Sentencia C-050/21

Referencia: Expediente D-13789

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or la cual expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

Actora: Dora Edilma Bernal Pérez

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral de la Constitución Política, la ciudadana Dora Edilma Bernal Pérez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'”.

Mediante auto del 30 de julio de 2020, el magistrado ponente admitió la demanda instaurada por la ciudadana Bernal Pérez, y ordenó (i) fijar en lista; (ii) correr traslado al procurador general de la Nación; (iii) comunicar la iniciación del presente proceso al presidente del Congreso de la República, así como al presidente de la República, al ministro del Trabajo, al ministro de Comercio, Industria y Turismo, al director del Departamento Nacional de Planeación y al director del Departamento Administrativo de la Función Pública, para que intervinieran en el proceso de considerarlo conveniente; e (iv) invitar a participar a varias instituciones de educación superior y centros de pensamiento.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991[1], procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto normativo, con los apartes demandados subrayados:

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019

“por el cual [sic] se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 196. Generación de empleo para la población joven del país. Con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculac jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experien profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la creación de nuevos empleos de carácter permanente del n profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas.

Parágrafo 1o. Las entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competer laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que n tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

Parágrafo 2o. Las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años.

Parágrafo 3o. Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación.

Parágrafo 4o. Para el cumplimiento en [sic] lo consagrado en el presente artículo, tendrán pri los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacio Bienestar Familiar.”

LA DEMANDA

Señala la demandante que la norma acusada vulnera el preámbulo y los artículos 1, 13, 25, 4(numeral 7 y 125 de la Constitución Política, y en consecuencia solicita se declare su inexequib o en su defecto su exequibilidad condicionada, “señalando la debida interpretación y aplicaci deberá realizarse de la misma”.

Como fundamento de su pretensión, la actora sostiene que las medidas contempladas en el artículo la Ley 1955 de 2019 buscan aumentar el empleo de personas entre 18 y 28 años sin experiencia lab pero a la vez generan un trato desigual e injustificado hacia las personas mayores de 28 años, porqu limitan sus posibilidades para acceder a empleos públicos. Aduce que esta discriminación, además, contraria a los siguientes postulados constitucionales:

Derecho a la igualdad y regla de prohibición de tratos discriminatorios. Al respecto, sostiene demandante que uno de los fines de la Constitución Política, consagrados en su preámbulo, c en asegurar a los integrantes de la Nación el trabajo y la igualdad, dentro de un marco social De ahí que el artículo 13 de la Carta establezca el derecho fundamental a la igualdad, según e toda persona recibirá la misma protección y trato de las autoridades, y gozará de los mismos derechos, libertades y oportunidades. En similar sentido, aduce que el artículo 1 de la Conve Americana sobre de Derechos Humanos establece que los Estados parte se comprometen al r de derechos y libertades, sin discriminación alguna.

La accionante pone de presente que la Corte Constitucional, a la que compete velar por que las mec del Legislador no transgredan el núcleo esencial de los derechos fundamentales, precisó en sentenc 586 de 2016 que la discriminación puede ser directa, en aquellos eventos en los que la norma conte de manera expresa un trato desigual, o indirecta, cuando de su aplicación se derivan consecuencias fácticas inequitativas y desventajosas para algunas personas. Agrega que, en ese mismo pronuncian esta Corporación, inspirada en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establ que del derecho a la igualdad se deriva la regla de prohibición de trato discriminatorio, según la cua obligación del Estado no incluir en su ordenamiento jurídico regulaciones que comporten medidas inequitativas.

Con base en lo anterior, la demandante sostiene que las disposiciones acusadas vulneran el principio de igualdad, porque discriminan a la población en edad laboral mayor a 28 años. A que esta norma privilegia sin razón suficiente a un grupo de personas que no está en condicio reales de vulnerabilidad, por cuanto sus integrantes "cuentan con toda la vitalidad para enco un trabajo digno." En su criterio, dicho trato diferencial no contribuye a disminuir el desemp sino que lo transfiere de un grupo poblacional a otro. Considera que si bien la norma pretenc crear oportunidades para personas que no pueden acreditar experiencia laboral debido a su juventud, ésta pierde de vista que muchas personas sólo logran obtener su título profesional después de los 28 años. Estas últimas se ven perjudicadas por el artículo acusado, pues no cue con experiencia profesional, pero ya superaron la edad máxima para acceder a las prerrogati que la disposición contempla. De hecho, advierte, la mayoría de las medidas contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 contienen tratos discriminatorios basados en la edad y no falta de experiencia laboral, pese a que es este último aspecto el que la norma, en teoría, busc remediar.

