

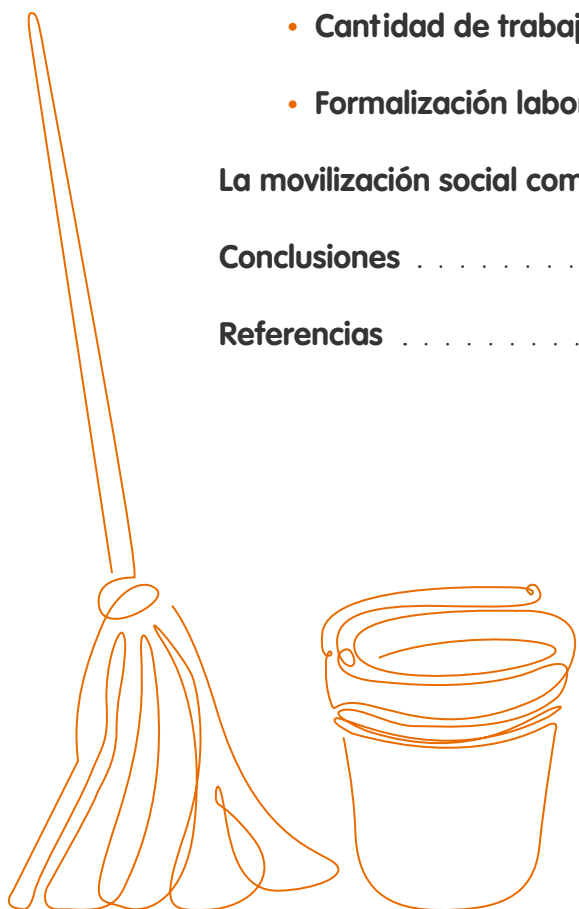
Efectos de la regulación normativa del trabajo doméstico remunerado, en la formalización laboral de las trabajadoras domésticas de Colombia, a partir de la adopción del convenio 189 de la OIT (2011).



Hablemos de
Trabajo
Doméstico



Contenido	Página
Resumen	6
Introducción	8
Estudios anteriores	9
Contexto de la regulación normativa y jurisprudencial del trabajo doméstico remunerado en Colombia	10
Línea de tiempo	12
Análisis del efecto de la regulación normativa en la formalización laboral del trabajo doméstico remunerado en Colombia	14
• Cantidad de trabajadoras domésticas	15
• Formalización laboral	18
La movilización social como variable de análisis en la formalización	21
Conclusiones	23
Referencias	24



Presentación

Desde la Fundación Hablemos de Trabajo Doméstico, lideramos el presente estudio, presentado en el 2º Congreso Internacional Los Cuidados: Derecho, Economía y Políticas Públicas, organizado por la Universidad de los Andes en Bogotá, los días 9 y 10 de noviembre de 2023.

Nuestra organización busca promover el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado como un sector económico fundamental, incentivando la formalización laboral y garantizando condiciones de vida dignas para las trabajadoras domésticas. Actuamos como puente entre diferentes actores con el fin de influir en la agenda pública y política, y mediante la pedagogía y la generación y divulgación de información, contribuir a la comprensión de las problemáticas del sector y a la toma de decisiones que lo beneficien.

Desde el año 2011, en Hablemos de Trabajo Doméstico (anteriormente Hablemos de Empleadas Domésticas, una iniciativa de la sociedad civil), nos hemos enfocado en el fortalecimiento de organizaciones de trabajadoras domésticas y en el posicionamiento político y público del trabajo doméstico para que sea incluido en la agenda del Congreso de la República, el Ministerio de Trabajo y las Altas Cortes. Un ejemplo destacado es la movilización en torno a la Ley de Prima (2016). Hemos acompañado la creación de una red o alianza de organizaciones que apoyan el trabajo doméstico remunerado y no remunerado decente, tales como Utrasd, Intersindical de Trabajo Doméstico, Escuela Nacional Sindical, Fundación Bien Humano, Fundación Fescol, Centro de Solidaridad y CARE, entre otras.

Además, hemos desarrollado una plataforma de información y divulgación sobre el trabajo doméstico como herramienta pedagógica para trabajadoras domésticas y empleadores. También creamos la plataforma de indicadores Valor Doméstico, el primer tablero de estadísticas especializadas en trabajo doméstico remunerado en Colombia, basado en los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Este tablero cuenta con nueve categorías que muestran la situación del sector, evidenciando los altos porcentajes de informalidad y permitiendo observar las especificidades en las diferentes ciudades y en comparación con otros sectores laborales. Esta herramienta facilitó el desarrollo del estudio que presentamos a continuación.

Aunque este estudio se publica en 2024, aclaramos que la temporalidad analizada tiene como corte el 2022, razón por la cual no se incluyó dentro de la jurisprudencia la sentencia de la Corte Constitucional (C-507 de 2023) sobre la disminución de la jornada laboral en el trabajo doméstico remunerado en modalidad interna.

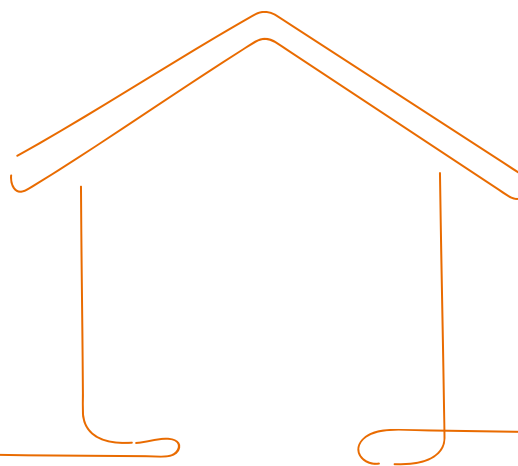


Resumen

Este estudio examina los efectos de la regulación normativa del trabajo doméstico remunerado en la formalización laboral de las personas trabajadoras domésticas de Colombia, a partir de la adopción del Convenio 189 de la OIT (2011), teniendo como referencia que, para el año 2022, la informalidad del sector fue del 80%. Para ello, se propone una revisión de la normatividad y la jurisprudencia, entre 2010 y 2022¹, alrededor del sector de trabajo doméstico remunerado, con el fin de identificar hitos normativos que puedan contrastarse con el comportamiento de la formalización laboral del sector (basado en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE), específicamente en seis ciudades que concentran el 39% de las trabajadoras domésticas remuneradas del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla (con su área metropolitana), Cartagena y Bucaramanga. A partir del análisis se pretende identificar retos y oportunidades que sean útiles para la toma de decisiones orientadas a aumentar la formalización del sector y, por tanto, a mejorar la calidad de vida de las trabajadoras domésticas.

Palabras clave:

Normatividad, trabajo doméstico remunerado, trabajadoras domésticas, formalización laboral.



¹ Se hace revisión del período 2010-2022 con el fin de tomar como referencia un año antes del Convenio 189 de la OIT en el 2011 y poder analizar si hubo alguna variación en la formalización entre un año y otro.

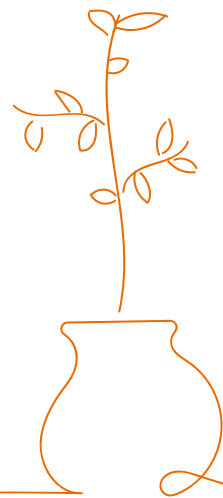


Abstract

This study examines the effects of normative regulation on paid domestic work and its impact on the labor formalization of domestic workers in Colombia, with a focus on the implementation of the ILO Convention 189 (2011). It is important to note that, as of the year 2022, the informality rate in this sector stood at 80%. To achieve this goal, we propose a review of regulations and jurisprudence from the years 2010 to 2022² related to the paid domestic work sector. The aim is to identify key regulatory milestones that can be compared to the trends in labor formalization within the sector, using data from the DANE's Integrated Household Survey. This analysis will be concentrated in six cities that collectively house 39% of the country's paid domestic workers: Bogota, Medellin, Cali, Barranquilla (including its metropolitan area), Cartagena, and Bucaramanga. Through this analysis, we seek to identify challenges and opportunities that can be valuable for decision-making efforts aimed at increasing the formalization of this sector and, as a result, improving the quality of life for domestic workers.

Keywords:

Normativity, paid domestic work, domestic workers, labor formalization.



² A review of the period 2010-2022 is conducted to take into account the year before the adoption of ILO Convention 189 in 2011, allowing for an analysis of any variations in formalization from one year to the next.

