



Unidad de Prácticas Jurídico - Políticas y Servicios a la Comunidad
Universidad del Norte

Veeduría de emergencia:

Revisión de las acciones derivadas del covid-19

Como consecuencia del Estado de emergencia sanitaria decretado para enfrentar la pandemia del COVID-19, las problemáticas estructurales del Estado asociado a la desigualdad y la marginalización se han profundizado, dejando entrever un Estado mucho más limitado para garantizar derechos y proveer servicios. Con todo, el Estado ha venido tomando una serie de medidas orientadas a garantizar el orden y la salubridad pública, sobre las cuales se hace imprescindible su estudio y seguimiento.

El presente documento tiene como propósito hacer una revisión de las medidas que ha tomado el Estado para afrontar el contexto derivado por la pandemia mundial del COVID-19. Esta elaboración es fruto de la investigación realizada por estudiantes de Consultorio Jurídico II, integrantes del equipo de Veeduría de Emergencia, quienes bajo la dirección de sus asesores estudiaron las medidas tomadas para atender la salud, el trabajo en el contexto de los trabajadores informales y la educación, principalmente, en la ciudad de Barranquilla.

Conforme lo antes dicho, el presente documento contiene entonces una división de tres partes según cada derecho, y en cada una de ellas se describe las conclusiones de cada grupo de estudio. La estructura de cada título está comprendida por una breve descripción de la problemática estudiada, del marco normativo y de las reflexiones entorno de las medidas adoptadas.

CAPÍTULO I. EL PANORAMA DE LA SALUD FRENTE AL COVID-19.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus hacen parte de una familia de virus que pueden provocar enfermedades en animales y en seres humanos. La Organización explica que:

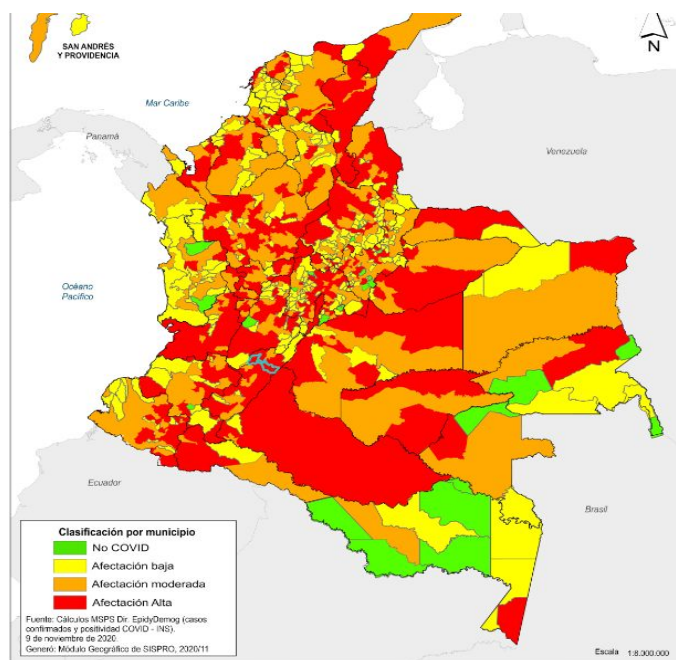
En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19.

Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Actualmente la COVID-19 es una pandemia que afecta a muchos países de todo el mundo, entre ellos, Colombia. En este sentido, ha sido compromiso de todos los Estados y de la comunidad internacional mitigar la propagación del COVID-19. De este modo, la OMS el 7 de enero de 2020 declaró el brote de propagación de COVID-19 y lo declaró como emergencia pública de importancia internacional.

En Colombia, las acciones frente al COVID-19 se hicieron esperar hasta poco después de detectar la primera paciente en Bogotá el 6 de marzo. Desde entonces, las autoridades nacionales colombianas empezaron a adoptar medidas jurídicas preventivas para la inminente entrada del coronavirus al territorio nacional. Tal es así que el 12 de marzo de 2020 adoptaron una serie de medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Asimismo, se empezó a establecer el marco jurídico para que las entidades territoriales pudieran afrontar la problemática con medidas coordinadas en conjunto con el sector

central, que luego se basaron en establecer la cuarentena y otras medidas, tal como se indicará más adelante.



Fuente: MinSalud. [ENLACE](#)

La propagación del virus en el Departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, tuvo una afectación importante, comprendiendo una afectación alta y moderada en la mayoría de sus municipios. A continuación, se muestra un cuadro con la calificación hecha por MinSalud sobre el departamento del Atlántico.

MUNICIPIO	MUNICIPIO	GRADO DE AFECTACIÓN	GRADO DE AFECTACIÓN
Barranquilla	Afectación alta	Ponedera	Afectación baja
Baranoa	Afectación alta	Puerto Colombia	Afectación moderada
Campo de la Cruz	Afectación moderada	Repelón	Afectación alta
Candelaria	Afectación moderada	Sabanagrande	Afectación moderada
Galapa	Afectación moderada	Sabanalarga	Afectación alta
Juan de Acosta	Afectación moderada	Santa Lucía	Afectación moderada

Luruaco	Afectación moderada	Santo Tomas	Afectación alta
Malambo	Afectación moderada	Soledad	Afectación moderada
Manatí	Afectación moderada	Suan	Afectación baja
Palmar de Varela	Afectación moderada	Tubará	Afectación moderada
Piojo	Afectación moderada	Usiacurí	Afectación alta
Polonuevo	Afectación alta		

El anterior cuadro, se representa gráficamente según se indica a continuación. De esta información se concluye una presencia del virus en todo el departamento.

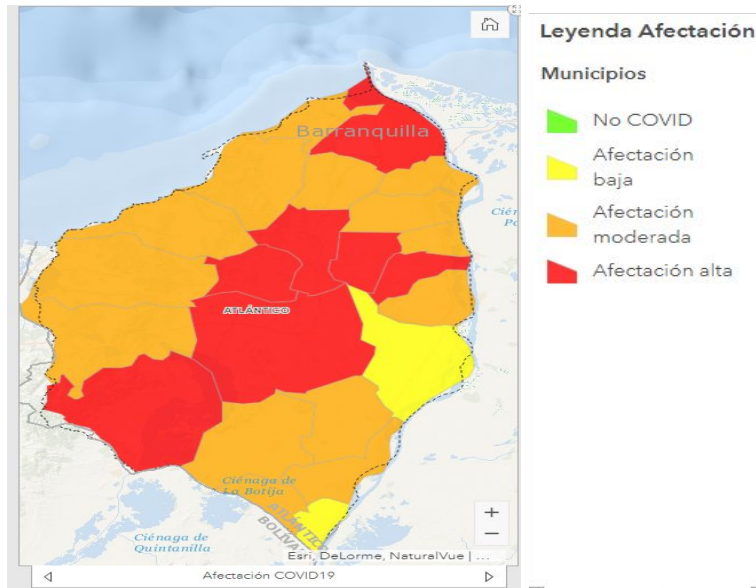


Fig. Mapa de contagio del departamento del Atlántico. Fuente: MinSalud. (2020). [Enlace](#)

Uno de los aspectos que se puso entredicho fue la capacidad hospitalaria. El siguiente tablero de control muestra la capacidad instalada en camas de hospitalización, de cuidados intermedios y de cuidados intensivos destinadas para la atención de pacientes adultos. se estima que el 50% serán destinadas para la atención de pacientes con COVID 19, en cumplimiento de lo determinado en la primera fase de expansión de los servicios hospitalarios dirigidos a este grupo de pacientes. El reporte incluye la capacidad instalada

que en virtud del Art. 1 del Decreto 358 de 2020, ha sido autorizada transitoriamente por las entidades territoriales.

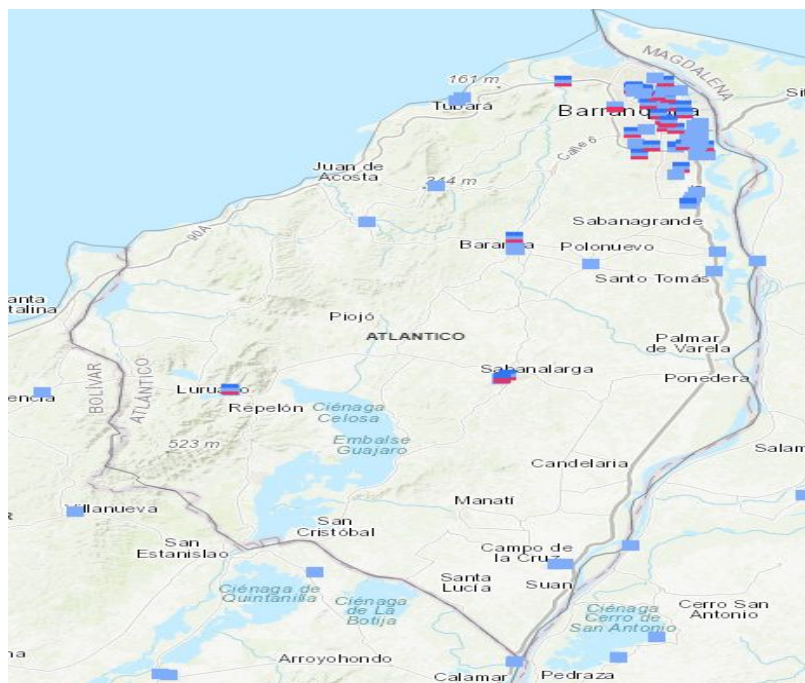


Fig. 2: Capacidad instalada para la prestación de servicios de salud. Fuente: MinSalud (2020). [Enlace](#)

Con todo, el comportamiento que se registró en cuanto a la cogestión hospitalaria parece no haber trascendido dentro del departamento considerando que los registros de hospitalizaciones no representaron una alerta que pusiera en riesgo la capacidad instalada. Con todo, se registran cifras significativas donde se ha registrado un mayor número de hospitalizaciones en el Distrito de Barranquilla que en el resto del departamento, tal como se muestra a continuación.

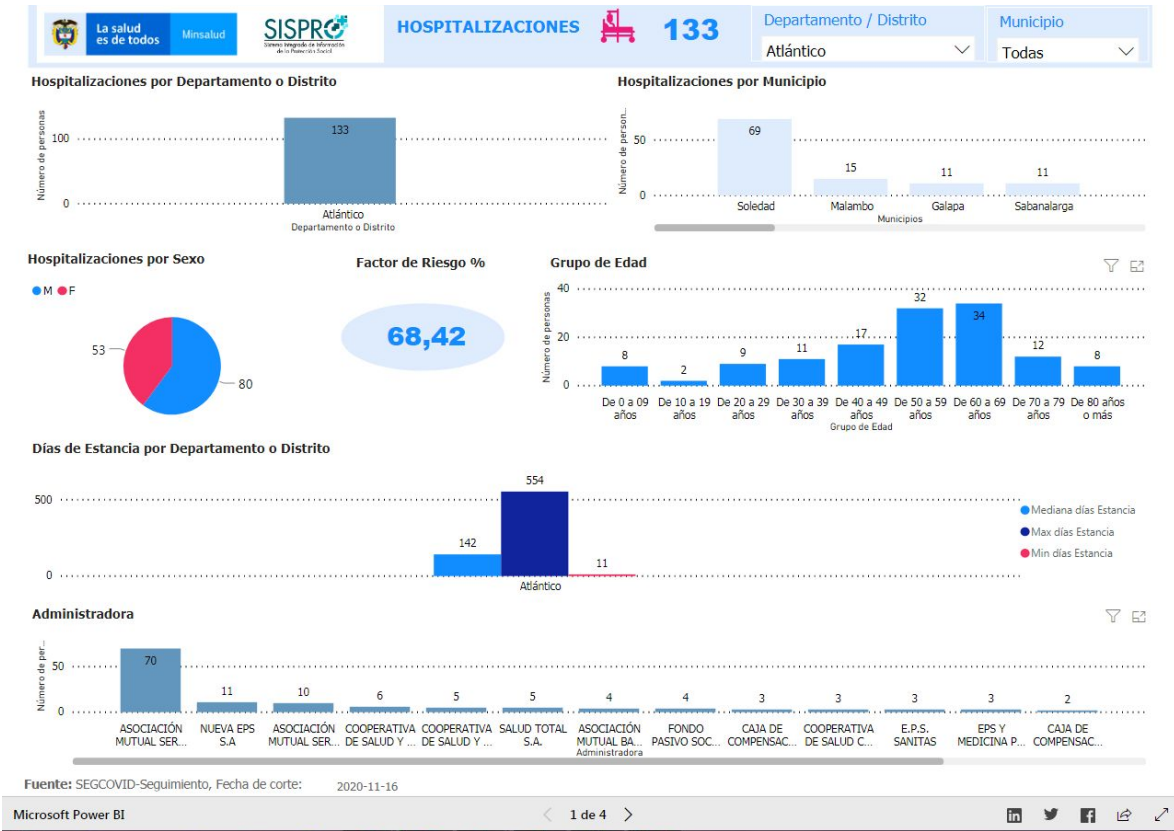


Fig. 3. Gestión hospitalaria a nivel del departamento del Atlántico. Fuente: MinSalud. (2020). [ENLACE](#)