Derecho al trabajo y al acceso y desempeño de funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, a través de concursos de méritos. De otra parte, la accionante manifiesta que la disposición demandada vulnera el derecho al trabajo en condiciones justas, previsto en el art 25 de la Carta, porque establece un trato injustificado a favor de un grupo poblacional que n en condiciones de vulnerabilidad, al tiempo que afecta los derechos de los demás ciudadanos edad de trabajo, y desprotege a las personas mayores de 28 años, pero sin experiencia laboral

En este mismo orden de ideas, la demandante pone de presente que el artículo en cuestión también desconoce el derecho de todo ciudadano a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en igualdad de oportunidades y a través del concurso de méritos, consagrado en los artículos 40 numer 125 de la Constitución Política, y desarrollados por la Ley 909 de 2004,[2] cuyo artículo 27 estable la carrera administrativa se rige por los principios de mérito, libre concurrencia e igualdad en el ing Al respecto, añade que la Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2014 indicó que el mérito del el único criterio a tener en cuenta para el acceso al servicio público.

Puntualmente, señala que la norma acusada, al darle prioridad a personas entre 18 y 28 años para la provisión del 10% de los nuevos cargos en entidades estatales, limita en la misma proporción las posibilidades de ingreso al sector público de la población que está por fuera de ese rango de edad. I sucede con los tratos discriminatorios previstos en los parágrafos 2°, 3° y 4° del artículo demandad cuales vulneran el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político, en particular mediante el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos a trav concursos de méritos adelantados bajo el principio de igualdad.

INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron seis intervenciones, de las cuales cuatro defienc exequibilidad del artículo acusado, una solicita a la Corte inhibirse por ineptitud sustancial de la de o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma en cuestión, y otra pide se declare la inexequi parcial o, en subsidio, la exequibilidad condicionada del parágrafo 3° del artículo 196 de la Ley 19 2019. Los argumentos aportados por los intervinientes se reseñan a continuación.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante, ANDI)[3]. Por intermedio de representante legal[4], esta asociación solicita la exequibilidad de la norma demandada. Afirı para dimensionar la licitud e importancia constitucional del fin que esta pretende alcanzar, e necesario remitirse a los antecedentes que dieron lugar a su expedición. Puntualmente, llama atención sobre la ponencia para primer debate ante las Comisiones Terceras y Cuartas Conju del Congreso de la República, en la que se indicó que el Plan Nacional de Desarrollo (en adela PND) busca fomentar la igualdad de oportunidades a través de intervenciones profundas en sector trabajo, orientadas a mitigar las barreras de acceso al mercado laboral, y a la consecue reducción de la tasa de desempleo juvenil.

Resalta que, según el artículo 25 superior, el trabajo goza de especial protección estatal, razón por l promover el empleo en entidades públicas de jóvenes entre 18 y 28 años es una medida que se insp el principio de igualdad material, resulta razonable, proporcionada, progresiva, y encaminada a los constitucionales de prosperidad general y en particular de los jóvenes, así como a la vigencia de un justo.

Trae a colación que en sentencia C-115 de 2017, esta Corporación analizó la exequibilidad de programas crediticios dirigidos a personas menores de 28 años, y concluyó que la focalizació medidas en favor de determinado segmento de la población "toma en cuenta la situación particularmente difícil en la que se encuentran los jóvenes menores de 28 años y que requiere atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado Social de Derecho."[5

En este sentido, considera que la norma acusada busca proteger a un grupo poblacional especialmer afectado por el desempleo y se ofrece como adecuada para alcanzar tal finalidad, más si se tiene en que, según el Departamento Nacional de Estadística (en adelante, DANE), entre 2019 y 2020 la tas desempleo de los jóvenes aumentó del 17,5% al 29,7%, mientras que la tasa nacional de desemplec correspondiente a julio de 2020 se fijó en 20,2%. Esto la lleva a reafirmar que la población juvenil las vulnerables y afectadas en la coyuntura actual, tal y como lo ha reconocido el Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT).

Por último, destaca que el Estado goza de capacidad para generar empleos, y que, en todo caso, la r cuestionada no impide la creación de programas para incentivar el empleo formal y el emprendimie otros segmentos de la población.

Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante, DAFP)[6]. El Director Jurídico[7] de esta entidad solicita la exequibilidad de la norma impugnada. De manera preli se refiere a la necesidad de generar oportunidades laborales en favor de la población joven de en razón a que se trata de un grupo vulnerable, merecedor de medidas de especial protección como lo reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-333 de 2017.

