

Segunda parte

Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
Julio-diciembre 2022

DERECHO SOCIAL PARA UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y GLOBAL*

Juan Carlos Cortés González**
Académico correspondiente

Un cambio de era

La pandemia del coronavirus, las convulsiones sociales y el frenesí de la información aceleran la dinámica de cambio en el mundo. Es tiempo de reflexionar y actuar para que la humanidad deje de ser mera espectadora de los acontecimientos y de los desarrollos tecnológicos. Es hora de repensar en las instituciones sociales y, muy especialmente,

* Discurso de Ingreso como Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia – Sesión Solemne del 15 de junio de 2022.

** Magistrado de la Corte Constitucional. Es abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, con estudios de posgrado en Justicia Constitucional de la Universidad Castilla La Mancha (España). También es Magíster en Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue Director de Estudios de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. En el 2020 fue candidato por el Consejo de Estado a Procurador General. Ha sido viceprocurador general, viceministro de Empleo y Pensiones, secretario general de la Fiscalía General y asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que participó como miembro del movimiento estudiantil, además de actuar como conjuer de la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. También se ha desempeñado como docente en Derecho y Teoría Política, con experiencia de treinta años en lo público y en lo privado, en áreas de Derecho Social, Seguridad Social, Administrativo y Constitucional. Autor de 15 libros especializados, el más reciente: “Después de la pandemia: una nueva democracia”.

Contacto: jccortesg@gmail.com

en la teoría político jurídica y en el régimen para la convivencia en tiempos de la soberanía de la información y las vacunas.

Pese a la especificidad de las ciencias y a la particularidad propia de cada ámbito del derecho, la visión sistémica e integrada se impone en la idea de reencontrar un pensamiento integral desde una mirada humanista y liberal que recurra a la política, a la filosofía y al derecho, en sus expresiones de lo constitucional y lo social, y que aporte frente a los retos actuales, que algunos denominan “poshumanidad”.

Se exige, asimismo, actualizar la ética y la estética, cuando el régimen de la información deja atrás al de la disciplina, y plantea la vigencia de una sociedad en la que la libertad individualista del ser digital y tecnológico se confunde con la opresión de la vigilancia absoluta, de la no privacidad y del adoctrinamiento cultural de las redes y los *influencers*, y se agota la acción comunicativa, como lo identifica con claridad Byung-Chul Han.

En ese contexto, la forma democrática de gobierno se enfrenta a vicisitudes y lleva a muchos a plantear su ocaso o a desear formas alternativas que superen sus contradicciones y, en otros casos, a usarla como mampara para la vigencia de regímenes autoritarios.

Si, como lo resalta Fukuyama, la lucha histórica es por el reconocimiento, las movilizaciones sociales de los últimos años en el mundo se explican por el anhelo de individuos y colectivos a ser reconocidos y ser tratados con dignidad.

El refugio en las redes sociales es por ello tan apreciado, por cuanto, a diferencia de la estructura sociopolítica, en ellas el individuo se expresa libre y se percibe con igualdad de reconocimiento frente a los demás. En ese espacio se allanan las diferencias sociales y económicas. La desigualdad y la inequidad exacerbaban las contradicciones entre individuos y colectivos.

La democracia, para su actualización, reclama diálogo. La forma deliberativa de aquella se aprecia necesaria, a partir de un esquema renovado de conversación y argumentación públicas, marcado por el acceso más universal de los individuos a la información, que conlleva un desgaste de la regla del mayor número. No basta con la mayoría para la decisión pública, los individuos reclaman por dignidad ser tenidos en cuenta. Construir una

nueva racionalidad democrática en el mar digital es una tarea que apenas se vislumbra. La misión de los jueces en este ámbito es retadora.

Nuestro interés en esta oportunidad es aplicar una mirada al enfoque del derecho desde la perspectiva social, que se aprecia esencial para encarar los retos de un mundo que por la pandemia recordó que puede tener fecha de caducidad y, pese a ello, se empeña en la guerra y el conflicto.

Ello en el interés de amalgamar la expresión social de lo jurídico, con la construcción de una democracia para esos nuevos tiempos, que se base en el reconocimiento de una nueva ciudadanía –que ya existe pero que es preciso apreciar, entender y normativizar–, caracterizada por la mundialización, la digitalización y la necesidad básica de inclusión social.

Se demanda un gran remesón en los derechos privado, público y social, especialmente de seguridad social.

De igual manera, se exige un esfuerzo razonado y razonable por remozar la democracia, particularmente, a través de la deliberación, la argumentación pública, la ética cívica constitucional y el diálogo social. La democracia deliberativa trasciende a la representativa y a la participativa. El gobierno de los trinos y de las redes sociales es apenas una muestra de las nuevas formas adaptativas que tendrá que acoger la democracia para sobrevivir, ante “... el populismo, la posverdad y la polarización”, como expresa Moisés Naím. Más la pobreza, que agregaríamos.

Y todo ello con los retos de construir una ética cosmopolita, como lo prevé Cortina, para estos tiempos, y frente a la exigencia que nos recordó Francisco, en cuanto a “... remar juntos para cruzar el desierto de la pandemia”.

La identidad es asunto esencial en esta transición neoconstitucional de las sociedades; ella expresa en forma visible la noción de dignidad. Reconocer la identidad de cada individuo, en sus diferencias propias y como elemento que enriquece lo social es punto de partida del derecho constitucional y político de ahora. Reconocimiento es asunto clave para el gobierno público; por ello, el diálogo, que comprende no solo expresarse, votar y participar, sino ser reconocido en la diversidad, constituye el sistema circulatorio del Estado pospandemia.

El mundo digital ha asumido esa dimensión o necesidad humana. Ahora, la inclusión se expresa a través de las redes sociales, por lo que son esenciales los perfiles y ser aclamados en la tribuna inquisitorial de los *likes*. El sistema político jurídico tiene el reto de acoger el reconocimiento de las identidades, como principio fundante de la sociedad, con base en la dignidad.

Actualización de los derechos constitucionales en la nueva era

Es oportuno, en el mismo sentido, reconocer nuevos alcances de los derechos fundamentales y su proyección para el Estado social de derecho, que más convendría identificar como Estado constitucional de justicia.