Introducción

América Latina es una de las regiones con mayor cantidad de personas trabajadoras domésticas remuneradas: “En 2019, 14,8 millones de personas se dedicaban al trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe: el 19,6 por ciento de las y los trabajadores domésticos del mundo.” (OIT, 2021) En el caso de Colombia, en 2022 había 666.750 personas trabajadoras domésticas remuneradas, de las cuales el 93% eran mujeres³. De esta población, el 80% se encuentran en la informalidad (DANE, 2022).

En Colombia existe una regulación normativa del trabajo doméstico remunerado derivada del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en 2011, la cual ha buscado aumentar la formalización laboral del sector. Sin embargo, las cifras de informalidad siguen siendo altas y muy superiores al promedio del resto de los sectores laborales. En este contexto, esta investigación tiene como objetivo analizar el efecto de la regulación normativa en la formalización laboral del trabajo doméstico remunerado en seis principales ciudades y áreas metropolitanas del país.

Para este objetivo, se implementó una metodología mixta dividida en dos etapas complementarias. Por un lado, se realizó una revisión bibliográfica sobre la normativa y jurisprudencia relacionada con el trabajo doméstico remunerado en Colombia desde los años noventa hasta el 2022. Por otro lado, se hizo un análisis cuantitativo de indicadores del sector⁴ en un período de tiempo entre el año 2010 hasta el 2022, teniendo en cuenta como hito fundamental la adopción del Convenio 189 de la OIT (2011) el cual fue legalizado en Colombia por medio de la Ley 1595 de 2012. Este análisis evaluó indicadores de formalización laboral, incluyendo variables como la afiliación a seguridad social, la contratación formal, el acceso a prestaciones y derechos laborales, entre otros.

Con este estudio, se busca proporcionar información relevante para contribuir al diseño y la implementación de políticas públicas más efectivas y pertinentes que aceleren y masifiquen el cumplimiento de la norma y aumenten la formalización laboral, mejorando las condiciones de vida de las trabajadoras domésticas y sus familias. Así mismo, se espera que este estudio genere conocimiento sobre las dinámicas específicas de las principales ciudades colombianas, lo cual puede servir como base para futuras investigaciones y acciones focalizadas que les permitan a los gobiernos locales incidir en el sector.

³ Teniendo en cuenta el alto porcentaje de mujeres en el trabajo doméstico remunerado, se hará referencia a “las trabajadoras domésticas” a lo largo del documento.

⁴ Indicadores tomados de Valor Doméstico, repositorio de datos del sector de trabajo doméstico remunerado en Colombia, diseñado por la Fundación Hablemos de Trabajo Doméstico con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.



Estudios anteriores

La producción académica sobre el tema del trabajo doméstico remunerado en Colombia, y en general en Latinoamérica y “Occidente”, puede situarse en dos momentos: la realizada antes del 2011, cuando no existía el Convenio 189 de la OIT, y toda la producción que esta norma internacional detonó, incluso en años inmediatamente previos al 2011 y que alimentaron las decisiones para que esta organización del sistema de Naciones Unidas adoptara esta norma.

Antes del 2011 los estudios e investigaciones se centraron en análisis sociológicos sobre las trabajadoras domésticas: sus características, sus formas de relacionamiento con sus empleadores, sus conformaciones familiares, la etnografía de sus lugares de origen, su psicología colectiva, y la evolución del oficio de trabajadora doméstica que vincula su origen con la esclavitud para poner en evidencia los siglos de vulneración de estas mujeres trabajadoras, entre otros.

Sirve recordar que los estudios de género y de Cuidado estaban apenas emergiendo en círculos minoritarios de comunidades académicas, políticas y grupos feministas. Fue justamente la inclusión de las categorías epistemológicas de Cuidado y Economía del Cuidado, uno de los motores de la formulación de normas sobre el tema y estas, a su vez, dinamizaron más producción de conocimiento. Ligado a estos estudios se ha promovido el estudio de la categoría específica de trabajo doméstico remunerado⁵.

Uno de los hitos en Colombia, en tanto investigación y a la vez, proyecto de desarrollo, fue el Proyecto de Investigación-acción: trabajo doméstico y servicio doméstico en Colombia, dirigido por la socióloga Magdalena León. “De

1981 a 1990 dirigió el proyecto Acciones para transformar las condiciones sociolaborales del servicio doméstico en Colombia, en la Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP). El proyecto fue financiado por la Fundación Ford y la Fundación Interamericana.”

Ha sido la misma OIT, desde su oficina central o desde sus sedes regionales, un actor definitivo para el posicionamiento del tema, con estudios previos a la adopción del Convenio 189 en el 2011, así como a partir de ese año, con sucesivas investigaciones por región, país o con múltiples categorías temáticas, la encargada de ofrecer insumos de datos y análisis. Estos insumos de información, aunados a los de la academia y las organizaciones sociales, incluyen la producción de datos para elaborar diagnósticos de la problemática del trabajo doméstico remunerado, y de igual forma, posibles soluciones para la formulación de políticas públicas, estudios comparados, estados del arte, casos de éxito o buenas prácticas, entre otras, buscando la participación de todos los actores del ecosistema de trabajo doméstico y cuidado, y especialmente, de las organizaciones de trabajadoras domésticas, protagonistas del tema.

Con la misma determinación de la OIT, otros organismos multilaterales como la CEPAL y ONU Mujeres han acompañado el objetivo de dotar al sector de análisis para acelerar la desigualdad existente con las trabajadoras domésticas. Trabajo equivalente en generación de conocimiento o en financiación de este, han realizado las agencias de cooperación internacional y la filantropía, como USAID, OXFAM, Fescol, Open Society Foundations, SASK, OIM, AFD y Care.

⁵ En esta página web están reseñados importantes trabajos académicos sobre el tema: <https://trabajadorasdomesticas.org/dicen-ellas/investigaciones>.



Contexto de la regulación normativa y jurisprudencial del trabajo doméstico remunerado en Colombia

La normativa y jurisprudencia sobre el trabajo doméstico remunerado en Colombia tuvo un fuerte impulso a partir del Convenio 189 de la OIT, adoptado en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en junio de 2011. Este convenio reconoció la contribución de las personas trabajadoras domésticas a la economía mundial y resaltó la subvaloración del trabajo, realizado especialmente por mujeres y niñas, en muchos casos migrantes y población vulnerable. El Convenio invitó a los Estados a adherirse y a generar condiciones de trabajo decente y a proteger los derechos laborales del sector (OIT, 2011). Colombia adoptó el Convenio con la Ley 1595 de 2012 y lo ratificó en el año 2014.

Antes del Convenio y su adopción en Colombia, ya existía normativa y jurisprudencia que directa e indirectamente regulaba el trabajo doméstico. En la legislación de ese momento se identificó un énfasis en la obligatoriedad de afiliación y aportes a la seguridad social, incluso con un régimen especial, así como con el reconocimiento del ingreso mínimo de cotización en el caso de las trabajadoras domésticas por días. Sin embargo, la ley seguía reconociendo la excepcionalidad del trabajo doméstico en relación con otros sectores, por ejemplo, en temas como la jornada laboral y prestaciones sociales.



En este contexto, la Corte Constitucional dictó sentencias concibiendo el derecho a la seguridad social como derecho fundamental en la medida en que su vulneración pusiera en peligro otro derecho del mismo carácter, especialmente en personas de la tercera edad; así mismo, se pronunció frente a la desventaja de las trabajadoras domésticas al no valorarse el trabajo doméstico en la economía, la producción y reproducción social, así como en la concepción de los hogares como unidades no productivas ni generadoras de riquezas.

La Ley 1413 de 2010, de Economía del cuidado, es un hito importante ya que su objetivo es incluir la economía del cuidado, conformado por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, “con el objetivo de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas” (Ley 1413, 2010).

Si bien la Ley hace alusión al trabajo no remunerado, las trabajadoras domésticas tienen las características para sufrir discriminaciones en sus dos típicos fueros de trabajo: como trabajadoras domésticas remuneradas, en el marco de la economía tradicional que no valora los trabajos de cuidado, y de otro lado, como trabajadoras domésticas no remuneradas, en tanto que, en su mayoría son jefas de hogar.

Para ilustrar la precariedad de las mujeres de este sector y de este segmento poblacional, de las 30.000 trabajadoras domésticas remuneradas formalizadas a través de la aplicación digital de Symplifica⁶, “el 44% mantienen sus hogares con menos de un salario mínimo mensual laboral vigente” (Simplifica, 2022). Esta Ley, entonces, visibilizó sus carencias en ambos sentidos.

Posterior al Convenio 189 de la OIT y la Ley 1595 de 2012, es decir, durante los últimos 10 años, la normatividad del sector del trabajo doméstico remunerado se ha ampliado. El Ministerio de Trabajo expidió el Decreto 721/13 por medio del cual se hace obligatoria “la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar”. Un poco después, con el Decreto 2616 de 2013, se permitió el pago proporcional a la seguridad social para trabajadoras domésticas por días.