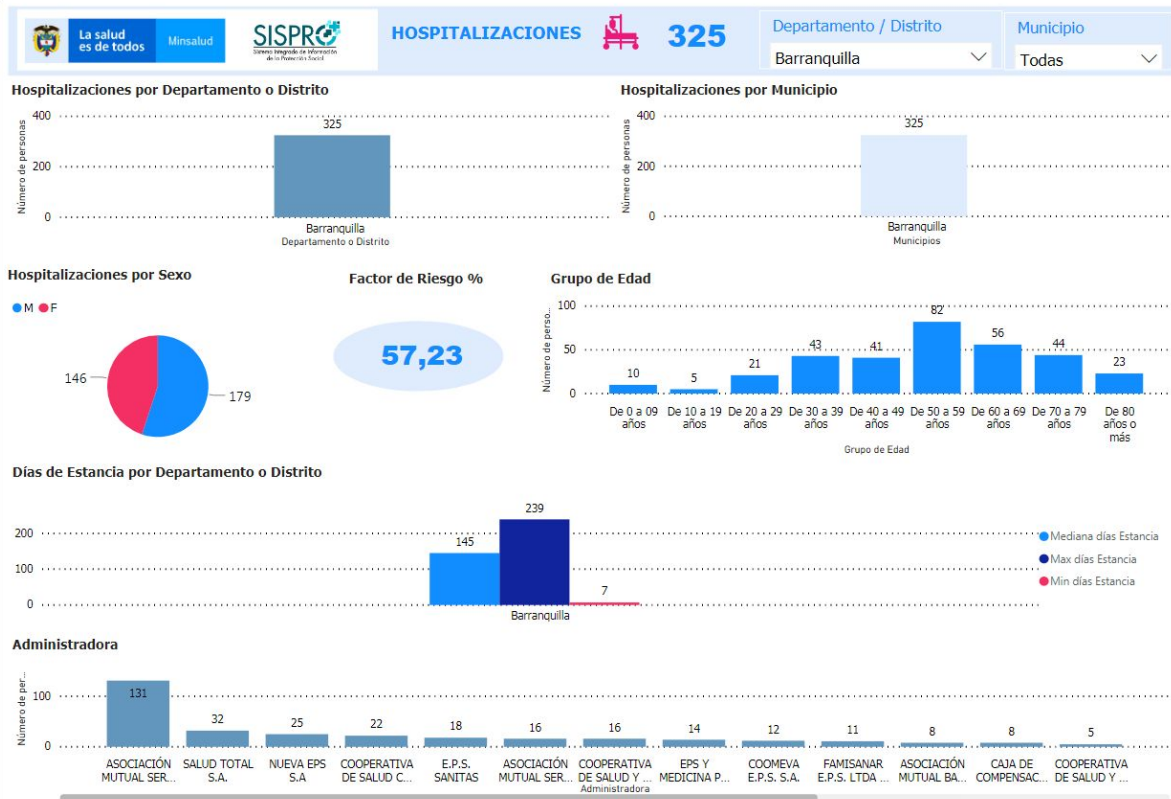


Fig. 4. Gestión hospitalaria a nivel del Distrito de Barranquilla. Fuente: Min Salud. (2020).

[ENLACE](#)

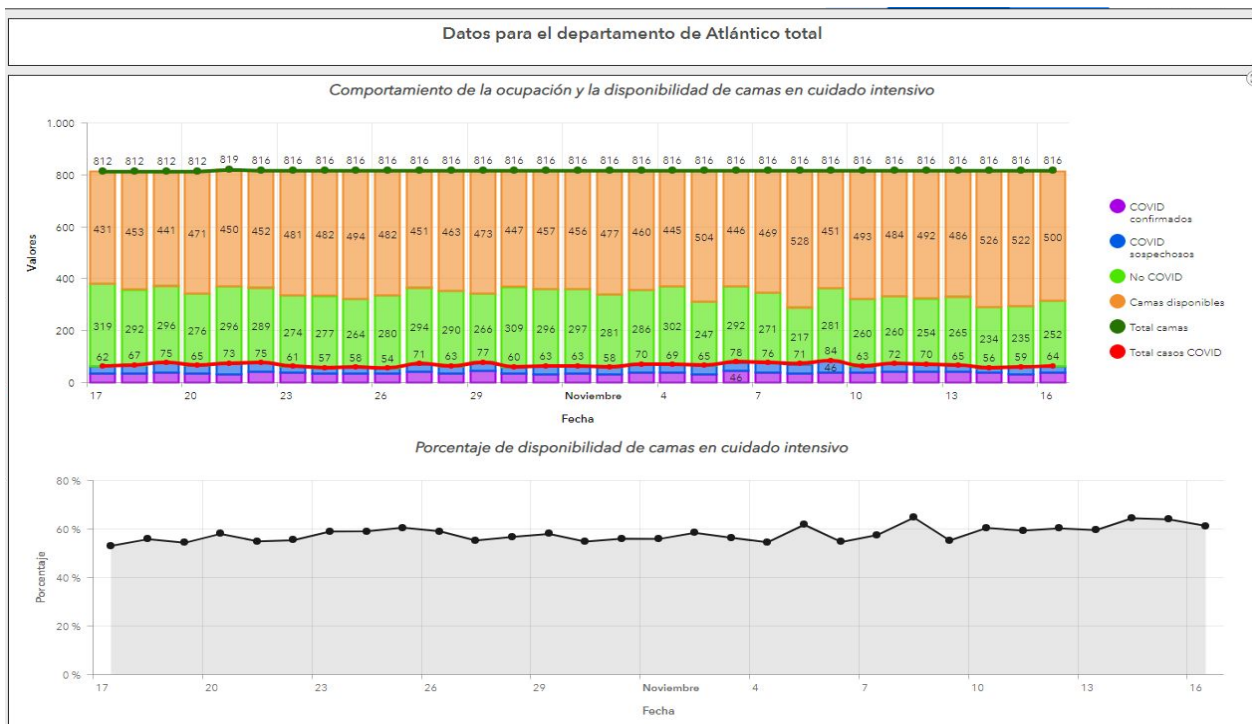


Fig. 3. Comportamiento de la ocupación y la disponibilidad de camas en cuidado intensivo.

Fuente: MinSalud (2020). [Enlace](#)

Frente a este panorama el gobierno tomó muchas acciones principalmente a nivel normativo, así las cosas, se presenta un listado del marco normativo adoptado para garantizar la salubridad pública. Este se describe tanto a nivel nacional, como departamental y distrital.

MARCO NORMATIVO ADOPTADO FRENTE AL COVID-19.

Desde que la pandemia del COVID-19 se propagó por el territorio nacional colombiano, las autoridades administrativas nacionales han proferido multitud de decretos, resoluciones y planes para abordar la problemática sanitaria. A continuación, se detalla un breve contenido de estas normas jurídicas y los planes referidos proferidos en el año en curso a nivel nacional:

- **MinSalud**, *Manual de bioseguridad para prestadores de servicios de salud que brinden atención en salud ante la eventual introducción del nuevo coronavirus (NCOV-2019) a Colombia.*

El Ministerio emitió este manual en febrero de 2020 para orientar a los Prestadores de Servicios de Salud del país sobre las normas de bioseguridad que se requieren implementar, frente a casos sospechosos o confirmados del nuevo coronavirus (nCoV-2019), con el fin de disminuir el riesgo de transmisión del virus de humano a humano durante la atención.

- **MinSalud**, Circular Externa 5 del 11.02.2020. “Directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (209-nCov) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo”.

Mediante esta circular el Ministerio impartió directrices a, entre otros sujetos, las entidades territoriales y las entidades prestadoras de servicios de salud para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

- **MinSalud**, Res. 380 del 10.03.2020. “Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID-2019 y se dictan otras disposiciones”. Esta resolución fue la primera medida de carácter preventivo y obligatorio emitida por el MinSalud a las secretarías territoriales de salud. A través de ella, el Ministerio impartió órdenes en materia de responsabilidades de las entidades estatales para abordar la introducción, propagación y contención del COVID-19 en Colombia.
- **MinSalud**, *Lineamientos para la detección y manejo de casos por los prestadores de servicios de salud frente a la introducción del COVID-19 en Colombia.* Con este

plan, el Ministerio pretendió “orientar a los Prestadores de Servicios de Salud del país para la detección, atención y manejo de casos sospechosos de infección causada por el SARS-CoV-2 para disminuir el riesgo de transmisión del virus de humano a humano y servir de guía de actuación para el manejo del paciente con enfermedad por coronavirus (COVID-19)”.

- **MinSalud**, Res. 385 del 12.03.2020. Esta resolución:
 1. Declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional desde el 12 de marzo hasta el 30 de mayo.
 2. Como medida sanitaria, entre otras, ordenó a las entidades promotora de salud (EPS), las entidades territoriales e instituciones prestadoras de salud (IPS) facilitar la afiliación de oficio al SGSSS de la población colombiana y los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales dispuestos por el MinSalud.
- **MinSalud**, *Plan de Contingencia COVID-19*. Es un plan de acción, elaborado por el Gobierno nacional, que partió de la identificación y priorización de escenarios de riesgo para formular medidas adicionales a las existentes para hacer frente a la amenaza del COVID-19. Con la misma finalidad las entidades territoriales debieron adoptar y adecuadas este plan, manteniendo la proporcionalidad de las acciones.
- **Presidencia**, Decreto Legislativo 498 de 2020. Este decreto declaró oficialmente por primera vez el estado de emergencia en el territorio nacional, producto de la introducción del coronavirus en Colombia.
- **MinSalud**, Oficina de Promoción Social, *Lineamientos de prevención del contagio por COVID-19 y atención en salud para las personas con discapacidad, sus familias, las personas cuidadoras y actores del sector salud*. Buscó orientar a las personas con discapacidad, sus familias, personas cuidadoras y a los actores del sector salud (direcciones territoriales de salud, prestadores y aseguradores) en la implementación de medidas diferenciales de prevención y mitigación del contagio por COVID-19 y la atención en salud.

- **Presidencia**, Decreto Legislativo 538 de 2020, *por el cual se adoptan medidas para el sector salud*. Se tomaron medidas de:
 1. Acceso y continuidad en la prestación de servicios de salud para la atención de los pacientes afectados por la pandemia.
 2. Garantía y protección del talento humano en salud para la atención del COVID-19.
 3. Atención del COVID-19 en el marco del aseguramiento en salud.

- **Presidencia**, Decreto Legislativo 539 de 2020, *por el cual se adoptan medidas de bioseguridad a nivel nacional y territorial*. La Presidencia de la República impartió órdenes en materia de protocolos de bioseguridad en todos los sectores de la Administración pública para mitigar, controlar y evitar la propagación de la pandemia.

- **MinSalud**, Res. 628 del 23.04.2020, *por la cual se definen los criterios, el procedimiento y las fases del llamado al talento humano en salud para reforzar o apoyar a los prestadores de servicios de salud durante la etapa de mitigación del COVID-19*. Estableció los criterios, el procedimiento y las fases para el llamado al talento humano en salud, de que trata el artículo 9 del Decreto Legislativo 583 de 2020, durante la etapa de mitigación de la pandemia por SARS-CoV-2, los cuales se rigen por los principios de progresividad, proporcionalidad, racionalidad y protección del talento humano en salud.

- **MinSalud**, Res. 666 del 24.04.2020, *por la cual se estableció el protocolo general de bioseguridad*. La resolución está orientada a minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad por COVID-19 y debió ser implementada por los empleadores y trabajadores del sector público y privado que requieran desarrollar sus actividades durante el periodo de la emergencia sanitaria y las ARL.

- **Presidencia**, Decreto Legislativo 637 de 2020. Declaró el segundo estado de emergencia a partir del 6 de mayo y por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto.
- **Presidencia**, Decreto Legislativo 600 de 2020, *por el cual se adoptan medidas para el flujo de recursos en el SGSSS y mantener la afiliación de quienes han perdido la capacidad de pago en el marco de la pandemia*. Autorizó el uso transitorio de los recursos invertidos que respaldan reservas técnicas de las EPS.