Añade que la medida adoptada en la norma acusada constituye una acción afirmativa en favor de un segmento de la población laboralmente discriminado, sin que resulte válido afirmar, como lo hace l accionante, que dicho trato preferencial comporte una violación de los derechos de los mayores de años, ya que estos últimos cuentan con la posibilidad de acceder al 100% de los cargos públicos

actualmente existentes, y al 90% de los cargos que a futuro lleguen a crearse. Así, tras citar múltipl pronunciamientos de este Tribunal acerca de la constitucionalidad de acciones afirmativas en favor grupos desprotegidos, sostiene que, tal y como se ha considerado respecto de medidas de discrimin inversa en favor de las mujeres, la norma aquí acusada no contraviene el principio de igualdad, sinc materializa.

Con el fin de reafirmar la necesidad de la medida adoptada en la norma objeto de control, hace alus los resultados arrojados por estudios del Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adel CONPES), el DANE, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP) y la OIT, y en particular a los siguientes aspectos: (i) los jóvenes no logran una transición exitosa entre su vida académica y laboral; (ii) para el año 2018, se estimaba que el 21% de la población juvenil, que corresponde a aproximadamente 2.6 millones de personas, no desempeñaba actividad laboral o edu alguna; (iii) en enero de 2020, la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años en América L triplicó el mismo indicador respecto de los adultos; (iv) las mujeres jóvenes tienen mayor probabili desocupación que los hombres; (v) el 62,6% de los jóvenes que se dedican exclusivamente a labora encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad; (vi) el bajo acceso a educación también constituye una barrera que limita la inclusión social y productiva de los jóvenes; (vii) durante el ter trimestre de 2018, la tasa de ocupación de la población joven fue del 48%, mientras que el mismo indicador a nivel nacional, sin importar la edad, fue del 58%; (viii) la tasa de desempleo juvenil del es casi el doble de la tasa de desempleo nacional (9%); (ix) los jóvenes que logran ingresar al merc laboral deben soportar condiciones como alta informalidad, baja remuneración, condiciones contra desventajosas, entre otras; (x) el aumento de la edad de retiro forzoso previsto en la Ley 1821 de 2(ralentizado el relevo generacional en el mercado laboral.

De otra parte, anota que el artículo 45 de la Constitución reconoce que la población juvenil es fundamental para la sociedad, mientras que la Ley 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil) c la creación de mecanismos para favorecer el empleo de los jóvenes, como medida de protección a s favor. Asimismo, destaca que uno de los objetivos plasmados en el literal 'g', numeral 4, de las bas PND 2018-2022 (aprobado mediante Ley 1955 de 2019), consiste en la inclusión productiva de la juventud, mediante la eliminación de barreras de acceso al mercado laboral, propósito que se concr el artículo 196 de la citada ley, ahora demandado.

En cuanto a la implementación de la norma acusada, manifiesta que con la expedición del Decreto de 2019 y la Directiva Presidencial 01 del 03 de febrero de 2020, el Gobierno nacional fijó los lineamientos para que las entidades públicas den cumplimiento al artículo 196 de la Ley 1955 de 2(faciliten la vinculación al servicio público de jóvenes entre 18 y 28 años. De igual manera, reporta 26 de febrero de 2020, el DAFP y el Servicio Público de Empleo expidieron la Circular Conjunta 1 002-2020 a través de la cual solicitaron a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional rep los cargos vacantes y nuevos. Informa que se han creado cargos en el Instituto Nacional Penitenciar Carcelario, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Autoridad Nacional de Lice Ambientales, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y la Agencia Nacional de Tierras. De estos nuevos empleos, el 10% no requiere experiencia profesional o admite su homolog lo cual viabiliza la vinculación de la población juvenil. Adicionalmente, se crearon plataformas en internet que permiten a los jóvenes identificar las vacantes disponibles, y postularse para ocuparlas.

Con todo, advierte que el 10% de empleos destinados para la población juvenil sólo se refiere a car nuevos y no a la totalidad de la planta de personal, y que el proceso de implementación de la medid realizará de manera gradual, pues se requiere que las entidades realicen los ajustes correspondiente manuales de funciones y competencias laborales, y a que exista disponibilidad presupuestal para lo

nombramientos. Además, frente a vacantes definitivas o temporales en empleos de carrera administ
la provisión de los cargos con jóvenes entre 18 y 28 años no opera en forma inmediata, toda vez qu
previamente se debe acudir a la lista de elegibles, o en su defecto, agotar el trámite del derecho
preferencial de encargo a favor de los servidores públicos de carrera administrativa, en los término
artículos 24 de la Ley 909 de 2004[8] y 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015.