La Corte Constitucional ha emitido diferentes sentencias protegiendo los derechos laborales del trabajo doméstico. Se resalta la Sentencia C-8871 de 2014, donde pidió al Congreso corregir la discriminación laboral contra las trabajadoras domésticas y garantizarles la prima de servicios, y como resultado, dos años después se sancionó la Ley 1788 de 2016 con la que se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticas. Así mismo, la Corte ha insistido en declararlas sujetos de especial protección constitucional, incluso, prohibiendo la expresión “sirvientas” para referirse a ellas.

A continuación, se presenta un esquema que resume en formato de línea de tiempo la normatividad y jurisprudencia del sector de trabajo doméstico remunerado:

⁶ Symplifica es un emprendimiento digital que busca facilitar los trámites de formalización laboral de personas trabajadoras domésticas remuneradas.

Línea de Tiempo

1945

Ley 6 de 1945 Excepción al reconocimiento de garantías como el límite de la jornada laboral, al servicio doméstico, el trabajo en el campo y los puestos de dirección o confianza.

1946

Ley 90 de 1946 Se obliga a afiliarse y pagar aportes a todos los trabajadores sin distinción.

1988

Decreto 824 de 1988 Régimen especial de seguridad social que garantizaba las prestaciones mínimas mediante aportes del Estado para trabajadores de servicio doméstico por días que devengaran menos del salario mínimo.

1990

Ley 50 de 1990 "Se unificaron varias condiciones para el trabajo doméstico, pero aún entonces persistían diferencias en el régimen de jornada, trabajo de menores de edad, periodo de prueba y pago de salarios y prestaciones sociales diferenciadas que seguían teniendo condiciones menos favorables que las de los demás trabajadores" (Garzón, 2023).

1993

Ley 100 de 1993 "Se flexibilizó el proceso de pago de aportes a la seguridad social y se permitió que el Ingreso Base de Cotización de las trabajadoras del servicio doméstico fuera inferior al mínimo reconociendo así que las trabajadoras por días podían devengar menos de esta suma" (Garzón, 2023)

1998

Sentencia C-372 de 1998 "Se establece una diferencia entre "la situación de los servidores que habitan en la casa del patrono y allí toman sus alimentos, de la situación de aquellas personas que cumplen estas labores en condiciones distintas a las que se dejan expuestas". Para la Corte, imponer una jornada máxima de 10 horas para estas trabajadoras resulta la solución más razonable" (Garzón, 2023)

1995

Sentencia C-051 de 1995 "La Corte consideró que no era constitucionalmente razonable "conceder ventajas a algunos patronos en desmedro de ciertos trabajadores", por lo que el hecho de que el hogar no produzca riquezas o utilidades no implica que se deba pagar menos a las trabajadoras de servicio doméstico, ni desmejorar sus condiciones prestacionales." (Garzón, 2023)

2003

Ley 797 de 2003 Se establece que "En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley".

1999

Sentencia T-495 de 1999 Connotación del derecho a la seguridad social como derecho fundamental en la medida en que su vulneración o amenaza pongan en peligro algún otro derecho del mismo carácter, especialmente si se trata de personas de la tercera edad.

2007

Ley 1413 de 2010 Ley de Economía del cuidado Se incluye a la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objetivo de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país.

Sentencia C-310 de 2007 "Las pautas culturales han contribuido a la visión del trabajo doméstico como económicamente inactivo y por esta vía se ha ignorado la contribución que hace este trabajo a la producción y la reproducción social. Establece la Corte que existen mecanismos legales para determinar el monto del salario en especie y que su desconocimiento, solamente para el trabajo doméstico, implica una desmejora arbitraria en los ingresos de las trabajadoras de servicio doméstico." (Garzón, 2023)

2010

2011

Sentencia T – 237 de 2011 “La existencia de un contrato laboral cuyo objeto es la prestación del servicio doméstico, el empleador tiene entre sus obligaciones cumplir con lo dispuesto en los artículos 15, 17 y 22 de la Ley 100 de 1993. Es decir que debe realizar los aportes pensionales correspondientes y, en general, las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social.” (Calle, 2019)

2012

Ley 1595 de 2012 Colombia adoptó el Convenio 189 de la OIT, que luego es ratificado en 2014. “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos”

2013**Sentencia T – 782 de 2014**

“Las garantías y principios mínimos fundamentales del trabajo son aplicables a todos los trabajadores sin importar la modalidad laboral. Los trabajadores domésticos son titulares indiscutibles de esas garantías, incluso bajo un marco de especial protección del Estado, en razón de la recurrente situación de vulnerabilidad e invisibilidad a la que se encuentran sujetos.” (Calle, 2019)

Decreto 721 de 2013 Se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar.

Decreto 2616 de 2013

Mecanismo de afiliación y pago para las trabajadoras domésticas por días.

2014**2014****Sentencia C-871 de 2014**

Exhorta al Congreso a corregir la discriminación laboral contra las trabajadoras domésticas, y pide garantizarles la prima de servicios.

2015**Sentencia T- 014 de 2015**

“Todos los trabajadores y trabajadoras domésticas tienen derecho a que se les garantice condiciones de trabajo dignas y justas. Esto implica: (i) el pago de un salario acorde con la jornada laboral; (ii) la vinculación al sistema de seguridad social para amparar los riesgos de vejez, muerte e invalidez; (iii) la jornada laboral permitida; (iv) la permanencia en el trabajo y en general todas las garantías mínimas e irrenunciables que el ordenamiento jurídico colombiano ponga a disposición de los trabajadores.” (Calle, 2019)

2016

Sentencia T- 343 de 2016 Se reconoce el derecho a la pensión, bajo la modalidad de pensión provisional, cuando se cumplan los siguientes requisitos: (i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección; (ii) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital, (iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. (Calle, 2019)

Ley 1788 de 2016 Ley de Prima Se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos.

Sentencia T- 185 de 2016 Se declaran a las empleadas de servicio doméstico sujetos de especial protección constitucional “(...) las empleadas de servicio doméstico son personas que se encuentran en estado de indefensión y, especialmente, de subordinación en relación con sus empleadores, por el hecho de estar bajo sus órdenes, aunado a la carencia de los medios mínimos requeridos para repeler la eventual violación o amenaza a sus derechos fundamentales.

2018

Sentencia C-001 de 2018 Se declara inexecutable la expresión “sirvientes” contenida en el artículo 2267 del Código Civil. Y ordenó que, en lo sucesivo, esa palabra se sustituya por las expresiones “trabajadores”, “trabajadoras” o “empleados” y “empleadas”.

2019

Sentencia C-028 de 2019 La Corte Constitucional consideró que la diferencia de la estipulación del periodo de prueba para el trabajo doméstico violaba el principio constitucional de estabilidad en el empleo, atentaba contra lo dispuesto en el Convenio 189 de la OIT en materia de igualdad de condiciones de trabajadores y garantía de trabajo en condiciones dignas y justas y afectaba especialmente a personas vulnerables como mujeres y niñas de escasos recursos quienes son las que en su mayoría realizan esta actividad. (Garzón, 2023)

Sentencia T-243 de 2018 la Corte Constitucional hace un llamado a la solidaridad “en las relaciones entre particulares, pues este valor y principio es sin duda la base indispensable para una sociedad incluyente”. Esto a raíz de la vulneración de derechos fundamentales que sufrió una empleada doméstica por parte de su exempleadora, a través de la plataforma digital Facebook.

2018

Análisis del efecto de la regulación normativa en la formalización laboral del trabajo doméstico remunerado en Colombia

El capítulo anterior dio cuenta de la existencia de la normatividad y jurisprudencia que regula el sector de trabajo doméstico remunerado en Colombia. Sin embargo, tal y como se mencionó en un inicio, de las casi 700 mil personas ocupadas en este sector, el 80% se encuentran en la informalidad, no reciben prima de servicios, vacaciones o cesantías y tienen contratos verbales (DANE, 2022). Esta situación de precariedad laboral lleva a preguntarse sobre el efecto de la normatividad de los últimos años en la formalización laboral, concepto directamente relacionado con la calidad de vida de las trabajadoras domésticas.

Para el análisis, se ha adoptado la definición de informalidad basada en la medición de la informalidad laboral en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), a partir de 2018, la cual se ajusta a los avances conceptuales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la medición estadística de la ocupación informal.

