jurídico del teletrabajo incorpora instrumentos de tecnología e información para la conectividad, que no contempla el contrato a domicilio.



comporta alteración del tipo de contrato de trabajo que gobierna su relación (término indefinido, término fijo, duración de la obra o labor contratada o para el desarrollo de actividades accidentales, ocasionales o transitorias).

El teletrabajo en Colombia supone como reglas básicas<sup>3</sup>: i. inaplicación de las reglas sobre jornada de trabajo; ii. equidad salarial respecto de los trabajadores que desempeñan la misma labor; iii. reconocimiento de un “*auxilio de conexión*”; consistente en la obligación patronal de proveer y garantizar el mantenimiento de los equipos de los teletrabajadores, conexiones, programas, valor de la energía, desplazamientos necesarios para el desempeño de sus funciones; y, iv. inclusión de los teletrabajadores en los programas de salud ocupacional.

Con cada nuevo día de la creciente pandemia, la preocupación principal es mantener baja la trasmisión. Es claro, en este punto que ante la emergencia sanitaria se superpone el componente regulatorio de trabajo. Aunque muchas actividades se pueden desarrollar con la ayuda de tecnologías de información, muchas otras requieren movilidad de los trabajadores y desempeñarse en espacios físicos por fuera del hogar.

Si bien es difícil establecer que actividades pueden desempeñarse plenamente de manera remota, dada la heterogeneidad de las ocupaciones, a través de la GEIH, es posible aproximar una cifra del número potencial de teletrabajadores utilizando como referencia el lugar en el cual desarrollan su actividad productiva<sup>4</sup>. Se puede pensar que aquellos ocupados que desempeñan su actividad en ambientes como kioscos, vehículos, de puerta en puerta o en la calle, no pueden apoyar su labor a través de tecnologías de informar y generar ingreso de manera remota.

---

<sup>3</sup> Estas reglas se derivan de la modalidad de trabajo a distancia.

<sup>4</sup> Para el desarrollo de este informe, se utiliza la clasificación CIUO 88 A.C.a dos dígitos y los niveles de competencia asociados a dicha clasificación ocupacional.

La Tabla 1 muestra el porcentaje de trabajadores formales e informales que se desempeñan en diferentes ambientes de trabajo. Se observa que entre los trabajadores informales hay un porcentaje importante de trabajadores que realizan actividades en entornos que aumentan la probabilidad de contagio con COVID-19.

En particular, los trabajadores que se desempeñan en kioscos, vehículos, puerta a puerta, en la calle y en obras de construcción tienen una participación dentro del empleo informal de 26,7% (más de 2,7 millones de trabajadores), casi el doble de lo observado entre el grupo de los formales. Ello implica, que estos trabajadores perderán capacidad de generar ingresos, a lo cual se suma, en muchos casos, la baja tasa de aseguramiento en el sistema de salud. Otro grupo de trabajadores que se afectara de manera severa, son los trabajadores domésticos, cuya actividad laboral implica el desplazamiento a otras viviendas (19,9%), a lo que también se suma la ausencia en el aseguramiento en salud.

Con la información presentada en la Tabla 1, se observa un panorama en donde los trabajadores informales y los de servicio doméstico son los más vulnerables no solo por no contar con los sistema de protección al empleo, sino porque el cese de sus actividades, se ve reflejado en menores ingresos. En suma, el total de trabajadores que desempeña su labor en entornos abiertos u otras viviendas es de cerca de 5,7 millones. Es importante advertir que, en el caso de los trabajadores que se desempeñan en lugares fijos de trabajo, como locales, fabricas o minas, existe un número importante de trabajadores que no pueden trasladar su actividad al hogar, a través del teletrabajo.

La Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), permite discriminar un conjunto de ocupaciones que potencialmente pueden desarrollarse a través del

teletrabajo<sup>5</sup>. Por ejemplo, esta clasificación a 2 dígitos, incluye ocupaciones como *Directores de departamentos públicos y privados, Profesionales de la educación, u Oficinistas*, las cuales a priori pueden considerarse susceptibles de trasladar hacia el teletrabajo. Sin embargo, ocupaciones como *Personal de servicios de seguridad, Mecánicos y ajustadores de máquinas o conductores de vehículos* tienen una menor propensión a desarrollarse a través de herramientas virtuales.

**Tabla 1. Distribución de lugar de trabajo por tipo de trabajador**

Lugar donde desempeña su labor	Trabajadores Formales	Trabajadores Informales (sin incluir trabajo doméstico ni Trabajo sin remuneración laboral)	Trabajadores domésticos y Sin Remuneración
Su Vivienda	2,69%	16,55%	14,57%
Otra vivienda	1,94%	12,42%	19,96%
Kiosko, vehículo, puerta a puerta, calle, construcción	15,74%	26,27%	6,02%
Local fijo	75,85%	25,23%	20,29%
Otro	3,78%	19,53%	39,16%

**Fuente:** elaboración propia a partir de GEIH 2019

**Nota:** el lugar fijo incluye las opciones local fijo, oficina, fábrica, etc, obra de construcción, y mina o cantera, mientras que en Otros se consideran las opciones kiokos o casetas, vehículo, de puerta en puerta, sitio descubierto en la calle, en el campo o área rural.