Normas adoptadas en el Departamento del Atlántico.

- **Decreto N.º 000363 del 31 de octubre de 2020** Por medio del cual se prorroga la vigencia del Decreto 310 del 2020, "por medio del cual se imparten medidas e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se decreta el aislamiento selectivo, de acuerdo a lo ordenado por el Decreto 1168 del 2020", prorrogado por el Decreto 344 del 2020

Mediante el presente se prorroga la vigencia del Decreto 310 del 2020, “por medio del cual se imparten medidas e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se decreta el aislamiento selectivo, de acuerdo a lo ordenado por el Decreto 1168 del 2020”, prorrogado por el Decreto 344 del 01 de octubre del 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 1 de diciembre del 2020.

- **Decreto N.º 000344 del 1 de octubre de 2020** Por medio del cual se prorroga la vigencia del Decreto 310 del 2020, "por medio del cual se imparten medidas e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se decreta el aislamiento selectivo, de acuerdo a lo ordenado por el Decreto 1168 del 2020"

Mediante el presente se prorroga la vigencia del Decreto 310 del 2020, “por medio del cual se imparten medidas e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se decreta el aislamiento selectivo, de acuerdo a lo ordenado por el Decreto 1168 del 2020”, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 1 de noviembre de 2020.

- **Decreto N.º 00310 del 30 de agosto de 2020** "Por medio del cual se imparten medidas e instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se decreta el aislamiento selectivo, de acuerdo a lo ordenado por el Decreto 1168 del 2020".
Mediante el presente se decreta pone de presente el:

- Distanciamiento individual responsable.
- Se determinan como actividades prohibidas
 - Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
 - Bares, discotecas y lugares de baile.
 - El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.
- Se determina la competencia de los alcaldes.
- Se determina el protocolo para el desarrollo de actividades
- Teletrabajo y trabajo en casa
- Las sanciones

- **Resolución No. 000026 del 20 de mayo de 2020.** *"Por medio del cual se dictan medidas de bioseguridad para mitigar y controlar la pandemia del Coronavirus COVID-19, adoptadas en la Resolución 666 del 24 de abril del 2020 expedida por el Ministerio de salud y Protección Social, para ser implementadas al interior de la Administración Departamental."*

Se estableció el trabajo en casa de los servidores, practicantes y contratistas de la Administración Departamental, salvo aquellas que exijan presencia física. Del mismo se determinan cuáles son las condiciones bajo las cuales se desarrollará dicho trabajo en casa para que todas las labores se sigan llevando a cabo en óptimas condiciones sin menoscabar las metas y objetivos de los acuerdos de gestión.

- **Circular Interna:** Lineamientos y control a la contratación con ocasión a la pandemia

COVID-19. "Lineamientos y control a la contratación con ocasión a la pandemia COVID-19"

- **Decreto N.º 000197 del 7 de mayo del 2020.** *"Por medio del cual se conforma la Mesa de Seguimiento Intersectorial para contribuir en los resultados de las acciones de atención de la emergencia sanitaria devenida de la propagación del coronavirus COVID-19"*

Del mismo modo, se establecen los objetivos de la Mesa de Seguimiento Intersectorial que se dividen así:

- "Contribuir a los mejores resultados posibles de las acciones implementadas para conjurar la emergencia (...)"
- Hacerle seguimiento a las decisiones y resultados de gobierno que se constituyan durante la emergencia de salud.
- "Coadyuvar a la puesta en marcha de canales de comunicación fluida que permita la interacción permanente entre el gobierno departamental y la sociedad civil (...)"

Además, la Mesa de Seguimiento Intersectorial podrá analizar los siguientes temas:

- Salud Pública
- Seguridad Alimentaria
- Movilidad
- Problemas que se deriven del aislamiento
- Reactivación de la economía
- Comunicación y transparencia con la comunidad

Normas adoptadas en el Distrito de Barranquilla.

- **Alcaldía de Barranquilla, Decreto No. 0369 del 13.03.2020:** por medio del cual se estableció que la jornada laboral de la Alcaldía de Barranquilla iba de 9:00 a.m. a

3:00 p.m., *a excepción de los funcionarios que prestan servicios de salud y atención de emergencias*, entre otros, pues mantienen sus jornadas habituales.

- **Alcaldía de Barranquilla, Decreto No. 0375 del 16.03.2020:** por medio del cual el Alcalde declaró la situación de calamidad pública en Barranquilla y *se ordenó que la Secretaría Distrital de Salud diseñe y ejecute un Plan de Acción Específico* que incluya las actividades para la prevención, la contención y superación de la emergencia producida por el virus COVID-19. En esta disposición la autoridad competente señaló que la declaratoria de "Calamidad pública" se hizo con el fin de gestionar y coordinar con las autoridades del orden nacional el Plan de Acción pertinente que permita superar la epidemia del virus COVID-19 en la jurisdicción del Distrito de Barranquilla.

Así mismo, que la Secretaría Distrital de Salud diseñará y ejecutará el Plan de Acción Específico que incluya las actividades para la prevención, la contención y superación de la emergencia producida por el virus COVID-19.

- **Alcaldía de Barranquilla, Decreto No. 0390 del 17.03.2020:** por medio de la cual se declara la alerta amarilla en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. En primera medida, se ordenó a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) priorizar la atención en casos sospechosos y/o confirmados de coronavirus; *garantizar una red prestadora de servicios amplia y suficiente para la atención domiciliaria y/o hospitalaria* de los casos sospechosos y/o confirmados de pacientes con infección por coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, se ordenó garantizar la disponibilidad de insumos, medicamentos, equipos médicos y talento humano para la atención de casos sospechosos y/o confirmados de pacientes con infección por coronavirus COVID-19. Se ordenó notificar inmediatamente los casos confirmados de coronavirus, entre otras medidas.

- **Alcaldía de Barranquilla, Decreto No.0484 del 17.06.2020:** por medio del cual *se delegan funciones al Secretario de Salud del Distrito Especial* Industrial y Portuario de Barranquilla. Se consagró en virtud de funciones primarias o secundarias de la Secretaría de Salud Distrital como la de realizar acciones encaminadas a garantizar el aseguramiento en salud de la población pobre y vulnerable del Distrito de Barranquilla, de conformidad con el marco normativo vigente y la del Saneamiento Financiero del Sector Salud en las Entidades Territoriales. La entidad territorial procederá a suscribir los acuerdos de pago con las EPS e IPS de acuerdo con la disponibilidad de recursos del fondo constituido.

Así mismo, la Nación podrá cofinanciar el pago de las deudas de los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado en los casos en donde se cumpla con ciertas condiciones o con un procedimiento en específico. Es por esto que se hace necesario designar al Secretario de Salud Distrital de Barranquilla, la competencia para tramitar y suscribir contrato de transacción.

- **Sec. de Salud Distrital, Resolución No. 0160 del 27.06.2020:** por el cual se adoptan medidas preventivas sanitarias para mitigar los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19 en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Este decreto se pone en funcionamiento con el propósito de:

a) Adoptar las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19 y cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices que adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

b) Implementar las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios.

Adicionalmente deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del coronavirus COVID-19.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.

Debido al estado de emergencia sanitaria declarada por las autoridades colombianas en el marco de la pandemia del COVID-19, múltiples normas han sido proferidas con el objetivo de detectar, controlar y mitigar los casos de contagio del coronavirus entre la población de Colombia. El Gobierno nacional ha canalizado los esfuerzos por controlar la pandemia a través del Ministerio de Salud y Protección Social, quien desde que surgió la problemática se ha encargado de emitir directrices no solo al orden nacional, sino también a las entidades territoriales. Es así como, desde el plano normativo, se han coordinado los mecanismos estatales durante la propagación del COVID-19 por el territorio nacional.

En este estado de cosas, los departamentos y municipios han jugado un papel importante para materializar los planes de emergencia coordinados por el sector estatal central. Son las gobernaciones y las alcaldías los entes principales a atender directamente las consecuencias sanitarias, económicas, sociales y políticas provocadas por la problemática.

Es así como Barranquilla, siendo un distrito, está llamada a atender las órdenes y planes durante la emergencia, sin perjuicio de su autonomía que la caracteriza. En efecto, con base en las directrices centrales, el gobierno distrital ha desplegado sus esfuerzos para combatir los efectos adversos provocados sobre la red de hospitales y centros médicos. Medidas que, pese a seguir los mandatos de otras autoridades superiores, no han abordado de manera eficiente la parte humana del sector salud.

CAPÍTULO II. DERECHO AL TRABAJO EN TIEMPOS DE COVID-19

En este título se estudió cómo las medidas adoptadas por el gobierno incidieron en el derecho al trabajo, y los contextos de informalidad laboral, que se han expedido concretamente en el Distrito de Barranquilla y el Departamento del Atlántico.

Así las cosas, con el fin de analizar el contexto de la informalidad en Colombia, en especial en el Departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, antes y durante la contingencia generada por el COVID-19; se llevó a cabo el análisis de las cifras proporcionadas por los informes del DANE en los últimos trimestres de 2019 y hasta el mes de agosto 2020, en aras de evidenciar las fluctuaciones registradas a raíz de la pandemia y la declaratoria de estado de emergencia. Adicionalmente, se destacan críticas realizadas a la metodología de la encuesta y se ponen de manifiesto las principales barreras que ha presentado el sector informal para el desempeño de sus labores.

1. CONTEXTO GENERAL DEL DESEMPLEO ANTES DE LA CONTINGENCIA DEL COVID-19 INFORME DEL DANE.

A continuación, se analizan las cifras relacionadas con la población colombiana que hace parte del sector laboral formal, informal e inactiva. Para esta labor se tendrán en cuenta los boletines técnicos “Gran encuesta Integrada de Hogares - Medición de empleo informal y seguridad social” expedidos por el DANE de los últimos trimestres de este año y del año anterior, además se observarán los demás estudios e investigaciones realizadas durante este transcurso de tiempo sobre esta temática, todo esto con la finalidad de determinar de manera cuantificada o numérica cuál a sido la incidencia del COVID-19 y los fenómenos

de aumento o disminución, que se derivaron de las medidas implementadas sobre este grupo poblacional que posee singularidades propias.

Boletín técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares sobre la Medición del empleo informal y seguridad dentro del **trimestre de octubre a diciembre 2019** realizado por el DANE

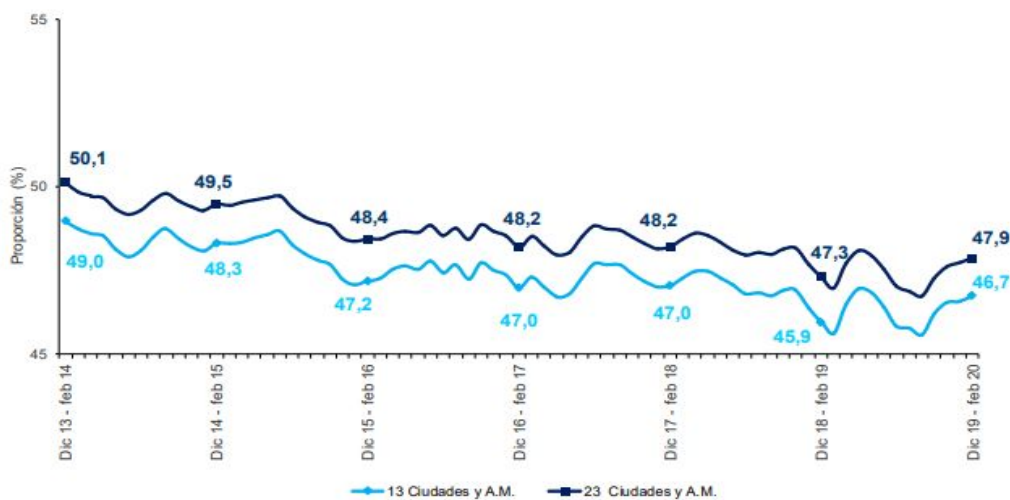
- **Informalidad total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas:** La proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,5% para el trimestre octubre - diciembre 2019. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,6%.
- **Informalidad por sexo:** En el trimestre octubre – diciembre de 2019, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 44,5%, mientras que esta proporción para las mujeres fue de 49,0%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 45,6% y 48,4%, respectivamente

Boletín técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares sobre la Medición del empleo informal y seguridad dentro del **trimestre de diciembre a febrero 2020** realizado por el DANE.