La igualdad que se cimienta en ese reconocimiento del ser humano digno evoca facetas de autonomía e inclusión, que a nuestro entender la redefinen. La igualdad para las personas mayores o en condiciones de discapacidad pasa por la aplicación de estándares que brinden condiciones de no dependencia forzada, de autonomía, comprendiendo, por ejemplo, reacciones frente a la soledad no deseada, o a la inclusión social y productiva de quienes tienen capacidades diferentes.

Más allá de normas de cuotas, el Estado habría de asumir ciertos costos para que se logre la autonomía de personas en condición de discapacidad o mayores, a través del trabajo o de frentes productivos, de tareas inclusivas o de prestaciones de seguridad social, trascendiendo esquemas de mero subsidio, pues la inclusión efectiva se logra mediante el reconocimiento de derechos, con vocación de universalidad.

Inclusión y autonomía son, pues, frentes del derecho a la igualdad, que es preciso profundizar. En el mismo sentido, los patrones de valoración o criterios del *test* de ponderación sobre el respeto a este derecho han de ser actualizados respecto a parámetros que otrora no se consideraban, tales como el acceso a la tecnología y a la información, o las capacidades para hacer uso de los medios digitales —y que, por ejemplo, en España han provocado movilizaciones sociales de personas mayores, para exigir atención personalizada por las instituciones públicas y bancarias—.

La libertad demanda, asimismo, repensar sus alcances y posibilidades frente a la injerencia de los medios informáticos y la tecnología. Un

asunto de especial relevancia tiene que ver con las condiciones del derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad, de cara a estos tiempos.

El ámbito de lo privado es cada vez menor, entre otras razones porque los individuos en el mundo de las redes virtuales abren la puerta al conocimiento público de asuntos personales. Más allá, las posibilidades de seguimiento y ubicación de las personas, lo mismo que la identificación de sus comportamientos, hábitos, inclinaciones, preferencias y sentimientos, crecen exponencialmente. El manejo, control y uso de esa información generará grandes debates en la sociedad y el derecho.

El derecho policivo ahora se potencia con el rigor de la tecnología, pareciendo no existir límites a sus posibilidades de control, por medio, hasta ahora, de los simples teléfonos móviles. Y, aun, cuando la sociedad avanza en la regulación sobre el manejo de las bases de datos y la necesidad de someterlo a la autorización de los usuarios, el ámbito de lo digital se expande, lo mismo que el mercado y las alternativas de mayor intromisión en lo privado, tanto por el Estado, como por la sociedad y los actores económicos.

Por su parte, la influencia de las redes digitales en el océano de información condiciona progresivamente el libre desarrollo de la personalidad, sin que los individuos lo identifiquen, pues, quizá se logra mayor interferencia por un *influencer*, que por una doctrina política o religiosa de antaño. El liberalismo laicista habrá de encarar el tema de lograr la liberalización digital para que la persona no distorsione su identidad por efectos manipuladores de terceros o se ahogue en las peligrosas corrientes de la posverdad.

Se impone, pues, la consolidación de una ciudadanía social y digital, que inserte materialmente al individuo aislado, sobre todo por las tecnologías, en una sociedad política con sus instituciones jurídicas.

Esa condición de ciudadano no depende del origen, de la religión ni de la condición económica; no se identifica al miembro del Estado por ser burgués o proletario. Frente al debilitamiento de las estructuras de poder en general, como lo resalta Naím, "...la distancia entre individuos, colectivos y Estado, abre la brecha".

Mayor adhesión generan hoy los grupos o las causas sociales que los Estados; así como comunidades específicas, desideologizadas y con estructuras de poder diferentes, en un ámbito en el que el conocimiento cede el espacio a la información.

Identificar canales de participación pública de naturaleza digital, administrar el gobierno que se expresa por las redes y la función pública digital, abrir espacios a esquemas de apalancamiento tecnológico y de inteligencia artificial para la toma de decisiones públicas, la planeación o la presupuestación, son tareas que se avizoran para el inmediato futuro.

Potenciar la vigencia de la política implica apropiarse esas realidades y proyecciones, de tal forma que se recorra un nuevo camino de reconocimiento y se procuren esquemas renovados de legitimación, en los que la utilidad, la información, los sentimientos, la tecnología, jueguen un papel preponderante. Teoría de muy amplio espectro, entre otros, principalmente para el Derecho constitucional.

Necesidad de una ciudadanía social con enfoque de derechos

Esa ciudadanía demanda, entonces, reinterpretar instituciones sociales y reconocer retos para el derecho, la justicia y la política.

Particularmente, en el contexto de América Latina, aquella exige reconocer que la inclusión socioeconómica depende del disfrute de derechos por parte de todos. Derechos que permitan, en condiciones de equidad, acceder a prestaciones, que la sociedad razonablemente defina como básicos para el bienestar. Esto es, el estándar colectivo para permitir que el individuo realice la felicidad, en un ámbito de libertad, y como fin ético y político.

El derecho social se entiende, así, como expresión fundamental de un constitucionalismo democrático y de una aspiración liberal por justificar la convivencia, que concilie libertad e igualdad, Estado y mercado, ética y política, a través del acuerdo jurídico que se expresa en normas y en fallos.

Si se permite la caricatura, hace unas décadas la ciudadanía se identificaba por la capacidad de participar en elecciones, o hace centurias en no poder ser enajenado. Ahora, aquella se expresa en tener acceso a lo digital y con-

tar con los recursos para existir con dignidad, bien por el trabajo o por la protección del colectivo.

El nuevo rostro de los derechos humanos lo configuran los derechos sociales. Más difícilmente, en el mundo actual se controvierten o afectan derechos por detenciones sin orden judicial o condenas sin previo juicio, aun cuando haya poblaciones que no puedan ejercer derechos en materia de salud, pensión o acceso tecnológico.

Esquemas de aseguramiento para la ciudadanía social

Esto es, de la capacidad de los individuos y los grupos familiares o colectivos básicos para contar con recursos materiales que permitan solucionar sus necesidades y aspiraciones esenciales dependerá el ejercicio de sus libertades y derechos; así como la posibilidad de realizar el proyecto de vida que acojan, con reconocimiento del referente sociocolectivo al que pertenezcan.

Esa capacidad está condicionada por múltiples factores, que comprenden hechos de la naturaleza y biológicos (inclusive cada vez más predecibles o controlables por la propia tecnología), así como hechos por condicionamiento social, factores del entorno global y determinaciones voluntarias.