La informalidad laboral se desglosa en dos componentes clave. En primer lugar, el "sector informal" engloba a todas las unidades económicas de mercado que carecen de registro mercantil en la Cámara de Comercio y no pueden ser categorizadas como cuasi sociedades. Esto incluye aquellas entidades económicas que no mantienen una contabilidad completa o simplificada que permita una adecuada separación de sus gastos, tanto desde la perspectiva de trabajadores por cuenta propia como de empleadores, excluyendo a las entidades gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro. Además, se usa el tamaño de la empresa como variable proxy en esta categoría.

En segundo lugar, el "ocupado informal" abarca a los trabajadores y trabajadoras asalariadas y empleados y empleadas domésticas que no cuentan con cotizaciones de salud ni pensión debido a su vínculo laboral con el empleador que los contrató. Asimismo, se considera ocupados informales a los trabajadores familiares sin remuneración, a los trabajadores por cuenta propia y a los empleadores clasificados en el sector informal. Esta definición proporciona un marco integral para la evaluación de la informalidad laboral en el contexto del análisis desarrollado en este documento.

Para llevar a cabo este análisis, se realizó una exhaustiva revisión de los datos extraídos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2022. Esta elección temporal se justifica en el hito representado por la adopción del Convenio 189 de 2011 de la Organización Internacional del Trabajo, que marcó el punto de partida para la promulgación de leyes significativas en el ámbito del trabajo doméstico remunerado (cabe mencionar que se toma en cuenta desde el año 2010 con el fin de analizar si hubo alguna variación entre antes y después de adoptado el Convenio). Además, el mencionado convenio impulsó una notable movilización social en torno a la valoración y regulación del sector.



Adicionalmente, en aras de enfocar el análisis de manera más precisa y significativa, se seleccionaron estratégicamente las siguientes seis ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, con sus áreas metropolitanas, y además, Cartagena y Bucaramanga. Esta elección se fundamenta en varios aspectos cruciales. En primer lugar, estas ciudades representan una parte sustancial de la población de trabajadoras domésticas remuneradas en el país, concentrando aproximadamente el 39% del total. Además, concentran el 74% de las trabajadoras domésticas en ciudades principales e intermedias de Colombia.

Asimismo, la elección de estas seis ciudades permite no solo una alta representación de trabajadoras domésticas en el total, sino también la posibilidad de identificar patrones regionales y analizar en mayor detalle los posibles efectos de los cambios regulatorios en el sector, dado su peso demográfico y económico. Esta selección se basa en la premisa de que estas ciudades son indicativas de tendencias y desafíos a nivel nacional, lo que garantiza un enfoque más focalizado y representativo para el análisis.

Desde la normatividad, se hará énfasis en cuatro hitos que se constituyeron en pronunciamientos concretos sobre la ampliación de derechos laborales del sector; estos son:

- Convenio 189 de la OIT (2011) / Ley 1595 (2012)
- Decreto 721 (2013) por medio del cual se hace obligatoria la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar.
- Decreto 2616 (2013) que permite el pago proporcional a la Seguridad Social para trabajadoras domésticas por días.
- Ley 1788 (2016) Por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticas.

Se analizarán el efecto de estos cuatro hitos normativos en tres variables específicamente: cantidad de trabajadoras domésticas, formalización laboral y garantía de la prima de servicios.

Cantidad de trabajadoras domésticas

Entre el año 2010, antes del Convenio 189 de la OIT, y el 2022 (10 años después de la Ley 1595 de 2012 con la que Colombia adoptó el Convenio) la cantidad de trabajadoras domésticas remuneradas ha disminuido, sin embargo, se han dado variaciones durante los 12 años.

Como se aprecia en el Gráfico 1, el número de trabajadoras domésticas ha experimentado una disminución desde el año 2010. Es importante destacar que este sector ha enfrentado dos períodos de marcado decrecimiento: el primero ocurrió entre el 2015 y 2016 con una reducción del 15%, y el segundo entre el año 2019 y 2020, con una caída significativa del 23%, la cual puede atribuirse a los efectos de la pandemia del Covid-19. A pesar de que la economía en general había logrado recuperarse para el año 2022, como lo indica el DANE, el sector del trabajo doméstico no ha conseguido recuperar los niveles previos a la pandemia y se encuentra actualmente por debajo de los niveles registrados en los diez años anteriores al brote de la pandemia.

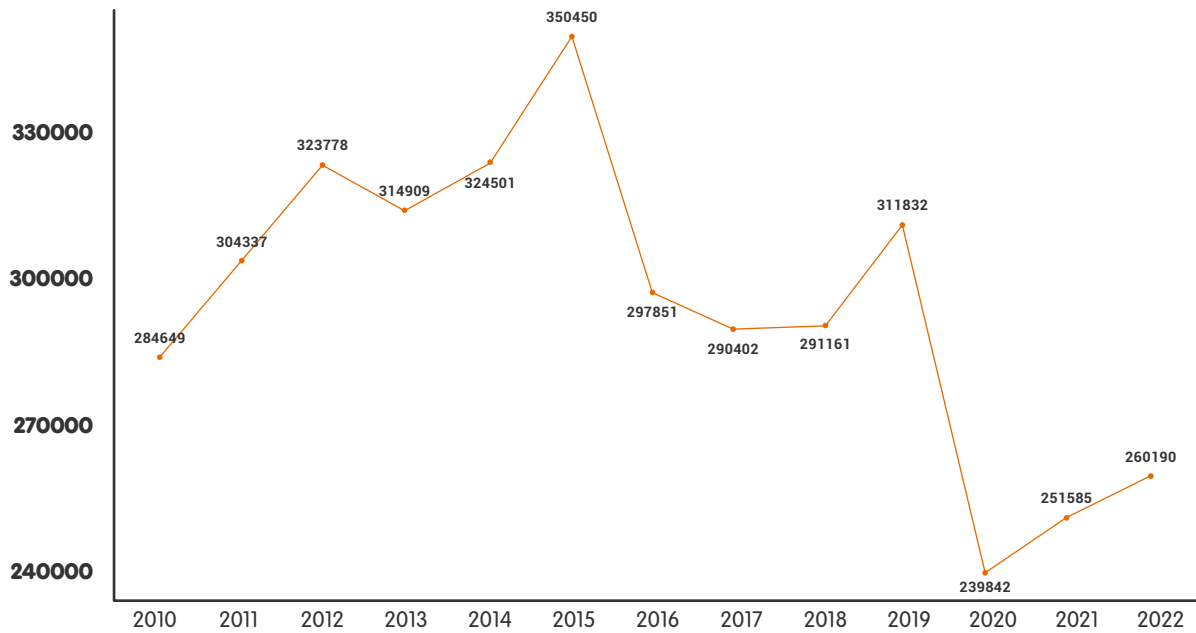


Gráfico 1. Total de personas trabajadoras domésticas en seis ciudades (2010-2022) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