Finaliza su argumentación advirtiendo que los argumentos de la demandante no cumplen los requis
claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por cuanto no expresan las razones por la
cuales la norma acusada vulnera la Carta Política.

**Universidad Libre[10]. El Director y un miembro[11] del Observatorio de Intervención Ciud
Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre intervienen en favor de la
exequibilidad de la norma acusada, a excepción de su parágrafo tercero, del cual solicitan se
declare su inexequibilidad, o en su defecto, su exequibilidad condicionada.**

Al respecto, consideran que exigirle a las entidades públicas proveer el 10% de sus nuevos cargos c
jóvenes entre los 18 y 28 años sin necesidad de acreditar experiencia laboral, no viola el derecho a
igualdad de las personas que no entran dentro de este rango de edad, porque se trata de una acción
afirmativa que sólo repercute en un porcentaje minoritario de la totalidad de cargos disponibles, y c
prevista en favor de un grupo poblacional que representa el mayor índice de desempleo. Aducen qu
partir de un enfoque de género a favor de las mujeres jóvenes, quienes son las más afectadas por la
de oportunidades laborales, la medida debió contemplar un porcentaje superior (20%) de cargos pú
nuevos disponibles para la población juvenil.

En similar sentido, manifiestan su desacuerdo con el argumento de la demandante acerca de vitalid
la población juvenil para conseguir empleo, pues las estadísticas revelan que la población con mayo
índice de desempleo se ubica entre los 18 y 28 años. Apoyados en estudios del DANE, ponen de pr
que (i) durante el segundo trimestre de 2020 la tasa de desempleo de la población joven fue del 29,
que representó un aumento de 12,3 puntos frente al mismo trimestre del año anterior; (ii) para las m
esta misma tasa en dichos trimestres correspondió al 21,7% en 2019 y 36,5% en 2020, mientras qu
los hombres lo fue del 13,8% en 2019 y 24,5% en 2020; y (iii) en Colombia, la tasa de desempleo
se ha mantenido al alza desde hace más de una década. En consecuencia, solicitan se declare la
exequibilidad del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 en su inciso 1° y parágrafos 1°, 2° y 4°.

**Por el contrario, en su criterio, el parágrafo 3° de la norma demandada, que ordena a las enti
públicas dar prioridad a la población juvenil en los nombramientos en cargos provisionales, s
vulnera el principio de igualdad, en razón a su redacción, que califican como vaga y general.
establecer la norma algún porcentaje o limitante para asegurar su aplicación razonable, se co
riesgo de que se terminen vinculando masivamente personas que no tienen las mejores calida
para ejercer los cargos. Por consiguiente, consideran que dicho parágrafo debe ser declarado
inexequible, o, cuando menos, condicionarse su exequibilidad, bajo el entendido de que "el
aspirante a un empleo provisional que se encuentre entre los 18 y 28 años de edad, tendrá pri
sólo en caso de que reúna los mismos requisitos de estudio, conocimiento, habilidades y destre
que presenten los demás aspirantes al cargo".[12]**

**Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante, ICBF)[13]. El Jefe de la Oficina As
Jurídica de esta institución solicita a la Corte inhibirse de proferir fallo de fondo por ineptitu
sustancial de la demanda, y, en subsidio, declarar la exequibilidad del artículo 196 de la Ley
de 2019.**

Frente a su primera solicitud, considera (i) que el cargo por violación al derecho a la igualdad no su requisito de suficiencia, porque no se desarrolla en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional, en cuanto a la determinación del criterio de comparación, el trato discriminatorio y l razones por las que se ajusta o no a la Carta. En similar sentido, afirma que (ii) el cargo por violaci derecho al trabajo y el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad a través de concursos d méritos no satisface los criterios de especificidad, pertinencia y suficiencia, porque los argumentos actora son vagos e indirectos, corresponden a cuestionamientos genéricos, y se basan en su interpre subjetiva acerca del alcance de la norma, por lo que no permiten vislumbrar las razones por las cua considera que esta desconoce la Carta, ni generar duda tan siquiera mínima sobre su constitucionali

En cuanto a su petición subsidiaria, afirma que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se ajus Constitución, pues se trata de una medida afirmativa de igualdad que acude a la edad como c de focalización para garantizar los derechos de los miembros de un grupo poblacional afecta altas tasas de desempleo. De esta manera, el artículo impugnado constituye un desarrollo del artículo 45 de la Carta, según el cual "el Estado garantiza la participación de los jóvenes en l organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de juventud", entendida ésta como un grupo poblacional comprendido por "[t]oda persona entr 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce ciudadanía", en los términos del artículo 5° de la Ley Estatutaria 1622 de 2013. Al efecto, tam encuentra pertinentes las consideraciones de esta Corporación en sentencias C-862 de 2012 y de 2015, en las que se valoró la importancia de adoptar medidas orientadas crear oportunida laborales para esta población, todo lo cual lleva al interviniente a concluir que, si bien la norm establece un trato diferenciado para un grupo poblacional específico, esto es en cumplimiento una finalidad constitucional, a partir de criterios razonables.