De la actividad productiva del ser humano, en todo caso, depende aquella capacidad, en primer término, como *Homo faber*, que transforma la naturaleza para servirse de ella. No obstante, condiciones biológicas, culturales o ambientales provocan desequilibrios para lograr esa autonomía; lo que implica que las instituciones sociales asuman tareas para respaldar o cubrir las condiciones diferenciales de los individuos.

Los lazos de familia y de afecto, las motivaciones espirituales o altruistas, ahora como antes, están llamadas a cubrir tales condiciones. No obstante en regímenes liberales democráticos que pretendan consolidarse como Estados sociales de derecho, la ciudadanía implica la inclusión de todos los individuos bajo esquemas de aseguramiento colectivo, que buscan prevenir, cubrir contingencias y asumir riesgos individuales con afectación social, de tal forma que se materialice un estándar de autonomía y posibilidades de desarrollo con dignidad en diferentes estadios, condiciones y etapas de la vida.

Tales esquemas se han instaurado, integrado y modificado a lo largo de la historia humana, así como habrán de actualizarse y complejizarse conforme siga el recorrido de la humanidad.

Modernamente se expresaron en el sistema de seguros sociales adoptado a finales del siglo XIX en Alemania, para frenar el comunismo que como fantasma recorría Europa. En medio de los bombardeos nazis sobre Gran Bretaña, el plan Beveridge dio paso al modelo de la seguridad social, para buscar la cobertura no solo de los trabajadores asalariados, sino de todos los individuos. Hace dos décadas se abrió camino el esquema de la protección social para cubrir condiciones de vulnerabilidad y buscar el mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante nuevas prestaciones, más allá de las tradicionales de salud, invalidez, vejez, muerte y riesgos del trabajo, de cuya cobertura se trata desde los primeros seguros sociales en el mundo.

Se reconoce la seguridad social como un derecho humano, que representa el más expedito camino para combatir inequidad, pobreza y exclusión. Así lo confirma el Derecho internacional.

No obstante, en sociedades como la nuestra se tolera que la mitad de la población económicamente activa esté excluida del trabajo formal y carezca de un esquema de seguridad social que prevea su cubrimiento frente a riesgos como los mencionados. Esto es, el derecho laboral y de seguridad social es para menos de la mitad de la población, incumpléndose la promesa de universalidad, progresividad y solidaridad que el Derecho internacional y el constitucional consagran.

Los Estados han venido implementando esquemas de provisión de recursos y ayudas a los individuos y las familias, varios de ellos potenciados por efecto de la pandemia como respuesta de urgencia a las necesidades de aseguramiento, que tienden a convertirse en permanentes, pero sin la condición de derechos de acceso progresivo y universal.

Reinterpretar el aseguramiento colectivo y constitucional contra los riesgos sociales, como derecho para todos los individuos, es esencial para asegurar esa nueva ciudadanía inclusiva e incluyente que se demanda en las sociedades actuales. Ello exige capacidad analítica integral y convicción profunda sobre la condición de derecho humano y mandato ético universal

en la materia, el carácter de inversión del gasto en seguridad social y la condición de la misma como plataforma para la relegitimación del Estado y el fortalecimiento de la democracia.

Estado de la ciudadanía y el derecho social en Colombia

En Colombia, múltiples esfuerzos normativos y jurisprudenciales han abierto caminos hacia esa ciudadanía social, no obstante, el trecho que queda por recorrer es grande.

La Misión de Empleo, conformada por el Ministerio del Trabajo con el apoyo de un equipo técnico internacional, recogió recientemente algunas conclusiones sobre las condiciones del mercado laboral y la protección social, luego de un juicioso análisis. Se resaltan algunas de ellas:

1. El mercado laboral en Colombia funciona mal. Como resultado, la mayoría de los trabajadores recibe protección social deficiente y tiene un empleo precario, con pocas posibilidades de mejora durante la carrera laboral.
2. La disfuncionalidad del mercado laboral genera exclusión social, castiga la productividad y genera tasas de desempleo persistentemente altas.
3. El mal funcionamiento proviene de:
 - Malos incentivos de la protección social, asociados a la forma en que se financia, o a la calidad y reglas de acceso a sus beneficios.
 - Deficiencia en los mecanismos para proteger riesgos inherentes a la relación entre trabajadores y empresas.
 - Insuficiente articulación de los actores que operan los distintos subsistemas.
 - Debilidad en los mecanismos de financiación.

Concluye la Misión que esta situación es resultado de un proceso de reformas laborales y de protección social iniciado hace tres décadas, y que no logró la consistencia necesaria para alcanzar los objetivos de eficiencia, universalidad y solidaridad buscados.

Hacia el futuro Colombia requiere construir una visión objetivo que amplíe y mejore la protección social, en el contexto de un mercado laboral menos segmentado y más favorable a la productividad. Igualmente, demanda diseñar un proceso de reformas, inter-temporalmente consistente, para alcanzar esa visión.

No se requiere reformar todo y al mismo tiempo. Se estima esencial no diseñar ni implementar reformas aisladas. Se aprecian como necesarios cambios normativos en cuanto al diseño institucional y fiscal, que se ejecuten por diversas vías, manteniendo, en todo caso, la consistencia global o el criterio sistémico de la intervención.

En relación con las reformas jurídicas, entre 1991 a 2019 se evidencia un intenso proceso normativo, así como la importante participación de decisiones judiciales en la definición de las condiciones jurídicas del mercado laboral y de la protección social en el país, debido, entre otras razones, a una alta subcultura de conflictividad y a un exceso regulatorio.

Al analizar los efectos de este proceso de reformas jurídicas, la Misión de Empleo concluyó en contraposición: la ocurrencia de alto desempleo e informalidad, entendida como ausencia de cobertura por la seguridad social; alto cuenta-propismo y alta proporción de trabajadores en empresas pequeñas; permanencia errática en la formalidad (entre 2009 y 2020, en promedio, cada mes, entre el 11 y 15% de los formales salió de la formalidad. Las estancias en la formalidad fueron de menos del 50% del tiempo posible a partir de la primera entrada a la formalidad, pero fueron mayores para trabajadores de más altos ingresos); alta rotación en el empleo; baja productividad –entre 1990 y 2019, la productividad laboral aumentó menos del 1% al año, y en 2019 era inferior a las de Argentina, Chile, México y República Dominicana–; segmentación de la seguridad social; debilidad de las instituciones de protección laboral; cobertura errática contra riesgos.