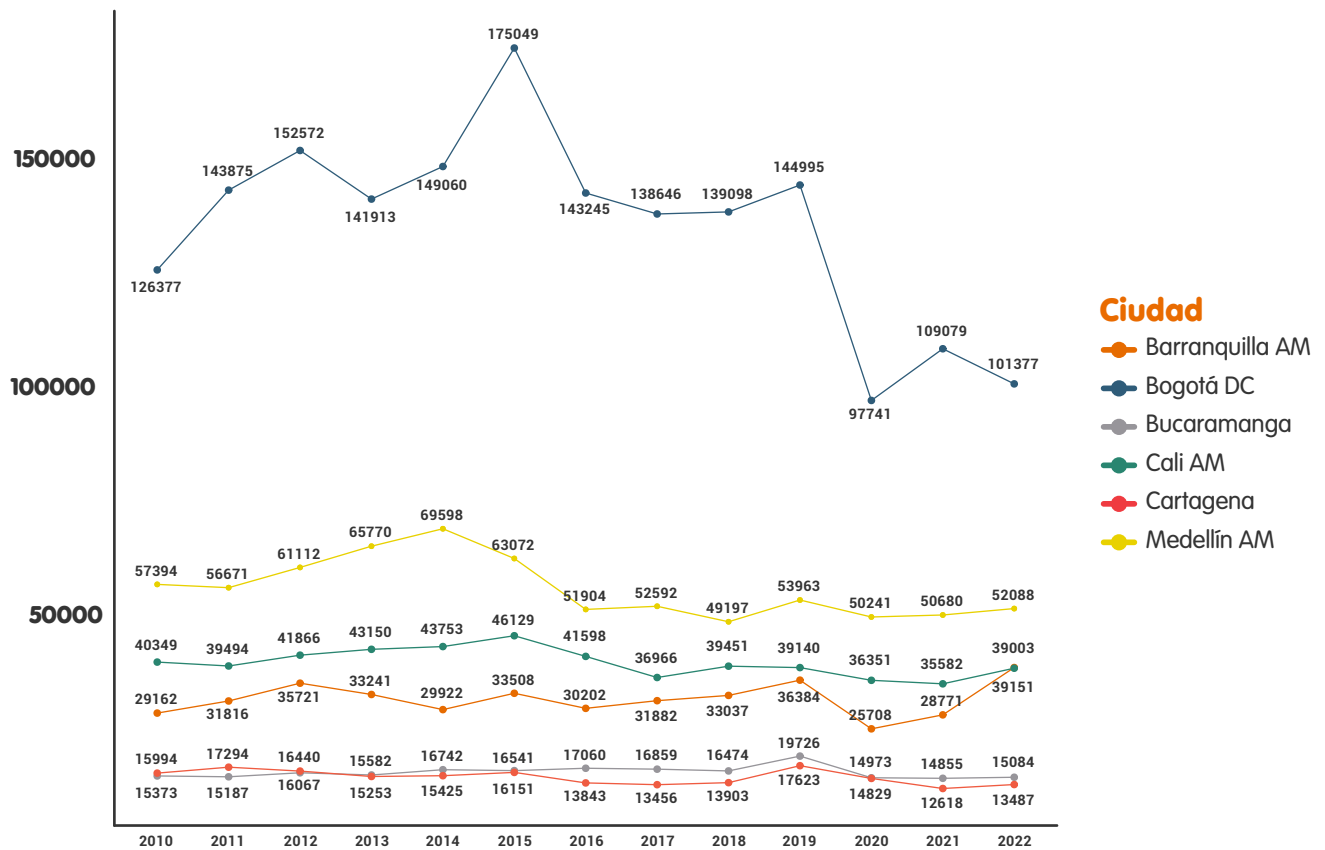


Gráfico 2. Cantidad de personas trabajadoras domésticas por ciudad (2010-2022) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.



Con relación a la distribución por ciudades, se observa que, entre las seis ciudades, Bogotá ha tenido en promedio el 38% de concentración de trabajadoras domésticas, seguida de Medellín AM, Cali AM, Barranquilla AM, Cartagena y Bucaramanga. Cabe resaltar que, con la pandemia, la disminución de trabajadoras domésticas se dio esencialmente en Bogotá y Barranquilla, mientras las demás ciudades permanecieron igual. Una hipótesis para explicar esta disminución en Bogotá es que “el 40.4% de la población residente en la ciudad es migrante de toda la vida” (DANE, 2013). Es decir, sus habitantes tienen a sus familias de origen en otra ciudad, y podría ser que, en situaciones de crisis, como la pandemia, abandonan la ciudad donde trabajan y buscan refugio en sus familias.

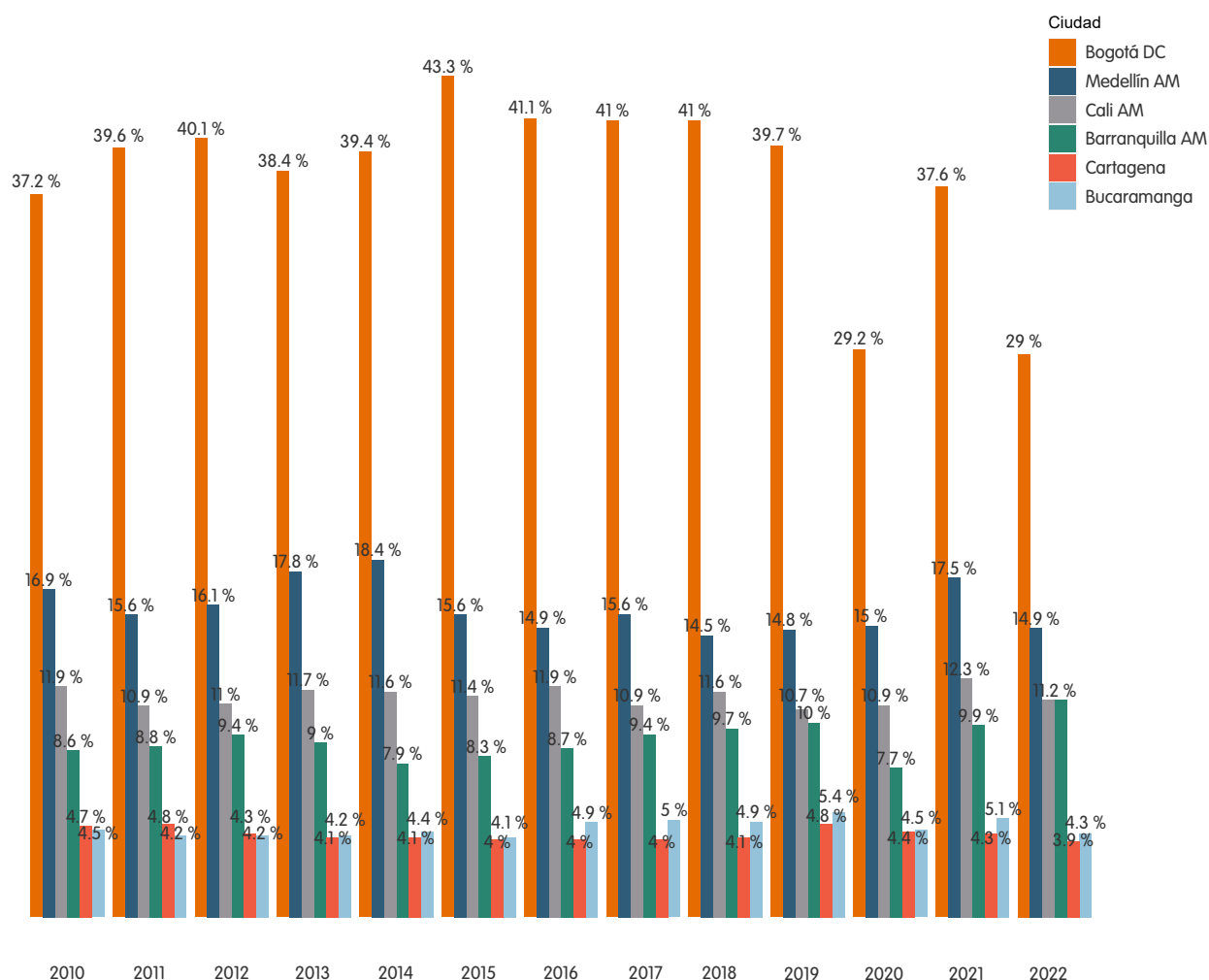


Gráfico 3. Distribución porcentual del trabajo doméstico remunerado por ciudades (2010-2022) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

Formalización laboral

La formalización laboral del trabajo doméstico remunerado en las seis ciudades mencionadas ha experimentado un incremento constante desde 2011, año en que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promulgó el Convenio 189 con el propósito de fortalecer la protección de los derechos laborales y promover un entorno de trabajo digno para las trabajadoras domésticas. En 2010, la tasa de formalización se situaba en un 19.8%, y a lo largo de los últimos 12 años, ha experimentado un notable crecimiento, llegando al 34%, lo que equivale a un aumento de 14 puntos porcentuales, a excepción de la caída entre el año 2019 y 2020 por causa de la pandemia del COVID 19.