La Tabla 2 presenta el número de trabajadores que, según su ocupación y lugar de desempeño, podrían realizar sus actividades a través del teletrabajo. Esta tabla

<sup>5</sup>Esto es posible, debido a que la CIUO 88 A.C permite identificar el nivel de competencia y especialización de las ocupaciones. En este caso, se define las ocupaciones con poco potencial de realizar sus funciones a través de teletrabajo, aquellas que su primer dígito esta entre 5 y 9.

presenta tres grandes categorías para el lugar de desempeño: vivienda, lugar fijo y otros. Para el caso de vivienda, se tienen 4.503.215 trabajadores que se desempeñan en su vivienda u otra vivienda, de los cuales solo el 20% podrían trabajar con conexión remota.

Por su parte, para los 9.894.549 de trabajadores que se desempeñan en un lugar fijo, el nivel de competencia y especialización de la ocupación, llevan a comportamientos diferenciadores dentro del tipo de trabajador. En este caso, se puede observar como para el 56,5% de trabajadores formales sería posible realiza su actividad productiva de manera remota, pero para el caso de los informales solo podrían el 31,8%. Es decir, hay una mayor incidencia de estos trabajadores entre los ocupados formales/informales del 3,8<sup>6</sup>, lo cual implica que ante las medidas de toque de queda estas son las actividades y sectores con mayor impacto económico.

Finalmente se encuentran 7.889.516 trabajadores que se desempeñan en obras de construcción, kiosños, de puerta en puerta, y otros tipos de entornos abiertos. Para estos ocupados solo el 30,45% podrían, bajo medidas de aislamiento y #QuedateEnCasa, trabajar de forma remota. Esta población, es quizás, la de mayor vulnerabilidad bajo la coyuntura del CODVI-19.

En este contexto, es posible identificar que el grupo de trabajadores con mayor vulnerabilidad en este episodio de salud pública, en particular, es el conjunto de trabajadores informales, con reducida protección económica ante una incapacidad y bajo nivel de generación de ingresos, así como trabajadores formales que no pueden desempeñar su actividad a través del teletrabajo, y por tanto afrontan un mayor riesgo de contagio de la enfermedad. En total, la cifra asciende a 14.769.623 (66,3%) de los ocupados.

---

<sup>6</sup>Esta cifra, muestra como por cada informal que trabaja en un lugar fijo y que podría hacer teletrabajo, hay 3,8 formales que bajo el mismo nivel de competencia pueden hacer teletrabajo.

**Tabla 2.** Porcentaje de trabajadores que de acuerdo a la ocupación y al lugar de desempeño podrían realizar sus actividades a través del teletrabajo

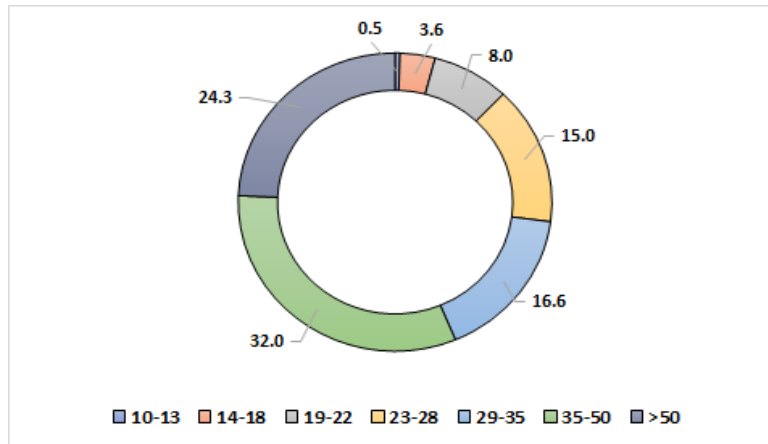
	Vivienda	Lugar fijo		Otros
		Formal	Informal	
% Trabajadores con potencial de teletrabajo según su ocupación	20%	56,50%	31,76%	30,45%
% Trabajadores sin potencial de teletrabajo según su ocupación	80%	43,50%	68,24%	69,55%

**Fuente:** elaboración propia a partir de GEIH 2019

Nota: la categoría otros agrupa las categorías de: kiosco o caseta, vehículo, puerta a puerta, sitios descubiertos, el campo, una construcción, una mina o cantera. La categoría vivienda agrupa: en esta vivienda y en otra vivienda.

Este conjunto de trabajadores está compuesto por una mayoría de hombres (60,1%). En términos de edad, el Gráfico 1 presenta la distribución por grupos etáreos, en donde se observa que la población entre los 29 y 50 años son unos de los más afectados con un 48,6% (7.176.844). Otro de los grupos de edad más significativos son los mayores de 50 años, con un 24,3% (3.590.067).