- **Informalidad total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas:** La proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,7% para el trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,9%.
- **Informalidad por sexo:** En el trimestre móvil diciembre 2019 – febrero de 2020, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 45,2%, mientras que esta proporción para las mujeres fue de 48,6%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 43,9% y 48,4%, respectivamente.

Gráfica de la informalidad antes de la contingencia generada por el COVID-19 en el 2020:

Gráfico 2. Proporción de población ocupada informal
Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas
Trimestre móvil diciembre - febrero (2013 - 2020)



Fuente: DANE, GEIH.

2. FLUCTUACIÓN EN LAS CIFRAS DENTRO DE LOS ÚLTIMOS MESES POR LA CONTINGENCIA DEL COVID 19.

Dentro del periodo de enero a marzo del 2020 el DANE publicó que: Debido a la emergencia sanitaria por el COVID-19, se redujo el formulario de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Para esto, se excluyó la pregunta de parentesco con el jefe o jefa del hogar, no se incluyeron todas las variables que permiten caracterizar a la población ocupada informal para las 23 ciudades y áreas metropolitanas, y no se dispone de información del subempleo, cesantes y algunas características de la población inactiva como es el tiempo y razones de abandono. Por lo tanto, los boletines técnicos de Parentesco e Informalidad para marzo y abril de 2020 no se publicaron.

Según el Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares sobre la Medición del empleo informal y seguridad dentro del **trimestre de mayo a julio 2020**, publicado por el DANE el 11 de septiembre de 2020 se puede extraer los siguientes datos:

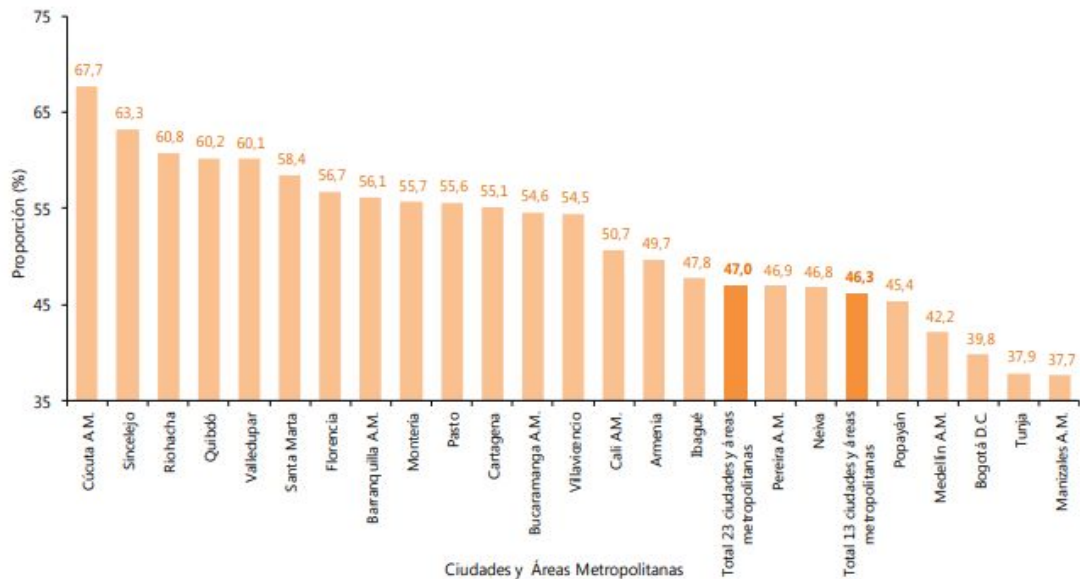
→ **Informalidad total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas:** La proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,3% para el

trimestre móvil mayo - julio 2020. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,0%.

→ **Informalidad por sexo:** En el trimestre móvil mayo – julio de 2020, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 46,0%, mientras que esta proporción para las mujeres fue de 46,6%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 44,1% y 49,1%, respectivamente.

→ **Informalidad por ciudades:** Para el periodo de análisis, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M. (67,7%), Sincelejo (63,3%) y Riohacha (60,8%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (37,7%), Tunja (37,9%) y Bogotá D.C. (39,8%)

Gráfico 4. Proporción de la población ocupada informal según ciudad y área metropolitana Trimestre móvil mayo – julio 2020



Fuente: DANE, GEIH.

Según el último Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares sobre la Medición del empleo informal y seguridad dentro del **trimestre de junio a agosto 2020**, publicado por el DANE el 13 de octubre de 2020 se puede extraer los siguientes datos:

- **Informalidad total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas:** La proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,4% para el trimestre móvil junio - agosto 2020. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,2%.
- **Informalidad por sexo:** En el trimestre móvil junio – agosto de 2020, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue 46,0%, lo que significó un aumento de 2,4 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil de 2019 (43,6%). En el caso de las mujeres, la proporción de informalidad fue de 46,8%, mientras que en el trimestre móvil junio – agosto de 2019 fue 48,5%.

3. CRÍTICAS REALIZADAS A LA GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES DEL DANE

Una de las principales críticas hecha a la “Gran encuesta Integrada de Hogares - Medición de empleo informal y seguridad social”, estaba establecida en términos de que el DANE debería construir una serie de parámetros complementarios que lleven a decir que informal no es simplemente un problema del tamaño de la empresa”.

La informalidad efectivamente es un concepto que cuenta con diferentes significados en la literatura económica; sin embargo, todas las definiciones coinciden en el intento por identificar aquellas personas que realizan algún tipo de actividad laboral que no les permite tener un flujo de ingresos estable y condiciones de trabajo socialmente aceptables. La Organización Internacional del Trabajo, OIT, define al sector informal como la suma de trabajadores no profesionales que trabajan por cuenta propia, empleados domésticos, trabajadores no remunerados y trabajadores en empresas de hasta cinco empleados (y en ciertos casos, según el país, de hasta diez empleados). Algunos autores definen al sector informal según haya o no cumplimiento de las normas, lo cual puede aplicarse tanto a las empresas como a los trabajadores. Con este criterio se consideran trabajadores informales los que no tienen contrato laboral, o los que no están cubiertos por las normas de la seguridad social del país. En Colombia, el DANE considera como empleados informales a quienes durante el período de referencia trabajaban en negocios o empresas de hasta cinco

personas (en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio) en cualquier condición, fueran remunerados o no, empleados, patronos o por cuenta propia, excepto los trabajadores independientes profesionales. Además, el DANE incluye como informales a todos los empleados domésticos. Por otra parte, el DANE también calcula tasas de cobertura o afiliación a los sistemas de seguridad social de salud o pensiones, lo cual permite medir la informalidad según el criterio de cumplimiento de las normas de seguridad social.

Si bien inicialmente la encuesta consideraba como trabajadores informales las empresas con menos de 10 trabajadores, actualmente en Colombia a partir de diciembre de 2009, se comenzó a usar la resolución de 1993 de la OIT que cambió el límite de escala de personal ocupado en las empresas, pasando de 10 a 5 trabajadores. Acorde con el principio 9 de la ONU sobre la utilización de normas internacionales, el DANE realizó la actualización de parámetros con la revisión estadística correspondiente, sustentada a través de la encuesta de microestablecimientos, donde se encontró evidencia de que las empresas que ocupan entre 6 y 9 empleados generan empleo formal. Razón por la cual actualmente se evalúan una serie de criterios adicionales, se ha propendido por ampliar la muestra maestra en términos de hogares como en términos de ciudades que proporciona información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población colombiana.

4. PRINCIPALES BARRERAS DEL SECTOR INFORMAL PARA EL DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES

La actividad laboral es una de las áreas más golpeadas con la pandemia generada por el COVID-19; el aumento del desempleo, el cierre de empresas, la disminución de la economía y la consecuente disminución de ingresos e inversiones atacan directamente este sector. Pero, dentro de todo esto, un grupo que requiere especial énfasis, es el dedicado al trabajo informal. Según un informe de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, estos están recibiendo la mayor afectación.

Personas que se dedican al comercio ambulatorio vieron restringidos sus ingresos del día a día al no poder movilizarse para realizar sus ventas diarias; quienes desempeñan sus labores a través de plataformas digitales como repartidores de comida, como es el caso de Rappi o ifood, también son mencionados como parte del sector de alta vulnerabilidad; los trabajadores que se encuentran en la modalidad de subempleados; y así mismo, el sector que deriva sus ingresos de la gastronomía y de la actividad turística.

Otro grupo que ha presentado grandes retos son las personas dedicadas al trabajo doméstico, el informe cita en cifras proporcionadas por “ONU Mujeres (2018) Reconocer, Redistribuir y Reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América Latina y el Caribe. utilizando datos de la OIT 2016” que más del 78% de este sector en América Latina labora de manera informal y que a raíz del COVID-19 afrontan mayores cargas de cuidado, se les imposibilita movilizarse de los lugares de trabajo a sus propios hogares, muchas veces se consideran riesgos de contagio del virus, y precisan que la desprotección se ve aumentada en la población de trabajadoras migrantes y del sector rural.

En este mismo informe, se hace especial mención de la afectación de los migrantes y refugiados venezolanos como trabajadores informales, la mayor barrera de estos es que no cuentan con protección a la seguridad social y documentos de regularización migratoria, dada la falta de documentación no les es permitido acceder a las medidas que a lo largo de la emergencia sanitaria ha venido desplegando el gobierno para hacerle frente a la crisis por pérdidas de empleos y disminución de los ingresos.

En la Cumbre Ministerial Virtual sobre Inclusión Social de la OCDE-América Latina y El Caribe en un informe de su primera sesión acerca de “La informalidad y la protección del empleo durante y después de COVID-19”, las medidas de aislamiento limitan los ingresos de quienes laboran del día a día y este sector comúnmente está desprotegido frente a riesgos como condiciones de trabajo inseguras o abusivas, vulneración de derechos laborales, falta de prestaciones económicas y a esto se suma, según manifiestan, que alrededor de la mitad de esta población se encuentra en condiciones de pobreza y no reciben los beneficios de programas de asistencia social.

El mencionado informe también señala que en la región de América Latina y El Caribe “El 42% de los trabajadores en el área de servicios sociales y 62% de los trabajadores en el comercio minorista y las ventas, restaurantes y hoteles, son informales” y están resultando notoriamente más afectados con el cese de actividades y cierre de negocios a causa del COVID-19.

En un artículo realizado por la revista Dinero denominado “El fuerte impacto del coronavirus en el empleo de los colombianos” señalan que según cifras de ASOFONDOS hay 7,2 millones de personas que se catalogan con empleos altamente vulnerables por pertenecer a microempresas, ser trabajadores informales o estar en un sector altamente afectado por la crisis. Sobre esto también citan al ministro de Trabajo, quien expone que, a la fecha “más de 450.000 personas han solicitado subsidios de desempleo, de las cuales 125.000 tienen posibilidades reales de recibirlos.”

5. ANÁLISIS OBSERVATORIO DE CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DEL ATLÁNTICO

Al encontrar que la población migrante venezolana es uno de los sectores dentro de la informalidad que ha sufrido mayor afectación con las medidas implementadas en consecuencia del COVID-19, se realiza el análisis del Boletín del Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Atlántico número 23 de julio de 2020, el cual se desarrolló a través de una Encuesta de Bienestar Subjetivo a 3.016 personas en Barranquilla y su área metropolitana. Con relación a los migrantes y la percepción de los colombianos en relación al trabajo y la economía se concluyó lo siguiente:

1. La situación laboral pareciera estar negativamente relacionada con la opinión de la migración venezolana: el 69,4% de los encuestados no ocupados manifestaron estar en desacuerdo con que la migración de venezolanos(as) es buena para la economía del Área metropolitana de Barranquilla, porcentaje superior al 64,1% de los encuestados ocupados que comparten la misma opinión.
2. El tiempo transcurrido en semanas buscando empleo tiene poca influencia sobre la opinión del efecto de la migración de venezolanos(as) en la economía del Área

Metropolitana de Barranquilla; entre los encuestados que llevan más de 36 semanas buscando empleo el 70,1% está en desacuerdo con que la migración es buena, similarmente, de los encuestados que llevan de 1 a 4 semanas buscando empleo el 68,2% está en desacuerdo.

Es decir, los colombianos no ocupados perciben que el ingreso de migrantes venezolanos es negativo para la economía de Barranquilla y su área metropolitana, independientemente de la semanas que estos llevan buscando empleo.