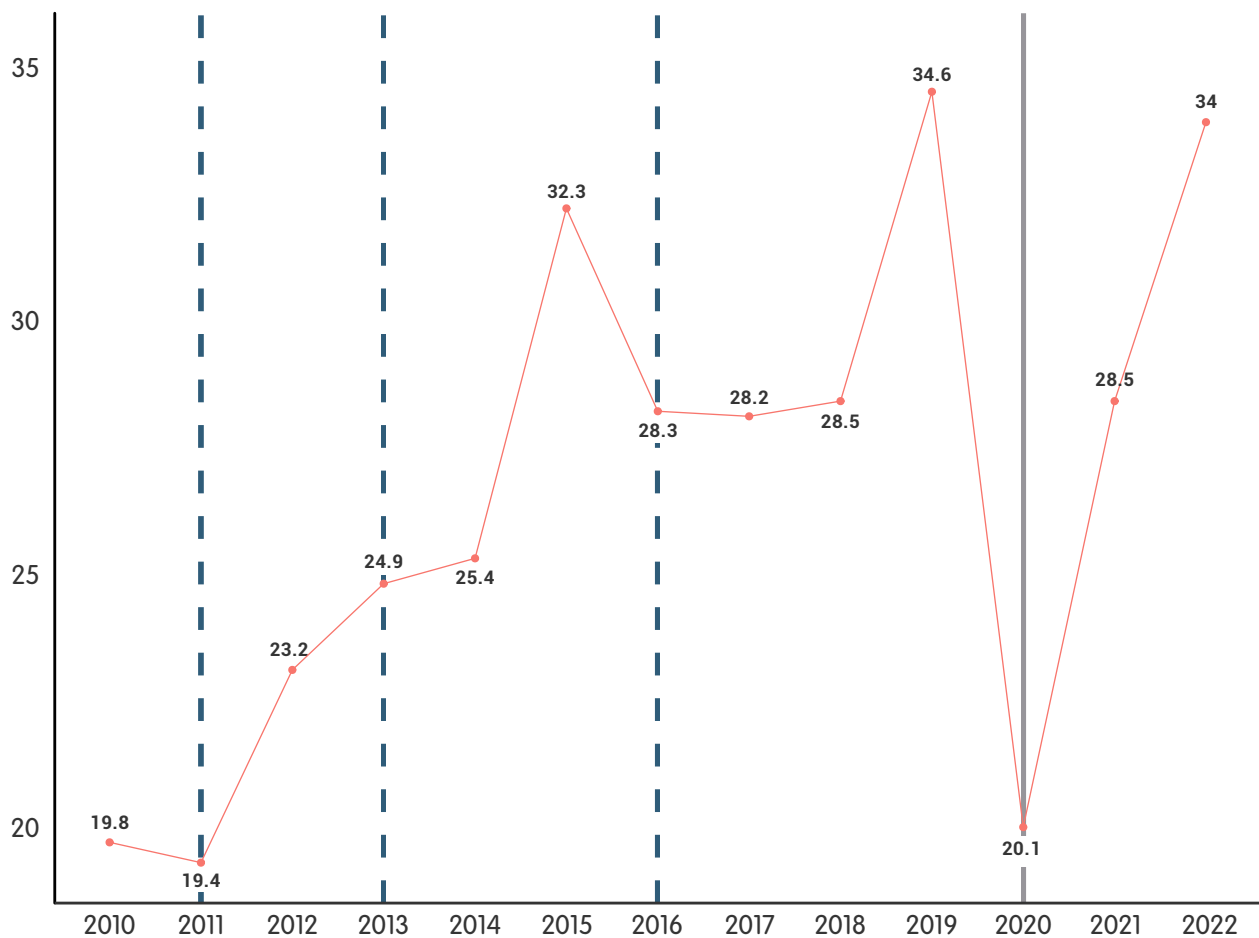


Gráfico 4. Porcentaje de formalización laboral de trabajo doméstico remunerado en 6 ciudades (2010-2022) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

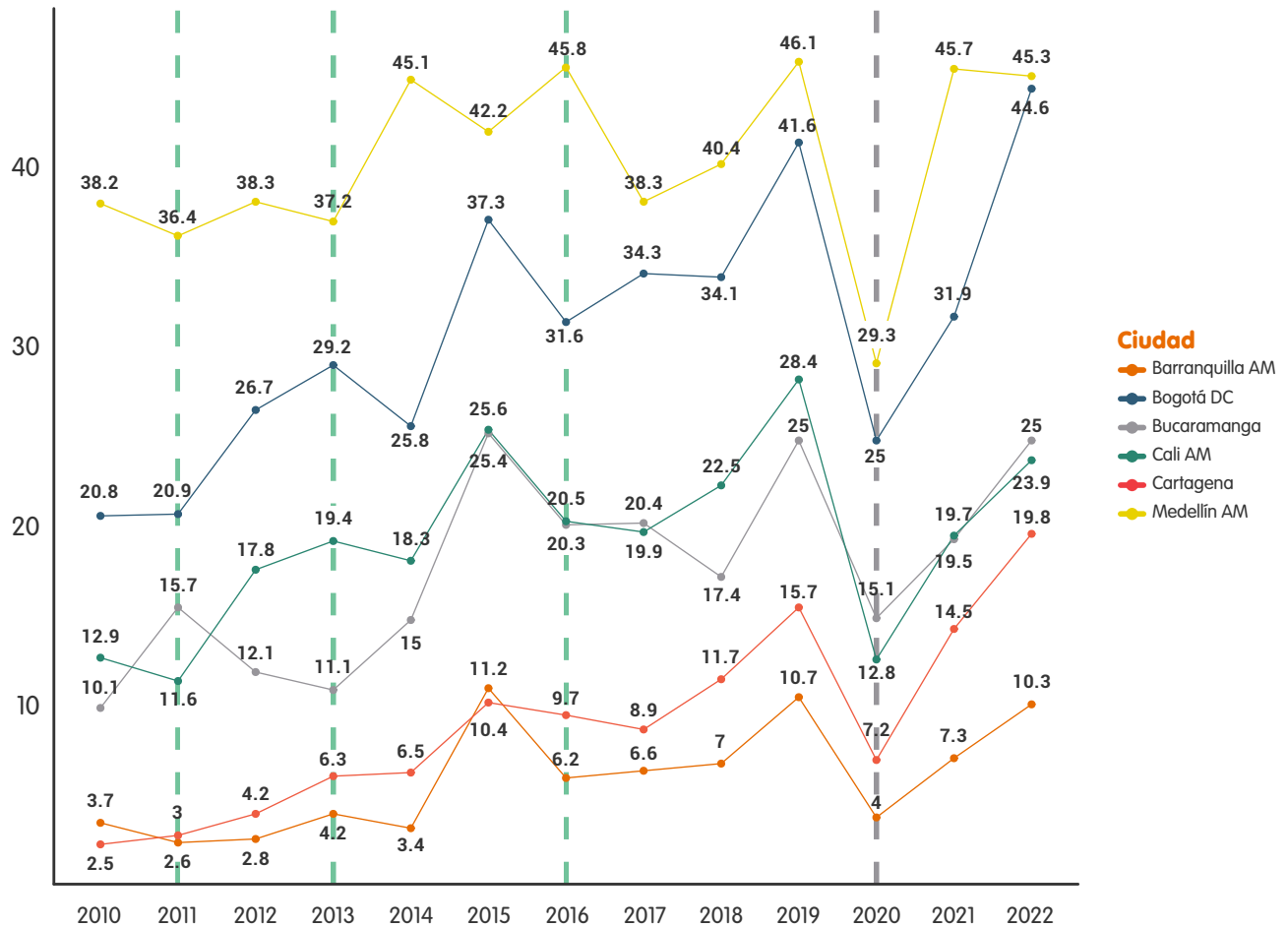


Gráfico 5. Distribución porcentual de formalización de trabajo doméstico remunerado por ciudad (2010 – 2022)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

Tal y como se observa, ha habido un aumento constante en la formalización laboral y únicamente Medellín y Bogotá tienen niveles de formalización superiores al promedio de las 6 ciudades. Entre el 2010 y el 2022 se identifican dos picos de crecimiento específicos en los años 2015 y 2019.

Para analizar el crecimiento de la formalización en el año 2015 y 2019 es importante tener en cuenta los hitos normativos mencionados anteriormente: Por un lado, el Convenio 189 de la OIT en 2011 y su adopción en Colombia por medio de la Ley 1595 de 2012 marcaron el punto de partida del aumento de la formalización laboral en el sector de trabajo doméstico remunerado.

A partir de este momento, el país tuvo un terreno abonado para avanzar en la protección de los derechos de las trabajadoras domésticas, tal y como lo muestran los decretos expedidos por la Presidencia de la República en el 2013, año a partir del cual se observa un aumento de 7 puntos porcentuales hasta el 2015. Por un lado, el Decreto 721 hizo obligatoria la afiliación de las personas trabajadoras domésticas al Sistema de Compensación Familiar, una garantía laboral de la que se encontraban excluidas a diferencia de los demás sectores laborales.

El Decreto 2616 de 2013, si bien no fue dirigido específicamente al sector de trabajo doméstico remunerado, sí tuvo un efecto directo en las trabajadoras domésticas por días. El Decreto tiene como objeto “adoptar el esquema financiero y operativo que permita la vinculación de los trabajadores dependientes que laboren por períodos inferiores a un mes, a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar, con el fin de fomentar la formalización laboral” (Decreto 2616, 2013).

Ambos Decretos buscaron incluir a las trabajadoras domésticas en el sistema, tanto de seguridad social como de compensación familiar, lo cual representó un punto fundamental en el avance de la garantía de derechos, razón por la cual podría considerarse, desde el punto de vista normativo, que estos decretos son parte de las causas del aumento de la formalización posterior a la adopción del Convenio 189 y que tuvo un pico de crecimiento importante en el 2015.