Finalmente, en relación con el parágrafo 4° del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, que ordena da prioridad a los jóvenes que estuvieron bajo custodia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (en adelante, SNBF) en la provisión de los cargos destinados para la población juvenil, explica que dic Sistema se compone de (i) jóvenes que, siendo menores de edad, ingresaron al ICBF como consecu de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, y (ii) jóvenes vinculados al Siste Responsabilidad Penal para Adolescentes (en adelante, SRPA), por la presunta comisión de una co punible. Se trata de personas con marcadas dificultades para encontrar oportunidades laborales, a ta que, en 2019, de 12.030 adolescentes del SRPA, solo 230 lograron cursar estudios técnicos con mi una vinculación laboral. En tal virtud, y apoyado en la sentencia C-586 de 2014, sostiene que el efe restablecimiento de los derechos de esta población específica requiere de acciones y políticas públi que la norma enjuiciada legítimamente propende por la inclusión laboral de estos jóvenes, y de esta manera busca evitar que repliquen las situaciones de desprotección que ellas y ellos padecieron.

Ministerio del Trabajo[14]. A través de apoderado[15], esta cartera solicita se declare la exequibilidad de la norma acusada porque ésta se aviene con lo dispuesto en el ordenamiento superior, según se desprende de la argumentación que a continuación plantea.

Señala que el principio de igualdad exige que las situaciones equiparables reciban el mismo tratamiento, y que la Corte Constitucional ha desarrollado un marco teórico con miras a solu conflictos normativos en los que se alega la violación de dicho precepto, que modula la intens del análisis según las particularidades de cada caso puntual, a efecto de no "incurrir en dos v extremos perjudiciales: 'la inocuidad del derecho a la igualdad o su dominio absoluto sobre l principios y valores constitucionales"[16].

A la luz de las reglas trazadas por la jurisprudencia constitucional acerca del juicio de igualdad (cit sentencias C-093 de 2001 y C-822 de 2004), plantea que el artículo acusado es fruto de la libertad configurativa del Legislador, y que, tratándose de una norma que hace parte del PND, se fundamen un programa de gobierno avalado democráticamente por el Pueblo al elegir como presidente de la República al candidato que lo propuso. Así, el PND aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, deno "Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad", se fundamenta en tres pilares, a saber: pacto por la legalidad, pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad, y pacto por la equidad articulan y desarrollan a través de 13 pactos transversales.

La medida contenida en el artículo 196 de la citada Ley se fundamenta en el pacto por el emprendi la formalización y productividad, pues su finalidad es impulsar la empleabilidad de los jóvenes ent 28 años sin experiencia laboral. Es producto del compromiso de implementar políticas para impuls incorporación de los jóvenes al aparato productivo estatal, anunciado por el presidente en su plan d gobierno. En este sentido, no puede considerarse que el Legislador haya generado un trato discrimi injustificado en perjuicio de las personas mayores de 28 años, pues se trata de una medida inspirad programa de gobierno que el mismo Pueblo eligió.

Por lo demás, afirma que existen factores determinantes que justifican un trato diferenciado favor de los jóvenes entre 18 y 28 años, tal como surge de los informes del DANE, los cuales evidencian que el desempleo afecta en mayor proporción a la población joven. Como fundam de su afirmación, señala que (i) entre 2013 y 2015 la tasa de desempleo juvenil siempre estuv 6 y 7,3 puntos por encima de la tasa de desempleo nacional, y (ii) "en 2014, 9 de cada 10 vaca registradas en el Servicio Público de Empleo (SPE) exigían experiencia laboral previa y 5 de 10 exigían que esta fuera por lo menos de un año."[17]