Tabla 3. Opinión sobre el beneficio de la migración de venezolanos(as) para la economía del Área Metropolitana de Barranquilla, según ocupación del encuestado

Opinión	Ocupados	Desocupados
De acuerdo	0,9%	2,3%
En desacuerdo	64,1%	69,4%
NSNR	35,0%	28,3%
Total	100%	100%

Fuente: EBS 2019

Se les preguntó adicionalmente si consideraban que la migración de venezolanos era una amenaza o una oportunidad.

- De otra parte, fueron los encuestados que no estaban trabajando los que más respondieron la opción “amenaza” con 6,6%, mientras que el 5,4% de los que sí laboraron perciben la migración como una amenaza
- Dentro de los que respondieron que las migraciones de venezolanos y/o colombo venezolano son una amenaza para la ciudad, el 40% llevan buscando empleo más de 36 semanas, seguido del 30% quienes llevan buscando empleo durante 4-12 semanas.
- De otra parte, entre los que respondieron que las migraciones de venezolanos y/o colombo venezolano son una oportunidad, el 36% habían buscado empleo durante 12-36 semanas y el 32% por 4-12 semanas.

En otras palabras, fue más alto el porcentaje de colombianos desempleados los que consideran que las migraciones son una amenaza.

6. Complementando lo anterior, a la pregunta “¿Siente usted que los(as) migrantes venezolanos(as) le restan a usted oportunidades de trabajo?”, el 17% de los encuestados en Galapa respondieron que “moderadamente”, en Barranquilla fue donde los encuestados se sentían menos amenazados, pues el 88,8% respondió que no sentían para nada que los migrantes venezolanos les restaran oportunidades de trabajo. Dentro del AMB, en Galapa fue donde los encuestados manifestaron sentir más afectadas sus condiciones laborales por la ola migratoria, el 11,7% de los encuestados sienten que los(as) migrantes venezolanos(as) han afectado mucho o moderadamente sus condiciones de trabajo.

En particular, la mayoría de los encuestados respondió que en lo que más han sido perjudicados es en el salario recibido.

Adicionalmente en cuanto a la afectación de las condiciones de trabajo por género, el 25,6% de los hombres encuestados manifestaron que la condición que más había empeorado era el número de horas de trabajo, (17,6% de las mujeres).

El 63% de los jóvenes y el 70,7% de los adultos respondieron que el principal punto en el que se han visto afectadas sus condiciones de trabajo por los(as) migrantes venezolanos(as) es en el salario recibido.

Tabla 5. Principal afectación por los(as) migrantes venezolanos(as) en las condiciones de trabajo, por género

¿En qué en particular?	Género	
	Masculino	Femenino
Número de horas para trabajar	25,6%	17,6%
Salario que recibe	67,3%	66,5%
Otra	7,1%	16,0%
Total	100%	100%

Fuente: EBS 2019.

En síntesis, los que manifestaron sentir que los migrantes les restan posibilidades de trabajo, la mayoría manifiesta verse afectados principalmente en las condiciones de trabajo.

Adicionalmente, perciben una mayor afectación en las condiciones laborales las personas que llevan mayor tiempo buscando empleo.

7. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO AL TRABAJO Y LA INFORMALIDAD.

Habiendo descrito el problema de la informalidad laboral, vale la pena describir su abordaje desde el marco jurídico. Este análisis está dividido en tres partes: La normatividad existente en relación a la informalidad antes de la declaratoria de pandemia COVID-19, la normatividad expedida después de la declaratoria y en razón de la misma, y por último, los auxilios o ayudas del gobierno nacional a la población vulnerable que se ha visto afectada.

7.1. Normatividad vigente previo a la pandemia COVID-19.

La primera ley a la que se hará referencia es la Ley 1429 de 2010, expedida por el Congreso de la república, actualmente vigente, cuyo objeto es la formalización y generación de empleo, la generación de incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas y el aumento de los beneficios y la disminución de los costos para formalizarse.

Como ya se ha manifestado en acápite anteriores el problema de la informalidad ha estado presente en el país, por lo cual, con la expedición de esta ley, según el Congreso de la república, se pretende la generación de empleo de forma masiva, a través de incentivos tributarios y beneficios económicos a las empresas, que logren vincular a los trabajadores/as, con más tendencia a no ser contratados, esto es, los jóvenes, mujeres y personas mayores de 40 años. De la misma manera, se aspira con la implementación de la norma, que las pequeñas empresas que no están formalizadas, lo hagan, y así lograr que sus trabajadores/as gocen de todas y cada una de las garantías laborales y de protección social.

Adicionalmente, esta ley hace un aporte importante, define la informalidad en su artículo 2 numeral 3 literal a de la siguiente forma: “Informalidad por subsistencia: 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”.

Siguiendo la misma línea, en 2014, el entonces Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades reglamentarias expidió el decreto 567 de 2014, cuyo objeto es crear y estructurar la “Red Nacional de Formalización Laboral” para 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.

La Red Nacional de Formalización Laboral del Ministerio del Trabajo promueve estrategias para que los colombianos cuenten con condiciones dignas de trabajo y puedan acceder a la seguridad social. Esta estrategia busca que los colombianos salgan de la informalidad, y está conformada por entidades tanto públicas o privadas que unen sus esfuerzos en busca de este mismo fin.

Sus principales propósitos pueden resumirse en los siguientes:

- a) Orientar a la ciudadanía, empleadores y trabajadores, sobre las buenas prácticas en materia de trabajo decente y acceso a la seguridad social de los trabajadores;
- b) Acompañar los programas y proyectos de formalización que promueva el Ministerio del Trabajo;
- c) Realizar campañas, brigadas, acciones de difusión y capacitación y demás actividades relacionadas para promover la formalidad laboral;
- d) Ejecutar conforme las instrucciones del Ministerio del Trabajo, acciones de acompañamiento e intervención directa para la afiliación y cotización a la seguridad social de los trabajadores que ingresen al Sistema de Protección Social;
- e) Acompañar los programas que defina el Ministerio del Trabajo para asegurar la efectividad de las políticas y normas en materia de formalización laboral, consagradas en la normatividad relacionada.

- f) Propender por la ampliación de la cobertura del Sistema de Protección Social;
- g) Suministrar la información que se requiera para el diseño y actualización de las políticas públicas en materia de empleo, protección al cesante y formalización laboral.

En suma, establece que las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social, realizarán las acciones pertinentes para estimular la afiliación de trabajadores en tránsito hacia la formalidad laboral, de acuerdo con las indicaciones del Ministerio del Trabajo, con el fin de que estas personas gocen una mejor calidad de vida.

Por último, en relación con la normatividad expedida antes del COVID-19, es debido mencionar la Ley 1955 de 2019, más conocido como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Este plan de desarrollo tiene como finalidad sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

Como es sabido, los planes de desarrollo son el instrumento de planificación en el que se establecen los objetivos que el gobierno pretende alcanzar durante su mandato. Con relación a la búsqueda de la formalización de las empresas y por lo tanto la disminución de la informalidad laboral, se establece que la tarifas a favor de las cámaras de comercio con relación a la matrícula mercantil, se harán teniendo en cuenta el criterio más favorable a la formalización de las empresas, es decir, se busca que las empresas busquen su camino hacia la formalidad, con beneficios en los pagos que deban hacer. Además, busca el fomento de los microcréditos a través de las entidades del sector financiero como instrumento de formalización de generación de empleo e instrumento para combatir el “gota a gota” o “paga diario”.

7.2. Normatividad expedida en razón de la pandemia COVID-19.

No es un secreto el impacto eminentemente negativo de la emergencia sanitaria COVID-19, en el derecho al trabajo y la afectación que tuvo en el sector informal al verse

obstaculizados e incluso imposibilitados para desempeñar el trabajo que venían desarrollando. Esta afectación también tuvo repercusiones en las empresas, el Gobierno Nacional entonces, se vio en la necesidad de expedir normas con el fin de mitigar estas afectaciones, de esto se hablará a continuación.

Es pertinente hacer referencia al Decreto legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, por una vigencia desde su expedición hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica. El objeto que se expone en este decreto es el de adoptar medidas en materia laboral que ayuden a promover la conservación del empleo y brindar alternativas a trabajadores y empleadores. Entre las medidas específicas que este decreto presenta se encuentran la ampliación de la posibilidad de retirar las cesantías y se crea el mecanismo de protección al cesante.

En su motivación citan el comunicado de la OIT de fecha de 18 de marzo 2020 sobre "El COVID-19 y mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas" que busca que los Estados emitan reglamentaciones con el fin de: (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida. El ideal de este decreto es hacerle frente a los efectos adversos causados en el empleo, la calidad de vida y la actividad productiva de las personas a raíz de la pandemia generada por el COVID-19.

Sin embargo, su ámbito de aplicación es limitado; para el caso del retiro de las cesantías esto sería dirigido a trabajadores formales que cotizan a las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías y puedan obtener el certificado requerido por parte de un empleador; por otro lado, en el caso del beneficio de protección al cesante se necesita ser afiliado y haber realizado cotizaciones a una Caja de Compensación Familiar.

La capacidad de este último beneficio mencionado ha sido cuestionada, ni siquiera para el caso de quienes cumplen con los requisitos los recursos de las cajas de compensación son

suficientes, según cifras del Ministerio de Hacienda expuestas en la revista Dinero (2020) el sistema de protección al cesante solo puede cubrir a 140.000 personas, mucho menos de las que se han postulado.

En la misma línea, el Decreto legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, expedido de igual forma por el presidente de la república, cuyo objeto es crear el Programa de apoyo al empleo formal- PAEF, como un programa social del Estado que otorgará a quienes resulten beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Los beneficiarios de dicho programa serán las personas jurídicas que demuestren la necesidad del aporte estatal, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

Motivan la decisión en que la asignación de subsidios para preservar el empleo, es una forma de preservar principios constitucionales y bases del Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Con ese fin y para mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas de la pandemia, se hace necesario crear un programa social de apoyo al empleo que permita realizar un aporte estatal temporal a las empresas del país, para que con él paguen los salarios de sus trabajadores.

El programa inicialmente tuvo una vigencia para los meses de mayo, junio y julio, sin embargo, tuvo que ser modificado y posteriormente se expide el Decreto legislativo 815 de 2020, el cual extiende la temporalidad del programa también para el mes de agosto y adiciona modificaciones a la reglamentación expedida en el Decreto 639/2020.

Asimismo, el Decreto legislativo 770 del 3 de junio 2020, expedido por el Presidente de la República para regir durante la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por medio de este decreto se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, Y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en

suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020".

Este decreto como se ha indicado tiene varios objetos, inicialmente con respecto a la jornada de trabajo que de manera conjunta y de mutuo acuerdo empleador y empleado podrán implementar turnos sucesivos, siempre y cuando el respectivo turno no supere las 8 horas diarias y 36 semanales. Esto aplica para las empresas que deban trabajar las 24 horas del día. Adicionalmente se permitió de igual forma una jornada de 12 horas por 4 días sin superar las 48 horas semanales. Por otra parte, dicho decreto permite que, por acuerdo entre el trabajador y el empleador, se pueda diferir el pago de la prima de servicios, hasta en tres contados. En todo caso el empleador debe estar al día con el pago de la prima de servicios el 20 de diciembre de 2020. Entre otras disposiciones.

Habiendo hecho referencia a alguna normatividad expedida por el Gobierno Nacional, es preciso mencionar otros decretos que nos ayudan a visualizar el panorama de las medidas adoptadas con relación a la emergencia sanitaria COVID-19 y que tienen repercusión en el derecho al trabajo.

- El Decreto 500 del 31 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Este decreto establece que estos recursos deben destinarse para actividades de promoción y prevención en relación a los trabajadores expuestos al contagio por COVID-19.
- El Decreto 558 del 15 de abril de 2020, mediante el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado que reciban un salario mínimo mensual legal vigente y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 560 del 15 de abril de 2020, en razón del cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica. Esta norma está dirigida a implementar nuevas fórmulas arreglos entre deudor y acreedor, como las capitalizaciones de deudas

pendientes, con el fin de evitar que las empresas que se han visto afectadas en razón de la pandemia se vayan a liquidación y eso de lugar a la pérdida de puestos de trabajo.

- La Resolución 666 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que tiene como objeto adoptar el protocolo de bioseguridad para el desarrollo de actividades económicas, esta resolución aplica para empleadores y trabajadores del sector público y privado; aprendices; cooperados; y contratistas públicos y privados.

Después del análisis realizado, es importante centrar el mismo en la normatividad expedida a nivel local, en el departamento del Atlántico y el distrito de Barranquilla y en uso de las facultades de reglamentación conferidas al Gobernador del departamento y al alcalde por orden constitucional. Es necesario hacer referencia a dos decretos, el Decreto 0373 de 16 de marzo de 2020 y el Decreto N° 000312 del 31 de agosto de 2020.