El cuarto hito normativo es la Ley de Prima (Ley 1788 de 2016) “por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticas”. Cabe destacar que, así como la afiliación a cajas de compensación familiar, la prima de servicios tampoco era una prestación que se garantizara a las trabajadoras domésticas con el argumento de que el hogar y la familia no son una empresa y por tanto no generan utilidades. En el 2014 la Corte Constitucional emitió la Sentencia C -871 de 2014 con la que exhortó al Congreso a corregir la discriminación laboral contra las trabajadoras domésticas, y pidió garantizarles esta prestación, lo cual se materializó con la Ley 1788 de 2016. A continuación, se observa el comportamiento de esta prestación con relación a la formalización:

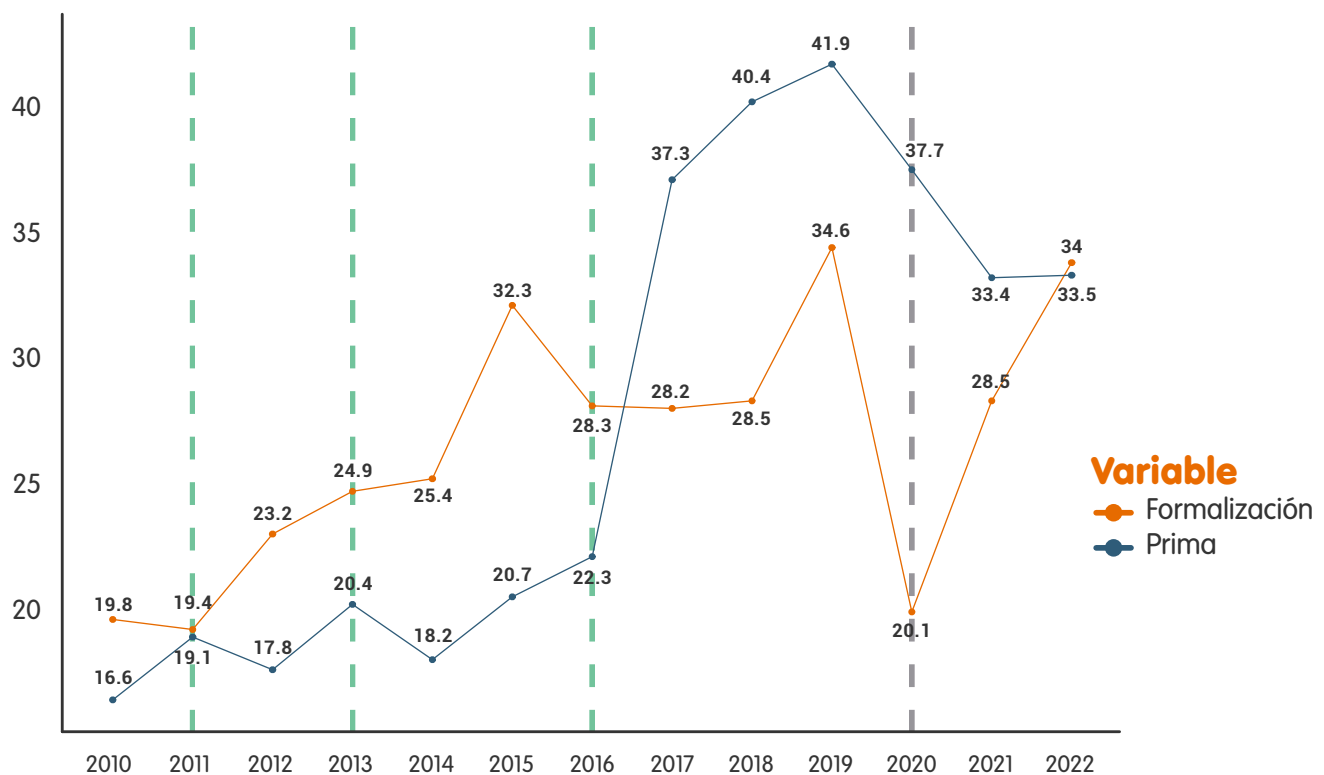
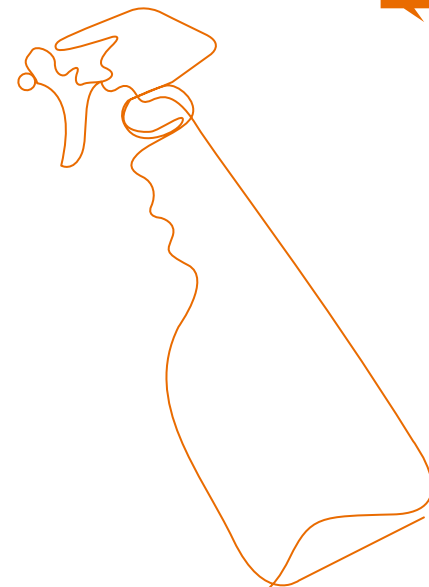


Gráfico 6. Formalización y Prima de servicios en el sector de Trabajo Doméstico Remunerado (2010-2022) Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.



De este gráfico pueden señalarse varios puntos. Con relación al pico de formalización del 2019, podría considerarse la expedición de la Ley de Prima en el año 2016 como otro hito que permitió seguir abonando el terreno de la garantía de los derechos laborales del sector de trabajo doméstico, especialmente por la movilización social y de las organizaciones de trabajadoras domésticas que implicó este proyecto de ley. Tal y como se observa, en el año 2019 el pago de la prima alcanzó el porcentaje más alto que ha tenido hasta ahora, al igual que la formalización. Sin embargo, en general la prima de servicios ha sido una prestación social no vinculante de la formalización y se ha cumplido en un porcentaje mayor a la afiliación a seguridad social incluso llegando a más de 10 puntos porcentuales de diferencia.

Con relación al efecto de la Ley 1788 de 2016 puede concluirse que esta tuvo una consecuencia inmediata en el aumento de la garantía de esta prestación y su tendencia ha sido al incremento. Como la formalización, la prima también se vio afectada por la pandemia; no obstante, se mantuvo 17 puntos porcentuales por encima y en el periodo post – pandemia, se observa una armonización con el comportamiento de la formalización, tanto que para el año 2022 el porcentaje de ambos es casi el mismo.

Cabe resaltar que la cifra correspondiente al año 2022 indica que la formalización del sector se encuentra en niveles similares a los registrados antes del estallido de la pandemia. Esto contrasta significativamente con la cifra del número de trabajadoras domésticas que aún no ha logrado recuperarse, lo que sugiere que fueron precisamente las trabajadoras formales las que lograron recuperar sus empleos tras el impacto del COVID 19. A pesar de estas fluctuaciones en el tiempo, el proceso de formalización laboral es continuo e indicativo de un cambio positivo en el sector del trabajo doméstico remunerado en las ciudades estudiadas.



La movilización social como variable de análisis en la formalización

Los hitos normativos han estado acompañados de una importante movilización social alrededor de la protección de los derechos laborales del trabajo doméstico remunerado en Colombia. Por un lado, los casos individuales de violaciones de derechos presentados ante la Corte Constitucional han permitido a lo largo de las últimas dos décadas que exista jurisprudencia a favor de las trabajadoras domésticas, tal y como se mencionó anteriormente. Por otro lado, la movilización social de las trabajadoras domésticas, proyectos y organizaciones acompañantes de la causa, han sido fundamentales en el camino de la formalización del sector.

Desde el año 2011 se ha venido impulsando la creación de una organización sindical entre las trabajadoras domésticas remuneradas. Se destaca que, en el 2013, mismo año en que la Presidencia de la República expidió los decretos en mención, se constituyó el sindicato Unión de Trabajadoras Afrocolombianas del Servicio Doméstico (UTRASD). Los ejes de actuación del sindicato al momento de su creación fueron: 1. Incidir para que las trabajadoras domésticas tuvieran prima de servicios; 2. Normalizar la jornada laboral a 8 horas como todos los sectores laborales; 3. Exigir una verdadera inspección laboral a hogares por parte del Ministerio de Trabajo; 4. Exigir el pago obligatorio de la seguridad social integral a las que trabajen por días en diferentes hogares; 5. Solicitar al Estado presentar informes periódicos ante la OIT sobre el estado del trabajo decente en el marco del Convenio 189. (Escuela Nacional Sindical, 2013).

En este marco, el posicionamiento mediático, gubernamental y público de UTRASD ha sobresalido, sobre todo en cabeza de sus dos presidentas: María Roa Borja (2013 – 2018), y Claribed Palacios García (2018 hasta hoy). Muestra de ello fue el reconocimiento que recibió María con el Premio “Mejores Líderes Colombia 2015” por su trabajo de promoción y reivindicación de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas colombianas (Portafolio, 2015).