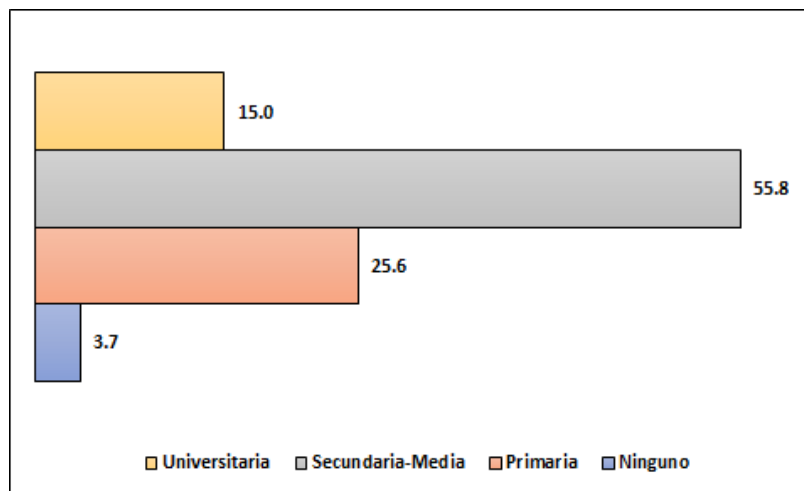
**Gráfico 1. Grupos etarios población vulnerable**



**Fuente:** elaboración propia a partir de GEIH 2019

En cuanto el nivel educativo (ver Gráfico 2), esta población en su mayoría tiene educación básica (25,6%) y secundaria (55,8%). Es decir que la mayoría de la población afectada, el 85% cuenta con máximo educación secundaria y media, y solo el 15% con estudios de nivel superior. Finalmente, en términos de ingreso, esta población en promedio cuenta con ingresos de \$809.753 pesos y un máximo de \$1.000.000

**Gráfico 2. Grupos etarios población vulnerable**



**Fuente:** elaboración propia a partir de GEIH 2019

## **Hogares vulnerables e instrumentos de focalización**

Más allá del tipo de ocupación y de la informalidad, es de esperar que algunos grupos particulares de la población sean los más afectados por la coyuntura actual. En primer lugar, los hogares de menores ingresos, tienen menor capacidad de ahorros y no cuentan con fuentes de ingreso alternas para sostener sus gastos. Según el DANE en 2018, la tasa de incidencia de la pobreza por tamaño del hogar se encontraba en 34% para un hogar de 4 o más personas. Segundo, la población mayor de 65 años no sólo tiene el mayor riesgo epidemiológico, sino que aquellos que no tienen pensión (alrededor de 60%), se ven obligados a trabajar y/o a recibir transferencias de otros hogares o a ser dependientes de los recursos de otras personas del hogar. En esta coyuntura, estos hogares son aquellos hogares cuyos ingresos dependen de trabajadores potencialmente afectados por e COVID-19.

La Tabla 3, presenta la incidencia de factores claves asociados a la vulnerabilidad de los hogares, tales como población mayor, hogares que viven bajo arriendo y los hogares que reciben ayudas gubernamentales. Los hogares fueron clasificados en tres grupos aquellos de dependen totalmente del empleo informal, otros hogares vulnerados (definido como hogares cuyos ingresos dependen de trabajadores afectados por CODVI-19) y el resto de hogares. Se puede observar que los hogares con presencia de adultos mayores, a priori, no tienen una mayor incidencia de la coyuntura del COVID-19. En particular, la incidencia en hogares que dependen totalmente de la informalidad es de 18,5%, mientras que otros hogares vulnerables (por la ocupación desempeñada para la generación de ingreso este porcentaje es de 11,9% para el resto de los hogares es 26,3%.

**Tabla 3.** Tasas de Incidencia entre población vulnerable y hogares vulnerables bajo CODVI-19

	Dependientes de trabajo informal	Otros vulnerables	Resto
Personas con adultos mayores	18,48	11,87	26,35
Hogares que viven en arriendo	39,40	52,91	33,69
Recibe ayudas gubernamentales	21,02	13,37	16,59

**Fuente:** elaboración propia a partir de GEIH 2019

El pago de arriendo supone una carga fuerte de gastos recurrentes y fijos que rápidamente terminarían los ingresos de los hogares. En la actual coyuntura, esta condición se agudiza al analizar los hogares dependientes del empleo informal (39,4%) y los hogares vulnerables (52,9%). De ahí la importancia de utilizar instrumentos de focalización tradicionales: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, y Colombia Mayor para aliviar los gastos de estos hogares. No obstante, surge la duda sobre si estos mismos son suficientes o si se necesitan versiones ampliadas de los mismos, o instrumentos adicionales como subsidiar arriendos.

Ahora al analizar en detalle la incidencia de los hogares que reciben ayuda gubernamental, se encuentra que solo el 21% de los hogares dependientes de la informalidad y el 13,4% de los hogares vulnerables se benefician de estos programas. Esto muestra que en el marco de la coyuntura por CODVI-19 el 79% de los hogares dependientes de la informalidad y/o el 86,6% de los hogares definidos como vulnerables anteriormente, no recibirían ayuda por este sistema y recibirían el choque en su totalidad, lo que constituye un punto de partida para la ampliación de estos programas como medida de mitigación de los impactos del COVID-19.