El Decreto 0373 de 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, con vigencia inicialmente hasta el 30 de mayo del presente año o teniendo en cuenta las causas que le dieron origen, Este decreto estableció medidas restrictivas para el ejercicio de actividades económicas, con el fin de garantizar la salvaguarda de la seguridad y la salud pública, y evitar la propagación del Coronavirus COVID-19. Se ordenó como consecuencia el cese total de actividades de los eventos y aglomeraciones y también se suspendió, de manera temporal, las actividades comerciales.

Este decreto es importante para el tema que se desarrolla, teniendo en cuenta la afectación que tuvo el mismo para los trabajadores en situación de informalidad. Por otra parte, el Decreto N° 000312 del 31 de agosto de 2020, expedido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico y con vigencia durante el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Este es el decreto mediante el cual se crea “Colombia está contigo, un millón de familias”, mediante este se prevé que se entregarán ayudas económicas no condicionadas a contraprestación, en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria de

calamidad pública y emergencia sanitaria en el Departamento del Atlántico, derivadas de la pandemia provocada por el coronavirus COVID-19, dentro del Plan de Acción devenido de la declaratoria de calamidad pública y emergencia sanitaria.

En la motivación de dicho acto administrativo se expone que la Gobernación del Atlántico se encuentra desarrollando un análisis de la situación de las actividades económicas mayoritarias que conforman el sector de trabajadores informales en los municipios del Departamento, con el fin de determinar, en función del nivel de afectación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio y su relación con el comportamiento epidemiológico del virus en dicha jurisdicción, los grupos o actividades económicas con la potencialidad de ser objeto de convocatorias para la atención de sus necesidades y facilitar el cumplimiento de la medida en pro de la mitigación del riesgo de propagación y contagio.

8. Normatividad de los auxilios o ayudas del gobierno en relación con la población vulnerable.

Como tercer punto en el presente análisis del marco jurídico, es preciso hacer una breve referencia a la normatividad que contempla los auxilios dados a la población vulnerable durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Estos incentivos, ayudas o auxilios, juegan un papel importante en la población que se ha visto afectada por no poder llevar a cabo el trabajo informal que desempeñaba antes de la misma.

El primero de ellos es el auxilio contemplado en el Decreto 419 de 18 de marzo del 2020, expedido por el Presidente de la República para regir durante el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

A través de este decreto se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Su finalidad es entonces establecer un auxilio consistente en el reconocimiento y pago de una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el Impuesto sobre las Ventas (IVA). Esta norma establece en su artículo 1.3.1.19.2. para ser beneficiario con la compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA), se podrán tener en cuenta los hogares en situación de pobreza y

pobreza extrema que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de Sisbén.

Según la página del Departamento Nacional de Planeación la devolución del IVA “consiste en que las familias de menores ingresos reciban recursos que aliviarán el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables. Con la devolución del IVA se está corrigiendo una injusticia”.

El segundo auxilio es el que establece el Decreto legislativo 518 del 4 de abril de 2020, expedido de igual forma por el Presidente de la República y con vigencia durante el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por medio de este decreto se crea un incentivo muy conocido, el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Dirigido a los hogares más desprotegidos que no están cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y compensación del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sobre este subsidio el ministro de trabajo Ángel Custodio en entrevista para “La Fm” afirmó que “el Gobierno va a otorgar un giro a través del programa Ingreso solidario a los trabajadores informales que hoy están sin empleo y por ende no reciben ingresos para subsistir junto a sus familias.”

Sobre esta medida, la Gobernación del Atlántico también se pronunció y dijo a través de la Secretaría de Desarrollo Económico en su página oficial, que apoyaban la iniciativa y que desde la Administración Departamental iban a actuar como ente facilitador en la consolidación de la base de datos de los beneficiarios en el Departamento. La Gobernación decidió apoyar con el registro de los posibles beneficiarios del Departamento para conformar una base de datos de uso exclusivo de la Presidencia.

Por esta razón, pusieron a disposición de los atlanticenses que cuenten con un empleo informal un link para el registro de sus datos, aclarando que no serían ellos quienes tomarían la decisión de los beneficiarios sino el Gobierno Nacional.

El Decreto 557 del 15 de abril de 2020 y posteriormente la Resolución 500 del 30 de abril de 2020, expedidos por el Presidente de la República y Ministerio de Industria y Comercio respectivamente y con vigencia durante el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es otro de los incentivos que buscan beneficiar a la población vulnerable.

A través de este se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y "Por medio de la cual se establecen las condiciones y requisitos para acceder a los incentivos económicos para guías de turismo de que trata el artículo 3 del Decreto 557 de 2020".

El artículo 3 del decreto establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Nacional de Turismo, podrá ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los guías de turismo. Por su parte, la resolución establece que serán tres pagos por un valor de hasta quinientos ochenta y cinco mil pesos (\$583.000.000).

Por último, se hará mención al Decreto legislativo 659 del 13 de mayo de 659 de 2020, expedido por el Presidente de la República, para regir durante el el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y mediante el cual se autoriza la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

9. CONCLUSIONES.

A partir de lo expuesto, se puede concluir que, con las medidas de aislamiento preventivo, el cese de actividades económicas y demás medidas de orden público decretadas a nivel nacional, departamental y local; el sector laboral ha sido uno de los más afectados, y en especial el sector informal que no cuenta con las garantías y prestaciones que le permitan el mantenimiento de sus condiciones laborales. Teniendo como fundamento los informes de las encuestas realizadas por el DANE se observa un cambio constante en las cifras del

desempleo e informalidad, comparando los últimos periodos del 2019 y el transcurso del 2020.

Si bien, el Gobierno Nacional ha expedido normatividad en busca de mitigar el impacto del COVID-19 en el empleo, se encuentra que la mayoría de estos están dirigidos a los trabajadores vinculados formalmente y afiliados a los sistemas de seguridad social como es el caso del “beneficio de protección al cesante”, que aún para este sector formal se cuenta con ingresos insuficientes para el total cubrimiento de beneficiarios. Por el lado de los subsidios y programas sociales, encontramos que sí se ha intentado llegar a esta población informal, incluso con programas a nivel departamental, y que ha sido una forma de hacerle frente a la crisis. Sin embargo, presenta limitaciones de acceso en la comunidad que muchas veces no conoce cómo acudir o ser beneficiario de ellos, causa atribuida de la desinformación o la poca difusión que se le dan a los mismos. Adicionalmente no es suficiente teniendo en cuenta que lo que es realmente importante es garantizar el derecho al trabajo de estas personas, un trabajo en condiciones dignas.

Siguiendo con este orden de ideas, es evidente que no existe una base consolidada, actual, clara y medianamente exacta que permita determinar verdaderamente cuantas personas se dedican al sector informal del trabajo, y cuantas personas (familias) subsisten gracias a esto. Por estas razones, algunas medidas o decisiones adoptadas por el gobierno central o regional no cumplen de manera total con el objetivo propuesto, y es que si no se puede determinar a ciencia cierta el número de personas que se ven afectadas por esta situación, no se podrá desarrollar un plan, programa o medida que busque aliviar y mejorar las condiciones económicas y la calidad de vida de estas personas,

A manera de cierre, es menester señalar que dentro de los sectores más afectados se encuentran los trabajadores domésticos, el sector de la gastronomía y el turismo, el comercio minoritario, el sector de plataformas digitales de domicilios, trabajadores del sector rural; las pequeñas y medianas empresas y con especial énfasis la población migrante quien además de frenar el desarrollo de sus labores, no tienen acceso a sistemas de salud ni a subsidios ofrecidos por el Gobierno por no encontrarse con estatus migratorio regular en el país, además el constante flujo de migrantes que ingresan al país influye (especialmente, aquellos con un estatus migratorio irregular) en el número de personas que se dedican al

sector informal, por lo que el gobierno nacional y regional deben aunar esfuerzos para determinar, incluir, crear y desarrollar políticas tal y como lo está haciendo encaminadas a ayudar a las personas que se dedican al sector informal del empleo y que se han visto gravemente afectadas por las implicaciones derivadas de la pandemia producida por el COVID-19.

CAPÍTULO III. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19.

En este capítulo se estudian igualmente las medidas que ha tomado el Estado para afrontar el contexto derivado por la pandemia mundial del COVID-19, esta vez, con énfasis en las repercusiones que ha tenido el derecho a la educación, y atendiendo principalmente los contextos del departamento del Atlántico y el municipio de Barranquilla.

Este proceso investigativo se realizó considerando la pertinencia de este derecho, al que se le considera un pilar para el desarrollo social e integral de las personas. En principio es claro que existe una desmejora significativa desde que cambiaron las circunstancias sociales debido al COVID-19. El acceso a la educación se ha visto limitado debido a la imposibilidad de ofrecer educación presencial y las desigualdades predominantes donde pocas son las familias que pueden acceder a servicios de tecnología e internet.

En Colombia las necesidades relacionadas con el servicio educativo fueron acentuadas. Con todo, las acciones de intervención se centraron sobre las muchas necesidades. Esta investigación optó por centrarse en las siguientes:

¿Qué pasa con las meriendas?: Respecto a este punto vemos que en aras de preservar el derecho a la salud las meriendas dejaron de ser distribuidas en las cafeterías de los colegios y pasaron a ser entregadas a los padres en los centros educativos. Ahora bien, muchos padres se les complica ir en ocasiones a recogerlas y las meriendas no son distribuidas a todos los estudiantes, por curso se escoge un número determinado de estudiantes (que no llega a ser ni la mitad) y estos son los que reciben las meriendas, mientras los otros dejan de percibir esta ayuda.

La Conexión a internet Vs. Desigualdad Social: Respecto a esto, no es un secreto para nadie que no toda la población cuenta con acceso a internet, si bien muchos estudiantes podrán acceder a sus clases a través de teléfonos o computadoras muchos otros perderán todo el contacto con sus profesores y su educación se verá reducida a un paquete de copias para algunos y para otros puede que nada. Empezando por el entendido de que un grupo de copias JAMÁS reemplazarán la labor de un docente y no proporcionan una educación de calidad ¿qué pasa con aquellos que no cuentan con eso? los niños que por diversas circunstancias como negligencia, pobreza o cualquier otra imposibilidad no pueden acceder a las guías que les mandan sus profesores, ellos se encuentran en una clara desventaja. En este punto la educación dejó de ser un derecho para todos y se convirtió en un privilegio. Las personas de estratos más bajos dejaron de recibir las clases o retiraron a sus hijos del colegio, y aun los que sí están asistiendo dejaron de percibir muchos contenidos que si les brindaban en la presencialidad.

Padres como guías de apoyo: En el caso de los niños de básica primaria y algunos del bachiller, los padres son los nuevos docentes que deben velar por la educación de los menores, muchos pueden no tener la responsabilidad como para velar por su educación o simplemente necesitan ayuda o un apoyo para cumplir con las actividades planteadas. El problema radica en los padres que están muy ocupados para apoyar a sus hijos o que muestran actitudes negligentes para explicarles las cosas, el niño al no tener al docente y no tener un apoyo que lo guíe puede terminar no obteniendo los conocimientos esperados.

¿Qué hizo el gobierno?

De cara a estas problemáticas la medida que tomó el gobierno, en principio, consistieron en:

- 1) La primera solución que tomó el gobierno fue seguir repartiendo las meriendas, pero fue a un grupo reducido por lo que realmente no se le dio solución a la problemática, y a día de hoy muchos niños siguen sin recibir las meriendas que se suponía eran para todos.
- 2) Cuando se tomó la medida de suspender la educación de forma presencial se buscó una alternativa para aquellos que no contaran con el acceso a internet, de esta forma los docentes deben elaborar guías o documentos para que ellos las realizarán a partir de ahí, pero no se pensó en algo más allá. No se dio solución a los niños y jóvenes que no puedan acceder a este material, o en el caso de haber menores con circunstancias especiales.
- 3) Respecto a esto el gobierno no garantiza de ninguna forma un acompañamiento para los menores, si el menor no puede acceder a un medio de comunicación con el docente y si su padre no puede darle el apoyo, pues tendrá que hacer las cosas como pueda e incluso puede llegar a fracasar por no entender o por actuar de forma irresponsable siendo que aun no tenga bien claro el deber de velar por su educación, lo cual no es una conducta extraña en un niño.