En el sistema de pensiones, por la alta entrada y salida de la formalidad y por la informalidad promedio, ninguno de los regímenes (tres contributivos y uno no contributivo) funciona bien, en especial, desde la perspectiva de realizar derechos.

La densidad de la cotización promedio es de 46%, lo que implica que un trabajador tendría que laborar 54 años para cotizar 1.300 semanas y acce-

der a pensión en el régimen de prima media (RPM), o 48 años para cotizar 1.150 semanas y tener promedio en el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS). Alrededor de dos terceras partes de los cotizantes no alcanzarán a pensión. Por su parte, el régimen no contributivo tiene una cobertura baja, del 40% de la población mayor de 65 años, a través del programa “Colombia mayor”.

Pocos trabajadores ahorran en beneficios económicos periódicos BEPS, pese al subsidio del 20%. Para la mayoría de los trabajadores el aporte del 16% a pensiones representa un impuesto de hecho, que reduce los incentivos a ser formal. Los que logran pensionarse en el RPM reciben un subsidio generoso; mientras en el RAIS asumen la forma de retiros programados, trasladando el riesgo al trabajador.

En relación con el salario mínimo, se resalta que cumple dos funciones jurídicas: ser piso de los ingresos de los trabajadores dependientes, y constituir umbral para las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia al régimen contributivo y monto mínimo de pensión.

El país tiene uno de los niveles más altos de salario mínimo como piso en América Latina, respecto de la mediana en la distribución salarial. Al menos 50% de los trabajadores urbanos y más del 75% de los rurales tienen ingresos inferiores a dicho salario mínimo; ello genera elusión o evasión.

A mayor salario mínimo, mayor el número de trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a aquel (mayor informalidad). A mayor salario mínimo, mayor el conjunto de trabajadores en régimen subsidiado de salud. El mínimo de pensión induce a la creación de BEPS (beneficios económicos periódicos), lo que debilita los incentivos a cotizar en el régimen contributivo.

Sobre la institucionalidad de salud señaló la Misión de Empleo que Colombia es el único país de la región con beneficios iguales para los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado (unificación POS en 2008), lo cual tiene ventajas sociales, pese a la exclusión de prestaciones económicas en el subsidiado.

Sin embargo, ello, en combinación con otros factores, como la percepción de las cotizaciones como impuestos, desincentiva para la formalidad.

Tal fenómeno impacta, principalmente, a los trabajadores independientes, quienes deben pagar pensiones y salud contributiva. Para un trabajador por cuenta propia, con ingresos inferiores al salario mínimo, el umbral de cotizaciones implica que su contribución sería un porcentaje más alto de sus ingresos (para ellos el costo de la formalidad es mayor, que para quienes ganan más que un salario mínimo).

En materia de estabilidad en el empleo y protección por desempleo se encuentra que Colombia combina tres figuras: cesantías; restricciones al despido por causa injustificada (con normas que no se actualizan desde 1963), y mecanismo de protección al cesante.

No existe un seguro de desempleo que proteja eficazmente a los trabajadores. La mayoría de estos, en la práctica, no está protegida contra el desempleo, a pesar de existir varios instrumentos. Institucionalidades de emergencia, como los PAEF (Programa de Apoyo al Empleo Formal), pueden servir de referente a esquemas que se orienten en la dirección de asegurar este empleo formal frente a situaciones de crisis o cambios económicos.

La mayoría de los que buscan empleo no acuden a los servicios de colocación: 48% lo hizo directamente, visitando empresas, y 38% pidió ayuda a familiares o relacionados; mientras solo el 11% usó el servicio público de empleo. Los mecanismos para vincular las políticas pasivas de empleo (protección al desempleado con las políticas activas, búsqueda de nuevos empleos y cruce entre necesidades de las empresas y habilidades de los trabajadores) cubren a muy pocos.

En cuanto a parafiscalidad, es preciso recordar que los aportes al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) y al ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) han disminuido, permaneciendo solo para trabajadores con ingresos de 10 salarios mínimos o más, con descuentos para pequeñas empresas. Por su parte, los aportes a las Cajas de Compensación Familiar (CCF) han permanecido, desde 1967, en el 4% del salario.

A este respecto, conviene resaltar el reto próximo que tiene la jurisdicción constitucional, en cuanto a precisar el alcance de la que ha identificado como parafiscalidad atípica, al definir así a los aportes de los empleadores con destino al sistema de subsidio familiar. Es claro que, en tal caso, no

se satisfacen las condiciones generales de la parafiscalidad, por cuanto no aplica el criterio de ser ingresos recaudados y destinados sectorialmente, y además, por cuanto con los mismos se cubren necesidades de los trabajadores formales, como de la población en general.

Las CCF, a través de aquellos aportes, financian múltiples servicios de alto impacto social; no obstante, dichos aportes del 4% constituyen un subsidio cruzado de los trabajadores formales al resto de la población. La proporción que directamente los beneficia se ha reducido de manera gradual, en especial frente a la cuota monetaria, al pasar del 55% al 30% del total de los recursos. Los independientes no se vinculan voluntariamente a las Cajas (3,4% de afiliados), lo que evidencia el poco interés que les generan sus beneficios.

Con los esfuerzos por superar la pandemia se recogen cifras alentadoras; no obstante el déficit de inclusión en derecho laboral y seguridad social es evidente.

Según el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), para febrero de 2022, la tasa de desempleo presentó una reducción de 2,6 puntos porcentuales frente al mismo mes de febrero de 2021 (15,5%), ubicándose así en 12,9%. El mes de febrero registró un total de 3 millones 213 mil desocupados; 496 mil menos frente al mismo mes del año anterior, cuando se registraban 3 millones 709 mil desocupados.

A nivel interanual se aumentó la tasa global de participación laboral en 1,7 pp, al pasar de 62,5%, en febrero de 2021, a 64,4% para febrero de 2022.

Para el mes de febrero de 2022 se estima que hubo 20 millones 681 mil de ocupados; un millón 519 mil ocupados más respecto a febrero de 2021, cuando se presentaban 20 millones 162 mil ocupados. En este sentido, la tasa de ocupación presentó un aumento en febrero de 2022, ubicándose en 55,9%, frente al 52,8% de febrero de 2021.

No obstante, con corte a febrero de 2022, el sistema de protección social tuvo 12'533.420 cotizantes. Es decir, que solo el 61% del total de los ocupados cotizó a seguridad social durante febrero de 2022.