Este camino de incidencia estratégica ha sido apoyado por organizaciones de la sociedad civil, aliadas de la causa, como la Escuela Nacional Sindical, la Fundación Bien Humano, Fescol, Care, el Centro de Solidaridad y la fundación Hablemos de Trabajo Doméstico. Esta alianza ha hecho resonar, ante la opinión pública, cada una de las normas y fallos de la Corte Constitucional sobre trabajo doméstico. Fue el caso de la Sentencia C -871 de 2014, que detonó la presentación del Proyecto de Ley de Prima en ese mismo año, y durante las

cuatro legislaturas (2 años) que tomó la aprobación de la Ley, UTRASD y las organizaciones aliadas realizaron una campaña de incidencia política y mediática sobre la problemática del trabajo doméstico y el deber de los empleadores y empleadoras de cumplir las leyes.

Esta dinámica alrededor de nuevas normas y fallos, impulsada por la sociedad civil, y resonada por los medios masivos, acompañada de un manejo estratégico de redes sociales, puede ser una de las explicaciones para que en el año 2015 se observe un aumento de la formalización de 7 puntos porcentuales con relación al 2014.

Importante recordar, dentro de la movilización de la sociedad civil en torno a los derechos de las trabajadoras domésticas y el cuidado, el nacimiento, en el 2014, de la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado. Este colectivo ha impulsado desde sus inicios todo tipo de eventos académicos, estrategias de comunicación pública para informar y sensibilizar, y actividades con el poder legislativo, como audiencias y debates de control político, para que el Congreso responda por el cumplimiento de las normas expedidas.

Cabe, igualmente, mencionar que en el año 2015 nacieron empresas para facilitar la contratación y afiliación laboral y ofrecer servicios de trabajadoras domésticas a los hogares. El mercado vio una oportunidad de negocio y respondió a una necesidad de los hogares.



Conclusiones

Posterior al análisis de los efectos de la normatividad del trabajo doméstico remunerado en Colombia en la formalización laboral de las seis ciudades en mención durante el periodo de tiempo 2010 – 2022, puede concluirse:

La revisión normativa desde la década de los noventa hasta la actualidad pone en evidencia que el trabajo doméstico remunerado ha sido un sector laboral excepcional para la legislación y lo que ha hecho la normatividad de los últimos años es intentar eliminar tal excepcionalidad. Gran parte del impulso argumentativo lo ha dado la Corte Constitucional, quien ha tenido un papel fundamental en la reivindicación de los derechos de las trabajadoras domésticas y quien ha aclarado aspectos como que son sujetos de especial protección, que no deben nombrarse sirvientes, así como una resignificación de la casa como lugar de trabajo más allá de ser o no una unidad productiva, para la garantía de derechos laborales, seguridad social y prestaciones sociales como la prima de servicios.

En este contexto, el Convenio 189 de la OIT es un hito clave para analizar la formalización laboral del sector. Se resalta que Colombia adoptó el convenio rápidamente por medio de la Ley 1595 de 2012 (actualmente hay Estados que no lo han adoptado) y a partir de ese momento comenzaron a cubrirse, por medio de decretos presidenciales y normas, los vacíos que representaban una exclusión de las trabajadoras domésticas en el sistema de seguridad social, como el caso de las trabajadoras por días, así como del sistema de compensación familiar y prestaciones sociales como la prima de servicios. A este mismo ritmo aumentó la formalización, lo que sugiere que tales hitos normativos sí han tenido efecto.

Este panorama permite también observar las diferencias entre el cumplimiento del deber de los empleadores y empleadoras de formalizar a las trabajadoras domésticas, es decir, de afiliarlas al sistema de seguridad social, frente

al pago de prestaciones como la prima de servicios. Por un lado, la afiliación implica un trámite, realizado directamente por el empleador o empleadora, o por medio de una empresa facilitadora de estos procesos. La tramitología ha sido una de las causas de las bajas cifras de formalidad laboral: “Desde la perspectiva económica, como lo definen De Soto, Loayza y Alonza, las empleadoras quieren evadir el cumplimiento de los requisitos burocráticos presentes en los trámites excesivos, y por eso prefieren no afiliarse a las trabajadoras a la seguridad social” (Montoya, Londoño, Penagos, Cera, & Vargas, 2018). En contraste, la prima se paga directamente a la trabajadora doméstica, sin trámites de por medio, con la recompensa emocional que implica dar, y el Estado no tiene cómo monitorear que lo pagado sea lo dictado por la Ley.

Las cifras de formalización son muy bajas: para el caso de estas seis ciudades analizadas es del 34 % y en todo el país es del 20 %, lo cual representa grandes retos en materia de aplicación de la normatividad ya existente. Aunque aún el camino es largo, puede observarse cómo la movilización social ha tenido un papel fundamental, no solo en la expedición de las normas, lo cual exige procesos de visibilidad y puesta en la agenda pública e institucional de las problemáticas del sector de trabajo doméstico remunerado, sino también en la lucha por su cumplimiento. Esto último es esencial ya que los vacíos de la normatividad están cubiertos en pro de la garantía de los derechos del sector pero aún faltan mecanismos concretos para acelerar la aplicación de la norma. En este sentido, vale la pena analizar casos de éxito en otros países, como los incentivos para los empleadores. Así mismo, la inspección laboral que le permitan al Estado, en cabeza del Ministerio del Trabajo, hacer pedagogía, seguimiento y control al cumplimiento de las normas que protegen a las trabajadoras domésticas.

Por último, es importante resaltar la importancia de impulsar la formalización laboral del trabajo doméstico remunerado desde los gobiernos locales, tal como se observó en el caso de Bogotá y Medellín especialmente. Si bien la normatividad corresponde al aparato legislativo y es nacional, desde los diferentes municipios puede promoverse la pedagogía para el cumplimiento de la norma, así como el diseño de incentivos para masificar la formalización.

Referencias

- Calle, C. (2019). Régimen legal de los trabajadores domésticos en Colombia y la vulneración de sus derechos. (Trabajo de Grado de Maestría Universidad Católica de Colombia).
<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/56c6df89-910d4a5c-a026-f67aa22d5ac5/content>
- Congreso de Colombia (19 de febrero de 1945). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. [Ley 6 de 1945]
- Congreso de Colombia (26 de diciembre de 1946). Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. [Ley 90 de 1946]
- Congreso de Colombia (28 de diciembre de 1990). Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. [Ley 50 de 1990]
- Congreso de Colombia (23 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [Ley 100 de 1993]
- Congreso de Colombia (29 de enero de 2003). Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. [Ley 797 de 2003]
- Congreso de Colombia (11 de noviembre de 2010). Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. [Ley 1413 de 2010]
- Congreso de Colombia (21 de diciembre de 2012). Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)”. [Ley 1595 de 2012]
- Congreso de Colombia (7 de julio de 2016). Por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos. [Ley 1788 de 2016]
- DANE (2013). Bogotá, ciudad de todos. Bogotá.
- DANE (2022). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá.



- Escuela Nacional Sindical (2013). Empleadas del servicio doméstico de origen afro crean sindicato en Medellín. <https://ail.ens.org.co/mundo-sindical/empleadas-del-servicio-domestico-origen-afro-crean-sindicato-medellin/>
- Garzón, T. (2023). Intervención Expediente D0015299. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=61166>
- Montoya, Londoño, Penagos, Cera, & Vargas (2018). Obstáculos culturales, legales y económicos para la formalización del trabajo doméstico remunerado: la perspectiva de los y las empleadoras. <https://www.proantioquia.org.co/premionicanor-2020/obstaculos-culturales-legales-y-economicos-para-la-formalizacion-del-trabajo-domestico-remunerado>
- OIT (2011) Convenio 189. Convenio C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) (ilo.org)
- OIT (2021). El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a 10 años del Convenio núm. 189. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Portafolio (2015). Reconocimiento a los 20 mejores líderes de Colombia. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/reconocimiento-20-mejores-lideres-colombia-30436>
- Presidencia de la República de Colombia (Abril 29 de 1988). Por el cual se desarrolla la Ley 11 de 1988. [Decreto 824 de 1988]
- Presidencia de la República de Colombia (Abril 15 de 2013). Por medio del cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 7° de la Ley 21 de 1982 y se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar. [Decreto 0721 de 2013]
- Presidencia de la República de Colombia (Noviembre 20 de 2013). Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes. [Decreto 2616 de 2013]
- Symplifica (2022). Reporte Impacto Social 2022. Bogotá.



Hablemos de
Trabajo
Doméstico

www.trabajodomestico.org