De otra parte, aduce que la norma demandada no desconoce el derecho al acceso a funciones públicas en igualdad de oportunidades y a través de concursos de méritos, porque no impide personas mayores de 28 años aspiren a vincularse laboralmente con entidades estatales, y po en cualquier caso, los beneficiarios de la medida también deben cumplir con los requisitos ex para ocupar los cargos a los que aspiren. Puntualmente, indica que "dentro de las opciones d vinculación con el Estado que se establecen en el artículo cuestionado, solamente se considera mérito para el acceso al servicio para aquellos eventos en los cuales la entidad pública i) cree cargos, ii) que sean del nivel profesional y iii) que correspondan a los grados entre niveles 1 a que son sin experiencia profesional -los demás cargos que se llegaran a creer de diferentes niv grados estarían fuera de esa opción, de aquellos el 10% de esos nuevos cargo estaría para ser ocupados por jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad, profesionales sin experiencia, pero e caso tendrían que superar el cumplimiento de requisitos y el concurso de méritos, puesto que norma -Art. 196- no los exonera de ello."[18]

Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC[19]. Para el presidente de este organismo, los c de la demanda no tienen vocación de prosperidad, y por ende deben ser desestimados.

Afirma que el PND recoge el programa de gobierno planteado por el presidente electo, y en esta m su contenido refleja la voluntad del pueblo. En tal virtud, la intensidad del control constitucional d que lo aprueba es rígida y fuerte respecto de ciertos aspectos como el respeto por la unidad de mate pero asimismo debe ser débil y deferente en relación con otros cargos, so pena de desconocer el ca político y democrático del Estado Social de Derecho. Asimismo, destaca que el Congreso de la Re goza de amplias competencias en el diseño y expedición de leyes referidas a diversas materias, incl las políticas de inclusión en beneficio de grupos sociales desfavorecidos.

Manifiesta que la consagración de una medida afirmativa a favor de un grupo social que ha permanecido excluido de la posibilidad de incorporarse al sector público no sólo resulta acor la situación del país, afectado por el desempleo y la ausencia de oportunidades para iniciar la laboral, sino que además es necesaria, plausible y compatible con la Constitución y con el res ordenamiento jurídico. Se trata de "herramientas que contienen orientaciones a corto, media largo plazo y pretenden transformar las condiciones sociales, eliminar las barreras existentes ampliar las capacidades y oportunidades de dicha población", que han sido avaladas por la jurisprudencia constitucional y por organismos multilaterales de cooperación, e implementad sólo en Colombia, sino en varios países latinoamericanos.

En relación con el cargo por violación del principio meritocrático para el acceso al servicio público advierte que éste no constituye un mandato cerrado, toda vez que el Legislador cuenta con facultad desarrollarlo, según lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-034 de 2015. Además, aduce contrario a lo planteado por la demandante, la norma enjuiciada no crea un privilegio sospechoso d la edad, porque los jóvenes beneficiarios de la medida en todo caso deben someterse a los requisito convocatorias al igual que los demás aspirantes. En consecuencia, no es cierto que el artículo dema vulnere el acceso a cargos públicos mediante procesos de selección en condiciones de igualdad.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La viceprocuradora general de la Nación, con funciones de procurador general de la Nación, solicit Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la dema

Para la representante del Ministerio Público, a pesar de que fueron tres los cargos propuestos por la accionante, su argumentación se limita a exponer una supuesta violación del artículo 13 superior, a sin aportar argumentos consistentes, ni realizar un juicio integrado de igualdad ilustrativo de los planteamientos de la actora, pese a que así lo ha exigido esta Corporación en sentencia C-089 de 20 en decisiones posteriores.

Considera que la demanda incluye un cargo por violación del artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), el cual no debió ser admitido por Corte, "por no contar con sustento argumental alguno."[20]

Agrega que la demanda incumple el criterio de claridad, porque no precisa los componentes examen de comparación para considerar adecuadamente sustentado el cargo por violación de derecho a la igualdad, ni precisa cuál es el trato diferencial, sino que se limita a describir sus consecuencias. Tampoco satisface la exigencia de especificidad, toda vez que se centra en mer un trato discriminatorio para los mayores de 28 años "sin explicar las razones jurídicas por l cuales acontecería la discriminación que atribuye y la afectación de los derechos de las demás personas"[21]. Estima que igual sucede con el requisito de pertinencia, porque no adecúa su argumentación al juicio integrado de igualdad, y con el de suficiencia, porque más allá de evidenciar un trato diferencial, no logra desvirtuar la constitucionalidad de la norma impugn

Con base en lo expuesto, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la demanda en referencia:

Tabla 1<SEQ> – Resumen de las intervenciones

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	La norma demandada crea un trato diferencial	