Por otro lado, se ha propuesto que el presupuesto en educación para el 2021 aumente con el fin de apalancar **apoyos educativos y becas, fundamentalmente**, por lo que la educación sería un punto fuerte de inversión en el año que viene. Hablando de cifras el presidente indicó que a la inversión en educación se le suman \$218.000 millones, con lo que aumenta a casi \$4,2 billones en 2021. El interrogante que surge ahora es cómo se logra además incidir en la eliminación de las barreras identificadas para acceder a la educación.

Con lo indicado hasta aquí, sobra decir que la respuesta del Estado se centró en la definición e implementación de protocolos que orienten la prestación del servicio educativo.

Con el nuevo panorama el sistema educativo se ha visto en la obligación de reinventarse para acogerse a los decretos legislativos y nuevas maneras que fueron impuestas en todo el territorio nacional. Teniendo esto en cuenta las clases de forma presencial fueron suspendidas en el mes de marzo y partir de esto hubo cambios en el sector educativo, no solo al momento de recibir las clases sino en otros aspectos.

Algunos ejemplos, la ejecución del programa de alimentación escolar; este programa dejó de repartir los alimentos a los niños en los colegios de forma diaria y ahora son entregados una especie de “paquetes” que incluyen cierta variedad de productos. El problema radica en que no son entregados a todos los niños sino solo a una cantidad reducida por curso lo cual deja gran parte de la población estudiantil por fuera del programa. Otro ejemplo de cambio fue la aplicación de la prueba “Saber 11” la cual dejó de ser exigida para ingresar a programas de educación superior, lo cual puede ser una ventaja o desventaja según se le mire.

Al momento de recibir las clases el panorama cambió por completo, ya que los estudiantes pasaron de un entorno académico a sus hogares. En este cambio se buscó que el cambio no fuera tan drástico y que se pudieran seguir dando las clases de manera virtual a través de distintas plataformas, claramente esta es una alternativa muy utópica pues no todos los estudiantes y docentes cuentan con las herramientas para impartir o recibir las clases de forma virtual.

Por otra parte, el desarrollo social e integral se ve limitado de los estudiantes de educación básica, a falta de las interacciones que forman parte también del proceso de aprendizaje. Y el contenido académico resultó mermado también ya que buscaron “priorizar en el plan de estudios” lo cual desembocó en reducir algunas áreas a fin de poder seguir prestando el servicio educativo “de la forma más completa posible”.

De este modo se pretende trabajar por medios virtuales, medios audiovisuales y medios imprimibles para que los estudiantes que no puedan acceder a la virtualidad puedan obtener el conocimiento por medios como la radio o TV, o acercarse a recoger el material en medio físico. Para los docentes se brindan capacitaciones que mejoren sus habilidades en temas como la informática y la enseñanza remota. Por medio de estas se procura que la educación

brindada sea de la mejor calidad y vaya acorde con las circunstancias. Los maestros a su vez deben diseñar nuevas estrategias de enseñanza para que se cumplan los objetivos de aprendizaje en lo que se retoma la educación presencial.

Los lineamientos hacen mucho énfasis respecto al tema de “*volver a la normalidad*” de forma gradual, que la transición sea lenta y cuando ya el riesgo que se representa sea menor. O que se logre garantizar una tasa mínima de contagio y que se cuente con todos los protocolos de bioseguridad posibles. Desde los tapabocas para cada persona, el distanciamiento social requerido, el lavado de manos, etc.

Ciertamente acudir a clases presenciales con distanciamiento social representa un reto, especialmente en los colegios públicos, no todos los niños cuentan con la madurez para acatar el distanciamiento, y no todas las instalaciones cuentan con el espacio suficiente para recibir a la población estudiantil y mantenerlos a distancia.

Otra estrategia que se brinda es la de involucrar más a los padres en el proceso educativo, por las circunstancias los maestros ya no van a tenerla cercanía ni van a poder supervisar de igual manera el trabajo de los estudiantes, en el caso de los estudiantes de los colegios es fundamental que los padres se involucren a la hora de recibir las clases, ya sea procurando el acceso a internet, yendo a buscar el material en físico, o ayudando a los estudiantes a cumplir con sus deberes académicos. En especial en el caso de los niños que aún no tienen claras sus responsabilidades es necesario que los padres los orienten a cumplir con sus deberes.

Alternancia: La propuesta para el regreso a las instituciones educativas es la alternancia, este modelo procura que no todo el personal acuda todos los días, sino que se vayan turnando para recibir sus clases de modo presencial, y también se acceda a clases de forma virtual. Este modelo ha tenido bastantes respuestas negativas por parte de padres y de personal docente pues actualmente sigue representando un riesgo para la salud de todos los involucrados en el retorno a clases presenciales.

La alternancia busca la integración del personal, sin embargo, se debe procurar que ninguna de las personas tenga comorbilidades base para que puedan retornar, o personas muy mayores, o cualquiera de las excepciones que establezca el minsalud.

El aprobar el retorno a clases requiere la aprobación de las autoridades, el contar con el personal estudiantil (muchos padres no están de acuerdo con mandar a sus hijos), contar con los protocolos, un monitoreo exhaustivo, entre otros asuntos.

Esta medida no se ha implementado aún en los colegios públicos de barranquilla los cuales siguen dictando sus clases a través de la virtualidad. Dadas las cifras de contagio y el riesgo que aún supone.

Muchos jóvenes dejaron de recibir algunas clases o se limitan a leer unas copias por lo que la calidad y la exigencia supone un problema, y se puede ver una brecha para poder acceder a la educación, brecha que se debe procurar corregir pues se estaría vulnerando el derecho a la educación de los menores.

Normas adoptadas sobre el derecho a la educación.

Desde el comienzo de la emergencia sanitaria que se ha presentado este año el gobierno colombiano se ha visto en la obligación de crear y expedir nuevas normas para afrontar este nuevo desafío que es la pandemia del COVID-19 en este caso el enfoque se realizará en las normas que han regulado los aspectos del sector de la educación para determinar cómo esta se ha visto afectada y qué propuestas ha realizado e implementado el gobierno Colombiano para garantizar el acceso a la educación primaria y media del sector público sino también para evitar la deserción por parte de los estudiantes.

para esto realizaremos el estudio de las distintas normas que han sido presentadas durante el desarrollo de la pandemia.

- **Decreto 662 de 2020**

Analizando desde la perspectiva normativa se puede apreciar que el gobierno colombiano está intentando hacer lo posible para que el derecho a la educación de los jóvenes no se vea afectado, alejándonos un poco del tema de “volver a la normalidad” y aterrizando más bien

en cómo evitar la deserción de los estudiantes debido a esto el gobierno en su Decreto 662 del 14 de mayo de 2020 ha decidido crear un fondo solidario para la educación con el fin de implementar nuevas medidas y así lograr mitigar la deserción de los estudiantes en el sector educativo.

En la misma norma se hace a mención de cómo debido a la afectación económica negativa de las familias colombianas por la actual situación de emergencia sanitaria muchos de ellos requieren de medidas extraordinarias como “condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza (...)”. Esto ha tenido un impacto negativo en las familias en todos los estratos socioeconómicos especialmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica poniendo así en riesgo la posibilidad de proveer los servicios públicos como la educación y así afectando la permanencia de niños, niñas adolescentes y jóvenes en todos los niveles (básica, media y superior), debido a esto en el Decreto 662 de 2020 decide crear el fondo solidario para la educación buscando así evitar la deserción por parte de los estudiantes del sector educativo a través de líneas de crédito para aquellos estudiantes que están en situación de vulnerabilidad.

- **Decreto 553 del 2020.**

Por medio de este decreto se definieron lineamientos para cumplir con el PAE, el cual cumple con la función de brindar a niños niñas y adolescentes que hacen parte de del sector oficial. Así, se resolvió que dicha alimentación se ofreciera desde sus respectivos hogares durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social. niños cuentan todos con una protección especial y adicional de la constitución. Además de esto tienen presente entidades territoriales certificadas que deben observar los lineamientos para el efecto expida la unidad especial de alimentación escolar.

- **Circular No 21 de 2020.**

Esta disposición normativa fue emitida en consideración a cómo garantizar el aislamiento preventivo, al igual que con el fin de establecer las directrices de cómo se llevarán a cabo las actividades académicas bajo la emergencia sanitaria. En esta también se mencionan las

actividades deportivas y culturales, las cuales fueron suspendidas por completo dada las directrices de limitar las reuniones a un total de aforo de 50 personas.

Lo más importante quizás es la puesta en marcha de “aprender digital: contenido para todos” un banco de materiales digitales que se denominó aprender digital un contenido para todos que cuenta con información de la más alta calidad en formatos de texto video y audio al igual que guías para el uso de los niños, niñas y adolescentes, el cual tiene un amplio alcance educativo la cual es una respuesta para poder seguir educando fuera de las aulas desde sus hogares y atendiendo las disposiciones del ministerio de salud y respetando el aislamiento preventivo.

- **Decreto 660 de 2020.**

El propósito de este decreto es modificar el calendario escolar de tal manera que las instituciones educativas puedan cumplir el contenido académico que había sido establecido para ser desarrollado a lo largo del año escolar. Para lograr el propósito se le permite al ministerio de educación mientras se mantuviera vigente la emergencia sanitaria modificar las semanas de trabajo académico del periodo actual, siempre que la decisión venga con una solicitud motivada por la autoridad competente en educación y teniendo en cuenta las directrices expedidas por el ministerio de educación nacional.

- **Decreto 470 de 2020.**

En este decreto se expiden nuevas medidas que viéndolas como un conjunto se evidencia que están dirigidas a mantener la financiación de las instituciones educativas y programas que se desarrollan en ellas que hacen parte de los servicios que usualmente ofrecían. Cabe mencionar que la corte constitucional ya realizó el control posterior a este decreto.

En cuanto a la materia específica que se desarrolla en cada artículo del decreto tenemos los siguiente:

El artículo 1 se refiere a la continuidad de los programas de alimentación escolar, permitiendo que se siga desarrollando en casa, es decir, que se lleven los alimentos a las casas de los niños y adolescentes pertenecientes a las entidades públicas mientras siga

vigente la pandemia. Decreto declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-158-20 de 3 de junio de 2020, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo, en esa sentencia la corte recuerda la autonomía que tienen las entidades para llevar a cabo sus tareas de acuerdo a las circunstancias en que se desarrollan.

El artículo 2 del presente decreto modifica el numeral 3 del artículo 16 de la ley 715/01 de manera que a cada distrito, municipio o departamento se le podrá distribuir un monto de la suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

- Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** *'en el entendido de que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento'* por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-158-20](#) de 3 de junio de 2020, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

Artículo 3 que modifica el inciso 4 del artículo 17 de la ley 715/01 en este artículo se modifica la transferencia de recursos derivados de la participación de educación, de manera que serán transferidos directamente a los municipios de los departamentos y no podrán ser utilizados para gastos personales de cualquier naturaleza. Esa regla se mantendrá vigente mientras dure el estado de emergencia. La sentencia C-158/20 estableció su constitucionalidad declarándola exequible.

- **Decreto 1168 de 2020.**

En el presente Decreto se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, la importancia de mantener el orden público y se establece el aislamiento personal con distanciamiento personal selectivo. Para lo anterior en la mencionada providencia se inicia exponiendo en las consideraciones que según lo estipulado en el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme al numeral 4 del artículo 189 de

la Carta Política corresponde al presidente de la República conservar el orden público en todo el territorio nacional. Siguiendo este orden de ideas, el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, estas limitaciones pueden estar justificadas con situaciones de fuerza mayor que amenacen directamente al orden y salubridad pública.

La Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Por lo anterior en Colombia la fase de contención se inició el 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos limitando así el derecho de todo individuo dentro del territorio colombiano a circular libremente por este.

Además de lo anterior, y de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de **solidaridad social**, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Por estas razones en las primeras medidas se estableció aislamiento personal con distanciamiento personal selectivo, tratando de fomentar la concientización y el sentido de responsabilidad colectivo.

Por tales razones el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional: (i) prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020, y (ii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020 la medida

sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros vida y centros día, a excepción del servicio de alimentación, que deberá ser prestado de manera domiciliaria.

Posteriormente mediante el Decreto 1109 del 10 agosto de 2020 se implementó una estrategia que permita la flexibilización del aislamiento obligatorio y la puesta en marcha de un aislamiento selectivo de los casos confirmados y casos sospechosos o probables de alto riesgo, a través de la creación del Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible - PRASS.