De los cotizantes, 10'360.701 son dependientes, es decir el 83%; mientras que 2'172.719 son independientes, que corresponden al 17% del total.

Conforme a los análisis de la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA), en cuanto al recaudo de aportes al sistema de protección social (pensión, salud, riesgos laborales, CCF, ICBF y Sena), para el período de cotización de marzo de 2022 se observa un crecimiento del 17,7% respecto de febrero de 2020 (mes base prepandemia). Se trata del nivel de recaudo más alto desde el inicio de la pandemia, superando además lo registrado en diciembre de 2019, enero y febrero de 2020. El promedio mensual de lo que va transcurrido del año 2022 supera el promedio de recaudo de todos los años anteriores.

La proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 43,4% para el trimestre enero-marzo 2022, lo que significó una disminución de 3,4 pp respecto al mismo trimestre del año anterior (46,8%). Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 44,7%, lo cual representa una disminución respecto al trimestre enero-marzo de 2021 en 3,3 pp (48%).

Retos de desarrollo normativo

En los treinta años de la Constitución Política se ha omitido expedir el Estatuto del Trabajo ordenado por su artículo 53 y se han producido alrededor de cien reformas normativas en materia de régimen laboral y de seguridad social. Se requiere sindéresis regulatoria (concentrando, por ejemplo, las tres leyes que regulan el trabajo a distancia) e integralidad en el manejo de las políticas públicas, a la vez que actualizar y adoptar regulaciones principales y fundantes, con carácter omnicompreensivo, que desarrollen los mandatos constitucionales.

Es muy fuerte la acción judicial en estas materias, que por medio de decisiones ordinarias y constitucionales han apuntalado los criterios de mayor conformidad con los estándares superiores, al punto que puede afirmarse que en el país el ritmo de la política pública de salud y pensiones ha estado determinada por las decisiones de los jueces.

Se incrementa, progresivamente, el número de acciones de tutela, hasta estar próximas al millón anual, predominando en ellas las reclamaciones por derechos sociales, como salud, pensión, seguridad social, petición en estos ámbitos y mínimo vital.

Es apremiante definir procedimientos administrativos, expeditos y urgentes, para resolver las reclamaciones para el acceso al derecho fundamental de seguridad social, que permitan, a través de la intervención de la Defensoría del Pueblo o de las superintendencias relacionadas, que las personas cuenten con una opción previa de solución no judicial, que asegure sus derechos y descongestione la justicia, reservándose la tutela para casos de excepción, como corresponde, y no para que se consolide como una instancia más o como un procedimiento de reconocimiento ordinario de derechos. La fiebre de la tutela no se supera eliminando el remedio constitucional, sino atacando estructuralmente el virus del incumplimiento, especialmente, para hacer efectiva esa ciudadanía social comentada.

Hacia la definición de un nuevo modelo de aseguramiento social

Con la fortaleza institucional del país, las capacidades de la doctrina y el interés ciudadano, bien corresponde a Colombia ser referente en estos campos del Derecho social a nivel regional, por lo que un primer debate por realizar tiene que ver con la redefinición de un modelo visionario de aseguramiento social.

No obstante que la Ley 100 de 1993 definió el sistema como de seguridad social, retomando los campos clásicos del seguro social más los servicios sociales, la Ley 789 de 2002 estructuró un sistema de protección social para combatir la vulnerabilidad, y en lo administrativo se fortaleció el esquema de la promoción bajo el rótulo, hoy, de “Prosperidad social”. En todo este trasegar se mantiene, desde la década de los cincuenta del siglo pasado, el sistema de compensación familiar, y en 2013 se creó el sistema de protección por desempleo y el mecanismo de protección al cesante, para completar el panorama institucional básico.

Igualmente, han ido fortaleciéndose esquemas de transferencias condicionadas desde su origen como mecanismos para combatir la producción de estupefacientes, hasta convertirse en modelos de subsidio generalizados, y la aplicación de subsidios en campos como la vivienda de interés social y la protección de personas adultas mayores, sin pensión.

La atención de víctimas del conflicto ha generado también una estructura de protección económica en forma paralela, sin perjuicio de programas

nacionales o territoriales para atender necesidades específicas de determinados grupos poblacionales.

La pandemia, por su parte, provocó en el país, como en toda la región, la implementación de nuevos mecanismos de transferencia de recursos para soportar a las familias y las empresas, que como en el caso del esquema de “Ingreso solidario” tienen vocación de permanencia.

La dispersión de bien intencionados esfuerzos y la falta de estructura sistémica en materia de intervención social provocan el compromiso de recursos públicos con menores niveles de seguimiento y eficacia, así como la atomización de programas, la debilidad en la gobernanza y la “desconfiguración” de responsabilidades y estructuras de gestión.

Los indicadores de pobreza, informalidad y equidad dan cuenta de la insuficiencia de las estrategias adoptadas, que si bien han contribuido a la estabilidad, no han sido eficaces para superar estructuralmente las problemáticas de una deficiente o incompleta ciudadanía social.

En cuatro sentencias (C-038 de 2004, C-834 de 2007, C-440 de 2011 y C-571 de 2017), la Corte Constitucional ha avalado la configuración de la protección social, dentro del concepto de la seguridad social al que corresponde el artículo 48 de la carta política, y como emanación del principio de libre configuración legislativa que rige este ámbito, siempre y cuando se ejerza en atención a los principios y mandatos superiores de la Constitución.

Ha identificado la Corte en la protección social un sistema para superar la vulnerabilidad y mejorar las condiciones de vida de la población, en el que pueden incluirse prestaciones diferentes a las de la seguridad social; no obstante, el análisis constitucional ha de profundizarse en cuanto al relacionamiento de los dos conceptos.

En efecto, la articulación de la seguridad con la protección social no es clara, como tampoco los efectos de aplicarle a esta los principios constitucionales que rigen a la seguridad social, en particular, a reconocer el carácter de derechos, que es propio de las prestaciones que se definan en esos dos ámbitos.

Esta tarea interpretativa e integradora convendría realizarla además en línea con la construcción de un modelo actualizado y propio de asegura-

miento social, y que aplique las experiencias que deja la pandemia, en cuanto la atención de riesgos sociales, relacionados con el trabajo y el cubrimiento de prestaciones para el bienestar.

Criterios para adoptar el nuevo modelo de aseguramiento para una ciudadanía social renovada

La integralidad que demanda actualizar, aplicar e interpretar el régimen social en Colombia ha de comprometer a todas las instancias públicas y sociales. Los desarrollos alcanzados, pese a las falencias que aún se evidencian, han de servir como aliciente para un gran pacto colectivo que se exprese en normas y acuerdos sociales.

La tarea ha de desarrollarse teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- *Integralidad*, en tanto considere que las medidas y estrategias que se definan han de tener carácter sistémico y que se han de articular con el ambiente productivo y laboral del país, así como que deben apreciarse en forma coordinada entre subsistemas del campo de la protección social, pues todo ajuste que se haga a uno de sus componentes impacta ineludiblemente en otros.
- *Sostenibilidad*, en los ámbitos económico y político, pues las decisiones que se adopten deben consultar la inversión requerida, las fuentes tradicionales e innovadoras, los esquemas de control y las perspectivas integrales de reacomodo de recursos hacia programas universales, que apliquen el enfoque de derechos.
- *Innovación*, en cuanto aprecien cambios con creatividad y capacidad de interpretar las necesidades, expectativas y condiciones actuales y futuras de los individuos y la sociedad, de tal forma que, sin desconocer lo existente, se puedan apreciar nuevos enfoques y alternativas de aseguramiento social.
- *Deliberación*, por cuanto los diseños y la implementación de un nuevo modelo ajustado a las expectativas presentes ha de acogerse, luego de un intenso y amplio proceso de diálogo social e institucional, con amplia participación democrática y con capacidad de movilizar consensos que contribuyan al fortalecimiento democrático.

Referentes como el Pacto de Toledo, en España, o los procesos de modernización de la seguridad social en Uruguay, se imponen como derroteros que no se pueden perder de vista. Las reformas a la protección social y al mercado de trabajo se construyen con amplios consensos de largo plazo, más como estrategias de Estado, que como formulaciones episódicas gubernamentales.

En este aspecto, resulta esencial incorporar un elemento en el que nos orienta la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos procesos demandan amplias plataformas de diálogo social y deliberación. Sin ellas, la imposición de políticas se enfrentará al desinterés, la desconfianza o la ineficacia. Por ello, frente al planteamiento de lograr un proceso de reformas con amplio consenso político, se considera esencial caracterizarlo por la aplicación de un proceso paralelo e histórico de diálogo social.

Piso de protección social y la necesidad de su actualización regulatoria

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 (artículo 193 de la Ley 1955 de 2019) se creó el esquema de piso de protección social, cuyo contenido material fue avalado por la Corte Constitucional, no obstante haya quedado sometido a inexecutable por razones de forma, con efecto diferido hasta junio de 2023, conforme la Sentencia C-276 de 2021, para cuando deba adoptarse el régimen por medio de ley ordinaria específica, al considerarse que su regulación no se correspondía con el alcance constitucional de las leyes del Plan.

La norma mencionada definió la obligación de ampliar la cobertura en protección y seguridad social de los trabajadores, con la implementación de un piso de protección social “... consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación al programa del servicio social complementario de Beneficios económicos periódicos, y el acceso a un seguro inclusivo para las personas que devengan menos de un (1) salario mínimo mensual vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica”.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-277 de 2021, estableció que dicho instrumento es una medida de atención subsidiaria y comple-

mentaria, que no desplaza al sistema de seguridad social, porque es un instrumento de punto de partida de dignidad humana en la garantía de los derechos sociales y de seguridad social de un grupo vulnerable, que tiene por finalidad aplicar el principio de progresividad de la asistencia social, entendiéndose que no constituye una medida discriminatoria y no desmejora las condiciones de los trabajadores, pues cubre a aquellos que están por fuera de la seguridad social.

Por el Decreto Reglamentario 1174 el 27 de agosto de 2020, el Gobierno nacional reglamentó las previsiones del plan nacional de desarrollo, Ley 1955 de 2019, en materia de piso de protección social, integrando las coberturas antes mencionadas. Dicha norma fue avalada por el Consejo de Estado, mediante Sentencia de la Sección Segunda, Subsección B, del 31 de marzo de 2022, con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Se trata de un régimen obligatorio que cubre a los trabajadores con contratos laborales o de prestación de servicios, a tiempo parcial y que, por ende, perciben ingresos al mes inferiores al salario mínimo. Los trabajadores informales independientes o por cuenta propia podrán hacer uso del esquema de piso de protección social en forma voluntaria.

Constituye un esquema inédito a nivel regional, que procura aplicar criterios de la OIT para permitir que, de manera escalonada, quienes están por fuera de la seguridad social se incluyan en ella, mediante el acceso a prestaciones de protección diferenciales. Por supuesto, no ha de entenderse como una alternativa para la evasión o la elusión en el cumplimiento de obligaciones laborales, pues su alcance ha de encauzarse como un primer peldaño para la identificación y cobertura de quienes materialmente no encuadran en las coberturas de seguridad social, por el nivel de ingresos y la modalidad de trabajo.

Esta alternativa, que tendrá que ser prontamente evaluada y considerada exhaustivamente por el Congreso de la República, abre espacios para la construcción de esquemas integrales y progresivos, que, por ejemplo, integren estrategias como la de cotización por semanas al sistema de seguridad social, que ha beneficiado especialmente a trabajadoras domésticas del país, cuya vigencia normativa cesó con el mencionado Plan

de Desarrollo; no obstante, se mantienen afiliados a ese régimen cerca de 100.000 personas.

La OIT de tiempo atrás ha insistido en ello avanzando considerablemente en la estrategia de piso de protección social, cuyas bases se recogen en instrumentos como la Recomendación 202 de 2012. Los Objetivos de Desarrollo Social Sostenible (ODS) promovidos por Naciones Unidas, por su parte, recogen esa inquietud desde el propósito básico por combatir la pobreza en todas sus formas y en todas partes.

Se trata de garantizar prestaciones de nivel mínimo, conforme las condiciones de cada sociedad, que permitan la inclusión de poblaciones que están por fuera de la protección, de tal forma que se atiendan los requerimientos básicos en materia de salud, atención de niños, cubrimiento en condiciones de inactividad productiva y vejez, bajo la lógica de avanzar paralelamente en la consolidación de sistemas integrales de seguridad social, de los cuales hagan parte aquellos esquemas de cobertura básica.