Por expuesto con anterioridad se decreta:

1. El distanciamiento personal responsable
2. Aislamiento selectivo en municipios de alta afectación del Coronavirus COVID -19
3. La necesidad de informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por alcaldes y gobernadores
4. Se decretan como actividades no permitidas: Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. Los bares, discotecas y lugares de baile. El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.
5. Cumplimiento de protocolos para el desarrollo de actividades.
6. Medidas para el Comportamiento Ciudadano.
7. Teletrabajo y trabajo en casa.
8. Cierre de Fronteras.

PERSPECTIVAS DE LOS INVOLUCRADOS EN LA EDUCACIÓN.

Frente a todas las medidas adoptadas, se destaca la participación de algunos estudiantes y docentes para explicar sus experiencias frente a la virtualidad. A raíz de estas, se destacan tanto respuestas positivas y negativas frente a esta modalidad de acceso a la educación impuesta por el COVID-19.

“Bueno, la educación virtual es una buena opción para no frenar los estudios durante la problemática de la pandemia, así que me parece bien que se haya implementado, por otro lado, siento que por medio de este método los estudiantes no logran comprender con claridad los temas y hacen los compromisos por obtener una buena nota.”

Estudiante de noveno grado

“Mi experiencia ha sido un poco bipolar por decirlo así ya que en ocasiones me siento feliz al lograr comprender un tema con total claridad y poder realizar el compromiso con facilidad. Pero hay ocasiones en las que es todo lo contrario, me estreso y desespero por no entender un tema.”

Estudiante de octavo grado

“La pandemia fue algo inesperado, nadie esperaba estar en esta situación y mucho menos estábamos capacitados para ello. Para nosotras en el ámbito escolar tampoco fue fácil, nos tocó pasar de ver a nuestros compañeros y profesores diariamente a estar la mayoría del día frente a un computador o celular. Muchos alumnos no cuentan con los medios necesarios para desarrollar sus estudios de manera adecuada y cómoda, sumándole que muchos no manejan con facilidad la tecnología. Debido a estos cambios el aprendizaje también nos ha costado mucho, en ocasiones sentimos que no logramos aprender nada y otras veces presentamos frustración al no saber que vendrá en un futuro o sentir que nuestro conocimiento no es suficiente para continuar. Debemos aprender a luchar, pero sobre todo a adecuarnos para poder seguir avanzando, a pesar de estas dificultades.”

Estudiante de onceavo grado

“Pensando en la educación virtual, lo primero que se me viene a la cabeza fue lo mal planteado que estuvieron muchas cosas, si bien es entendible que esto haya sucedido, pues es algo que no había sido esperando y para lo que no se estaba preparado, sin duda considero que pudo desarrollarse de una mejor forma. En cuanto a lo académico, siendo sincera mis notas aumentaron, pero esto se debe principalmente a que la exigencia de los trabajos bajó, por lo que era mucho más sencillo obtener estas calificaciones altas. Muchos profesores no tenían conocimiento sobre estos temas, provocando que en ciertas materias no tuviéramos encuentros virtuales y por ende dichos temas no eran explicados más que con un archivo pdf que en ocasiones estaba hasta mal organizado o redactado, haciendo que sea difícil comprenderlos. La participación en las pocas clases que teníamos también era un problema, con fallos de internet por parte de nosotras o incluso de los profesores, también el hecho de que algunas no contaran con un micrófono funcional, teniendo que participar por el chat de la reunión que muchas veces es ignorado. Luego también podría mencionar las relaciones con nuestras compañeras, fue un proceso complicado el tener que dejar de verlas casi que, a diario, y si bien pude adaptarme a ello

a algunas les costó más hacerlo, extrañando a sus amigas o incluso la interacción presencial con otras personas, esto hizo que se estresaran y su rendimiento bajará, sin recibir apoyo alguno de la institución ni poder comunicarse siquiera con las psicoorientadoras.”

Estudiante de onceavo grado

“Soy profesora de octavo grado de bachillerato en un colegio distrital. Es verdad que la virtualidad nos ha significado un reto gigantesco a todos, tanto docentes como estudiantes. Sin embargo, en maneras generales los resultados han sido positivos para quienes tienen cómo acceder a la virtualidad. Tratamos de trabajar con las distintas plataformas, hacemos videoconferencias y subimos trabajos. Pero mientras algunos muchachos no se pueden conectar, otros aprovechan las circunstancias para desentenderse de sus obligaciones académicas. Bueno, hay casos de casos como siempre. El que quiere aprender aprende y el que no pues simplemente entrega trabajos y ya. Lo que realmente me genera inquietud son los casos de los estudiantes que no pueden acceder a las clases por no contar con los medios para esto, hasta hay casos de estudiantes de los cuales no tenemos noticias desde que el confinamiento empezó porque ni siquiera hemos podido entablar una comunicación con sus tutores y/o familiares así sea para saber el estado del menor. Ahora qué le vamos a pedir que se conecten y hagan los trabajos.”

Docente de octavo grado

“La pandemia ha convertido mi labor docente en trabajo de hasta 16 horas diarias, generando desde cansancio físico como agotamiento mental y hasta estrés. Reconocer que mi labor es considerada esencial en estos momentos, me compromete mucho más a dar respuestas desde el uso de herramientas tecnológicas como mediaciones para ayudar a mis estudiantes a acercarse a su proceso de aprendizaje adaptando los contenidos a estas mismas y al mismo tiempo en brindar un poco de apoyo psicosocial y emocional a mis estudiantes y hasta a los padres de familia. Las horas de sueño son menos al invertir más en planeación y rastreo de contenidos digitales significativos, el tiempo para compartir en familia se redujo y se ve interrumpido por llamadas y mensajes con asuntos laborales. Considero que la pandemia se convirtió en una oportunidad para que la sociedad revalore la profesión docente”

Docente de básica secundaria

CONCLUSIONES.

El servicio educativo ha cambiado drásticamente, el ejercicio de la docencia ahora mismo demanda una mayor dedicación por parte de quienes la ejercen, entre tanto, las desigualdades sociales para acceder a este servicio se han demarcado aún mucho más. Las

acciones del gobierno hoy por hoy se han centrado en la implementación de esta modalidad educativa, sin embargo, son muchos los interrogantes en torno cómo se garantizará el derecho a la educación a quienes no cuentan con las herramientas para acceder a estos servicios. Dicho esto, valdría la pena hacer una revisión más profunda de las acciones de la administración y el uso de los recursos para tal propósito.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Barranquilla (2020). *Decretos durante la emergencia*. Recuperado de <https://www.barranquilla.gov.co/salud/coronavirus/decretos-durante-la-emergencia-coronavirus-barranquilla>
- Altamirano, A., Azuara, O. y González, S. (2020). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo y posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Banco

Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_impactar%C3%A1_la_COVID-19_al_empleo_Posibles_escenarios_para_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf.

- Castro, O. (2018) La incidencia del trabajo informal en Colombia. Revista Justicia, 23 (33). 200 - 223. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n33/0124-7441-just-33-00200.pdf>.
- Consejería Presidencial para las Regiones (2020). *Coronavirus (COVID-19) - Decretos y lineamiento: Gobierno Nacional de Colombia*. Recuperado de <http://www.regiones.gov.co/Inicio/COVID-19.html#features11-3k>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2019). Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares, Medición del empleo informal y seguridad social, trimestre octubre - diciembre 2019. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_oct19_dic19.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2019). Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares, Medición del empleo informal y seguridad social Trimestre diciembre de 2019 a febrero de 2020. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2020), Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares, Medición del empleo informal y seguridad social, trimestre mayo - julio de 2020. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_may20_jul20.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2020), Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares, Medición del empleo informal y seguridad social, trimestre junio - agosto de 2020. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_jun20_ago20.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares: Información septiembre 2020. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). ¿Qué es la devolución del IVA?. Recuperado de: <https://devolucioniva.dnp.gov.co/Home.html>.
- Dinero (2020). El fuerte impacto del coronavirus en el empleo de los colombianos. Dinero. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/impacto-del-coronavirus-en-el-empleo-en-colombia/284717>.

- Hernando de Soto (2020). Un plan para aprovechar El COVID-19 como oportunidad para que los países en desarrollo acumulen capital en vez de deuda. Recuperado de: https://www.dropbox.com/s/lj1cis9wqhdfxrp/OECD_DeSoto_Doc1_Spanish_20.
- Lora, Eduardo & Prada, Sergio (2016). Técnicas de Medición Económica, Metodología y Aplicaciones en Colombia. (5ta Ed.). Cali, Colombia: Universidad Icesi. Recuperado de: https://www.icesi.edu.co/medicion-economica-lora-prada/images/pdf/Capitulo2_Indicadores-de-empleo-y-desempleoD.pdf.
- Ley 1955 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. D.O. No. 50.964.
- Ministerio de Educación. “Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa”. Junio 2020. Disponible en línea en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-399094_recurso_1.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social (30 de enero 2020). *Manual de bioseguridad para prestadores de servicios de salud que brinden atención en salud ante la eventual introducción del nuevo coronavirus (NCOV-2019) a Colombia*. Recuperado de <http://www.regiones.gov.co/Inicio/assets/files/6%20GIPM01.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Circular Externa 5 de 2020. Recuperado de <http://www.regiones.gov.co/Inicio/assets/files/10%20La%20salud.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). “Colombia confirma su primer caso de COVID-19”. Disponible en línea en: t.ly/Ncxy
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020). *Plan de contingencia para responder a la emergencia por COVID-19*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Documents/PLAN%20DE%20CONTINGENCIA%20PARA%20RESPONDER%20ANTE%20LA%20EMERGENCIA%20POR%20COVID-19.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020). *Lineamientos para la detección y manejo de casos por los prestadores de servicios de salud frente a la introducción del SARS-CoV-2 (COVID-19) en Colombia*. Recuperado de <http://www.regiones.gov.co/Inicio/assets/files/4%20Gips.pdf>
- OCSA (2020). Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Atlántico. ¿Migración venezolana una amenaza o una oportunidad para Barranquilla y su Área metropolitana?. Universidad Del Norte. Recuperado de: https://www.uninorte.edu.co/documents/71530/12660728/Bolet%C3%ADn+no.+23_2020/469dc9ee-bef4-4cf3-a2a4-e98233ef6260.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). La OIT en América Latina y el Caribe, avances y perspectivas. OIT. Recuperado de:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_214985.pdf.

- Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Trabajo decente. Recuperado de: <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>.
- Organización De Las Naciones Unidas Mujeres (2018). Reconocer, Distribuir y Reducir El Trabajo De Cuidados, Prácticas Inspiradoras En América Latina. Recuperado De: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2018/11/estudio%20cuidados/2a%20unw%20estudio%20cuidados-compressed.pdf?la=es&vs=4608>.
- OECD (2020). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities. OECD. Recuperado de: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latinamerica-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>.
- OECD (2020). Informalidad e Inclusión social en tiempos de COVID - 19. Cumbre Ministerial Virtual sobre Inclusión Social OECD- América Latina y el Caribe. Recuperado de: [sesión 1: la informalidad y la protección del empleo durante y después de COVID-19: buenas prácticas y la necesidad de redes.](#)
- Oficina de Promoción Social (marzo de 2020). *Lineamientos de prevención del contagio por COVID-19 y atención en salud para las personas con discapacidad, sus familias, las personas cuidadoras y actores del sector salud*. Recuperado de <http://www.regiones.gov.co/Inicio/assets/files/83.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2020). “Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”. Información disponible en línea en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- Secretaria de desarrollo económico. (2020). Gobernación apoya la iniciativa presidencial de ayuda a trabajadores informales. Gobernación del atlántico. Recuperado de: [Gobernación apoya iniciativa presidencial de ayuda a trabajadores informales.](#)
- R4V: Respuesta a Venezolanos. Consideraciones del sector integración sobre los efectos del COVID - 19. Recuperado de: [El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo y en las personas trabajadoras refugiadas y migrantes.](#)
- Tokman, V. (2007). Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29107/informalidad%20inseguridad%20y%20cohesion%20social.pdf>.
- Torres, M. (2020). Trabajadores informales también recibirán un giro de ‘Ingreso solidario’. LA FM. Recuperado de: [Subsidio a trabajadores informales: recibirán giro de 'Ingreso solidario'.](#)

- Uribe, J. Ortiz, C. y Castro, J. (2006). Una teoría general sobre la informalidad: el caso colombiano. *Economía y Desarrollo*, 5(2), 213-273. Recuperado de: <http://economialaboral.univalle.edu.co/TeoriaGeneral.pdf>.
- Gobernación del Atlántico (2020). *Normatividad Covid 19*. Recuperado de <https://www.atlantico.gov.co/index.php/normatividad-COVID-19>