Los pisos de protección no están llamados a reemplazar, competir o desdibujar los sistemas nacionales e integrales de seguridad social. Por el contrario, el desarrollo de aquellos ha de entenderse como parte esencial de estos. Se trata de identificar puertas de entrada a la seguridad social, especialmente para poblaciones excluidas, que permitan, de manera progresiva y conforme avanzan los Estados, consolidar una mayor cobertura –subjetiva y objetiva– con la cual lograr mejores condiciones de justicia, equidad y desarrollo inclusivo en las sociedades.

Formalización laboral y nuevas herramientas jurídicas

La formalización laboral ha de ser una prioridad de la política pública, y contar con las adecuadas herramientas jurídicas que contribuyan a la realización del mandato de trabajo decente que se impone. Readecuar el sistema de protección social, como derecho para todos, es tarea tan profunda como apremiante, particularmente en tiempos de reactivación y previsión frente a nuevas crisis, así como de búsqueda de esquemas de mayor integración social y sostenibilidad democrática. La ciudadanía social para los nuevos tiempos demanda un derecho social vigorizado.

En esa perspectiva, conviene, igualmente, plantear alternativas para la implementación de prestaciones con vocación de universalidad, tales como la denominada “renta básica” o ingreso mínimo vital (IMV), que pueden diseñarse razonablemente como un esquema jurídico a partir del derecho a la protección social, junto a opciones de subsidio estatal para la promoción del empleo formal, particularmente vinculadas al cubrimiento de aportes y costos asociados de los empleadores.

La renta básica es una alternativa de política social que en muy pocos países podría asumirse como universal, y que a juicio de la Cepal comprometería cerca del 18 % del PIB de América Latina, si se implementara ampliamente. Por la pandemia, el Gobierno nacional implementó el programa denominado “Ingreso Solidario”, que ha extendido su vigencia, y que en la actualidad cubre a cerca de cuatro millones de colombianos, con un pago bimensual de cuatrocientos mil pesos (\$400.000).

La noción de “ingreso mínimo” o básico implica el pago condicionado a ciertos sectores de la población por nivel de ingresos de una suma con la cual se cubren riesgos relacionados con la volatilidad económica y del empleo.

Programas, como Bolsa Familia, en Brasil, o Asignaciones Familiares Universales, de Argentina, constituyen antecedentes del mismo. En España, el Ingreso Mínimo Vital se creó en 2020 como una prestación no contributiva de la seguridad social que garantiza ingresos mínimos a quienes carecen de ellos.

Surge acá un tema de discusión para repensar y fortalecer el sistema de protección social en el país, si se entendiera que este ingreso solidario está llamado a constituirse en un componente esencial de aquel y no a ser un programa de subsidio administrado por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS).

Si, como ocurre en España o en la lógica Argentina, las prestaciones de ingreso básico familiar (“Ingreso Ético Familiar”, como se denomina en Chile) son prestaciones de la protección social, entonces su naturaleza será la de un derecho subjetivo, articulado con el circuito del aseguramiento social y bajo una gobernanza diferente, que ejecuta el mandato del artículo 48 constitucional.

La reciente Ley tributaria mantuvo las condiciones de la transferencia monetaria del Ingreso Solidario y permitió que se realicen giros extraordinarios; así como dispuso que la Mesa de Equidad pueda modificar los criterios de focalización para que se beneficien nuevas poblaciones. Incorporó, asimismo, un criterio muy oportuno, para que se atiendan, prevalentemente, las condiciones de las mujeres cuidadoras y dispone que, en total, las transferencias se asignen para que sean administradas, como mínimo, en un 30% por mujeres.

A partir de julio de 2022 se deberá tener en cuenta para establecer el monto de la prestación el grupo de clasificación dentro del Sisben IV y el número de integrantes que componen cada hogar, equiparándose conceptualmente la prestación a la del subsidio familiar, que opera en Colombia desde 1957 para los trabajadores de menores ingresos por conducto de las cajas de compensación familiar.

Finalmente, el Congreso trasladó al Gobierno nacional la potestad para definir en diciembre de 2022 la continuidad del Programa de Ingreso Solidario, así como para adoptar condiciones de ingreso al mismo y establecer la forma de articularlo con otros beneficios por transferencias económicas.

Con origen en una prestación excepcional se termina regulando para dos años un beneficio de alta incidencia social, por fuera del sistema de protección social y sometido al querer administrativo, burocrático y presupuestal del Ejecutivo.

No se trata de una prestación que se reconozca como derecho, sino que obedece a la lógica asistencial de atender, coyunturalmente, necesidades de quienes sean focalizados por la autoridad administrativa, y sin articulación alguna con el sistema de aseguramiento social.

Bien es sabido que no hay nada más permanente que lo transitorio, por lo que la continuidad de una prestación tal —que se justificó ampliamente como reacción estatal ante la pandemia— genera riesgos frente a la universalización del sistema de protección social, derecho humano reconocido por la Constitución.

Se agudiza así progresivamente la división entre los formales y los informales, para aplicar a los primeros un sistema de aseguramiento público,

mientras que a los segundos se les condena a un esquema de auxilios asistenciales.

No vincular prestaciones de ingreso solidario al ciclo de la protección social, estimula la informalidad y contribuye a la precariedad de la política social, cuyo eje esencial es la seguridad social. No es lo mismo asignar recursos para distribuir entre población necesitada, que establecer un derecho para que las familias perciban prestaciones públicas para atender necesidades temporales.

Acaso podría considerarse la posibilidad de adoptar un régimen universal de subsidio familiar, que aproveche la institucionalidad de las Cajas de Compensación Familiar y que sirva como bisagra para que quienes salgan y entren alternativamente al mercado laboral puedan ser cubiertos por una sola plataforma de protección social, desde un enfoque de derechos para la realización de la dignidad.

Ciudadanía social global e instrumentos internacionales regulatorios: Derecho social internacional

Un paso adelante en materia de ciudadanía social está relacionado con el reconocimiento de la misma a nivel global. La historia de la humanidad es una historia de migraciones, por lo que un reto inmediato tiene que ver con la protección social para quienes se desplazan a Estados diferentes a los de su origen para desarrollar actividad productiva.

Se han empeñado esfuerzos principales en la globalización del capital, así como en combatir mundialmente la delincuencia y en extender tratados de libre comercio, mas poco ha sido el entusiasmo por el Derecho internacional público de lo social.

En Iberoamérica se encuentran en vigor 53 convenios bilaterales de seguridad social, no obstante, el 73 % de ellos se concentran en cuatro países: Argentina, Chile, España (13) y Uruguay. En estudio y trámite se ubican 231 convenios.

En cuanto a instrumentos multilaterales resaltan el de Seguridad Social de Quito de 1978, que como convenio marco requiere de acuerdos bilaterales; el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, en vigor desde

2005; la Decisión 583 de 2004, Instrumento Andino de Seguridad Social, pendiente del reglamento de aplicación; los nuevos Reglamentos de Seguridad Social de la Unión Europea, vigentes desde mayo de 2010 que podrían extenderse a la región, y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) suscrito en Santiago de Chile en 2010 y que entró en vigor el 1 de mayo de 2011.

La Ley 2103 de 2021, en revisión automática de la Corte Constitucional, contiene el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, el cual constituye un avance muy significativo en el multilateralismo, pues se trata del primer instrumento jurídico iberoamericano que reconoce derechos sociales a los ciudadanos, directamente reclamables ante los tribunales.

América Latina es la región del mundo con mayor índice relativo de emigración; pese a las restricciones de la pandemia, en 2020 se calcula en 20 millones las personas migrantes de esta zona del mundo, frente a más de 40 millones en 2019.

Según cifras de la OISS (Organización Iberoamericana de la Seguridad Social) de las cerca de 700 millones de personas que habitan en Iberoamérica, 11,7 millones fueron migrantes interregionales en 2019, frente a 5,5 millones en 2020.

A diciembre de 2020, los migrantes latinoamericanos en España que se encontraban en condición “de alta” en la seguridad social representaban cerca de 500 mil trabajadores. De ellos, según fuente OISS, 83.815 eran colombianos, 68.812 ecuatorianos, 82.904 venezolanos, 45.361 bolivianos, 38.316 peruanos, 35.266 paraguayos y 29.772 argentinos.

Aunque no se identifican cifras exactas sobre la población colombiana en el exterior, los datos promedio ubican a cuatro millones de nacionales residiendo en el extranjero. En el censo electoral, figuran 972.000 personas como potencial de votantes en los consulados.

Los análisis del Ministerio de Relaciones Exteriores indican que las mayores poblaciones de connacionales en el exterior se ubican en Estados Unidos (136.178), España (102.783), Venezuela (96.586), Ecuador (29.246) y Canadá (24.498).

Ha experimentado la región un movimiento migratorio muy fuerte proveniente de Venezuela, con particular impacto para Colombia y la llegada de cerca de 2 millones de venezolanos al país, que ha generado como respuesta un estatuto migratorio especial, y la actualización del régimen que establece el Sistema Nacional de Migraciones (Ley 2136 de 2021). Vale la pena resaltar como referente mundial el avance jurídico del país en esta materia.

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia SL-2666 del 2 de junio de 2021, con ponencia de la magistrada Clara Cecilia Dueñas Quevedo, reiteró en un trámite ante Colpensiones la procedencia de hacer valer los tiempos cotizados en España, para efectos de aplicar el régimen de transición y reconocer pensión de vejez, lo que implica asegurar la efectividad de los convenios internacionales para la realización de esa ciudadanía social global, que venimos comentando.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) permite que quienes trabajen en otro país de la región puedan contabilizar y totalizar sus cotizaciones en el exterior, para tener derecho a pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia, así como a prestaciones económicas por accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

El Convenio ha sido suscrito por quince países iberoamericanos y es aplicable en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Se encuentra en trámite de aprobación legislativa en Costa Rica.

Quien migre de Colombia a uno de esos Estados y cotice a la seguridad social del país en donde resida, podrá hacer valer todos los tiempos cotizados en Colombia y en los demás países en los que haya laborado, y con lo cual tendrá derecho a pensionarse, conforme al régimen del país en el que reclame la prestación, bajo el principio de igualdad de trato.

En la práctica este instrumento beneficia a quien ha cotizado en Colombia y en otros Estados partes del Convenio y no acceda al derecho pensional en ninguno de esos países, aunque acredite los aportes necesarios si se sumaran los tiempos laborados en dichos Estados. Con la totalización de los períodos de cotización y sin que se requieran flujo de recursos de cotizaciones entre los diversos Estados, el trabajador obtiene el derecho a pensión en cualquier de los Estados partes en el Convenio.

El reto en seguridad social para realizar la ciudadanía global es grande. Con celeridad disruptiva, la humanidad camina hacia una nueva globalización de la tecnología y hacia formas diversas de trabajo que rompen moldes tradicionales.

La tensión entre esas fuerzas y la aplicación de posturas políticas nacionalistas y proteccionistas genera también dificultades en la gestión de los derechos humanos; no obstante, habrá que impulsar transformaciones institucionales, sociológicas, jurídicas y comportamentales para que la realización de los derechos al trabajo decente y la seguridad social se asegure.

Se demanda gran esfuerzo en el orden internacional; tanto como estrategias al interior para mejorar las condiciones del mercado laboral propio y reforzar la productividad y capacidades de los trabajadores. A los retos del mercado laboral internacional, que en mucho reflejan los propios del mercado nacional, es preciso responder con el fortalecimiento de la justicia laboral y de seguridad social de orden internacional.

Epílogo

Derecho regulado, vivido y pronunciado para realizar la ciudadanía social constituye un imperativo ético, jurídico y político de Colombia, que tiene un puesto de referencia en el contexto regional y cuenta con capacidad para trascender las crisis de la convivencia. Se demanda deliberación y liderazgo para que desde la institucionalidad se consolide un mañana de convivencia pacífica, desarrollo productivo e incluyente, y justicia. Ello a través de la actualización del derecho social, en lo nacional y en lo internacional, como herramienta indispensable para realizar la dignidad y legitimar la democracia.

Protección social como derecho humano para todos los trabajadores, vigencia del Estatuto del Trabajo como desarrollo de la Constitución Política, prestaciones adecuadas a las necesidades de los tiempos, sustentables, política y económicamente; productividad basada en el reconocimiento al trabajo y aseguramiento social, no como gasto, sino como inversión social; articulación de la política social a partir del derecho universal a la protección social; efectividad de dicha protección como derecho de quienes migran y de sus familias; vigencia global del trabajo digno y la seguridad

social, en la era del mundo de la información y reconocimiento de las nuevas condiciones del trabajo y el aseguramiento en esta transición histórica, son algunos de los retos para las sociedades que procuren aplicar un criterio de corrección y decencia, y actualizar el propósito por instituciones libertarias, igualitarias y democráticas.