ANDI	justificado, pues se orienta a proteger un grupo poblacional especialmente afectado por el desempleo. El Estado cuenta con capacidad para generar otras políticas de empleo para mayores de 28 años.	Exequibilidad
DAFP	La medida contenida en el artículo enjuiciado es una acción afirmativa en favor de un segmento de la población laboralmente discriminado, tal como lo demuestran las estadísticas. Contrario a vulnerar el principio de igualdad, la norma acusada lo efectiviza. La medida sólo aplica para el 10% de los cargos nuevos, por lo que personas por fuera del rango de cobertura de la medida conservan la posibilidad de acceder al 90% de las nuevas vacantes. La demanda no cumple los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia; sin embargo, no solicita un fallo inhibitorio.	Exequibilidad
Universidad Libre	El primer inciso y los parágrafos 1°, 2° y 4° de la norma no violan el derecho a la igualdad, sino que contemplan una acción afirmativa que sólo incide en un porcentaje menor del total de la oferta laboral del sector público. El porcentaje de cargos destinados a la población juvenil debió ser mayor, a fin de ampliar el rango de beneficiarios, especialmente a las mujeres, cuya tasa de desempleo es más alta que la de los hombres. El parágrafo 3° del artículo acusado, que ordena dar prelación a la población juvenil en los nombramientos en cargos provisionales, sí contraviene el principio de igualdad, debido a que no establece un porcentaje o limitante para el nominador. En caso de no declararse inexequible, debe condicionarse su exequibilidad a que, en cualquier caso, el aspirante con prioridad por razón de su edad debe reunir los mismos requisitos de aptitud e idoneidad que los demás interesados en ocupar el cargo.	Inexequibilidad Parcial (parágrafo 3°), en subsidio Exequibilidad Condicionada
ICBF	El cargo por violación a la igualdad no se desarrolla en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional, toda vez que no se estructura a partir de los elementos del juicio integrado de igualdad. Con todo, la norma acusada se ajusta a la Constitución. La Corte Constitucional ha declarado exequibles acciones afirmativas dirigidas a fomentar las oportunidades laborales de la población juvenil.	Inhibición, en subsidio Exequibilidad

	El parágrafo 4° del artículo demandado contiene una medida en favor de jóvenes que estuvieron vinculados al SNBF, y que se justifica en la medida en que se trata de personas que en el pasado fueron víctimas de desprotección, y no contaron con las mismas oportunidades que otras personas de su edad.	
Ministerio del Trabajo	La norma demandada está contenida en el PND, que refleja el programa de gobierno avalado por el pueblo al elegir presidente al candidato que lo planteó. Las estadísticas revelan la existencia de factores determinantes que justifican un trato diferenciado en beneficio de la población juvenil, en atención a que el desempleo la afecta en mayor proporción que a otros segmentos. La norma no impide que personas mayores de 28 accedan a cargos públicos, y no desconoce el principio del mérito, porque los jóvenes destinatarios del trato diferenciado deben reunir los requisitos exigidos para ocupar el cargo al que aspiran.	Exequibilidad
CNSC	Los cargos de la demanda no tienen vocación de prosperidad y deben desestimarse. La norma es fruto de la voluntad del pueblo, porque se encuentra incluida en el PND resultante del programa de gobierno que prevaleció en las elecciones presidenciales. La medida en discusión, al favorecer a un grupo social que ha permanecido excluido de la posibilidad de incorporarse laboralmente al sector público, resulta acorde con la realidad, y se ajusta a la Constitución. No hay violación al acceso a cargos púbicos en condiciones de igualdad y a través de concursos de méritos, porque los beneficiarios de la medida deben cumplir los términos de las convocatorias y/o los requisitos para ser nombrados en los cargos.	Exequibilidad[22]
Procurador General de la Nación	La demanda es inepta, porque el cargo por violación del principio de igualdad no se estructura en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional, y porque los argumentos de la accionante no cumplen con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia.	Inhibición

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constituc es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

PRIMERA CUESTIÓN PREVIA: APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

En atención a los reparos formulados por algunos intervinientes -ICBF y Ministerio Público-[23] ac de la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad, la Sala se referirá en primer término a este part a efecto de determinar si aquélla satisface las exigencias de pertinencia, claridad, especificidad, cer suficiencia para que la Corte se pronuncie de fondo respecto del cargo de inconstitucionalidad prop

Los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta Política legitiman a todo ciudadano(a) colombiano(a) pa demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. S trata de un mecanismo regido por el principio pro actione, lo que implica "que propende por acceso abierto a los instrumentos del control constitucional, teniendo en cuenta, primero, que la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y seg que las mismas apuntan a garantizar un asunto de primer orden como es la supremacía e integridad de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico."

El citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de rigores formales y técnicos, perc releva al demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa dirigida a justificar las razon las cuales la norma impugnada se considera contraria a la Carta (artículo 3 del Decreto 2067 de 199 [25]. En sentencia C-1052 de 2001, esta Corporación precisó el alcance de este deber persuasivo, señalando que los cargos de inconstitucionalidad que deben satisfacer los requisitos de claridad, cer especificidad, pertinencia y suficiencia, para que la Corte pueda entrar a examinarlos de fondo. Las exigencias decantadas en el citado proveído, reiterado en múltiples pronunciamientos[26], se puede sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 2<SEQ> – Requisitos de aptitud de la demanda de inconstitucionalidad

(sentencia C-1052 de 2001)

Requisito	Contenido
Claridad	**"[H]ilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa".**
Certeza	**"[Q]ue la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente**[27] **'y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita'**[28] **e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda."**
Especificidad	**Las razones presentadas "definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'**[30] **(…) resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos 'vagos,**

	indeterminados, indirectos, abstractos y globales'[31] **que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan."**
Pertinencia	**"[E]l reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado"**
Suficiencia	**"[E]xposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (…) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional."**

Adicionalmente, esta Corporación ha determinado que cuando se cuestiona una norma por violació principio de igualdad, el requisito de especificidad del cargo también exige que el demandante (i) identifique cuáles son los sujetos comparables y a partir de qué criterio relevante; (ii) explique en q consiste el trato discriminatorio que la norma establece; y (iii) presente las razones por las cuales di trato resulta desproporcionado o irrazonable.[32] De no cumplirse con esta carga argumentativa, se entender que el cargo no es apto para generar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la no demandada, y por tanto no amerita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

De otra parte, el cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente momento en que el magistrado sustanciador decide sobre la admisibilidad de la demanda. Empero, impide que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que todos o alguno de los cargos adolecen de esa aptitud sustantiva requerida, evento en e se impone la adopción de un fallo inhibitorio[33]. No se trata de obstaculizar el ejercicio de esta ac ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucional que se predica de las normas jurídicas exige que el control que le corresponde acometer a la Corte s active cuando el/la accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la va de la norma acusada, y que por tanto justifiquen la apertura del debate.

A la luz de los parámetros expuestos, la Sala constata que la demanda de inconstitucionalidad prese por la ciudadana Dora Edilma Bernal Pérez en contra del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 es ap provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación, toda vez que cumple con los ci presupuestos para tal efecto. Obsérvese:

Claridad. Los argumentos de la demanda son comprensibles y no conducen a ningún tipo de confusión. La acusación consiste en que el artículo demandado, al establecer una medida par favorecer la empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, genera un trato discriminatorio injustificado en desmedro de las personas por fuera de tal franja etaria, y desconoce sus dere

trabajo y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

Certeza. La argumentación de la accionante se dirige en contra de disposiciones contenidas e artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, que establecen un trato preferencial en beneficio de un g poblacional en la provisión de determinados cargos públicos. No se advierten equívocos en la interpretación que la actora efectúa respecto de tales preceptos. Ahora bien, la Sala no desco que al momento de indicar los textos acusados, la demandante se limita a señalar ciertas fras citado artículo 196, que por sí solas no conforman las normas que ella cuestiona. Sin embargo no torna en inciertos los cargos, ya que, en lo sustancial, estos sí se dirigen contra los enuncia normativos de los cuales hacen parte las expresiones que ella señala como demandadas. Ade sus argumentos se basan en una adecuada interpretación de estos, y, como se verá, son suficie para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación. En consecuencia, fundamento en el principio pro actione que rige estas actuaciones, y con el fin de evitar una decisión inocua, la Sala integrará oficiosamente la proposición jurídica completa -ver infra, s I-C-, para efectos de proceder a su análisis de constitucionalidad de cara a los cuestionamient la demandante[34].

Especificidad. Los argumentos esgrimidos por la demandante para fundamentar sus cargos s concretos y directamente relacionados con los apartes normativos cuestionados. Puntualment sostiene que: (i) la población juvenil no se encuentra en condiciones reales de vulnerabilidad; norma no contribuye a disminuir la tasa de desempleo sino que lo traslada de un segmento d población a otro; (iii) su ejecución perjudica las personas mayores de 28 años que son rechaz laboralmente por su edad, y en especial a quienes, debido a barreras socioeconómicas, sólo empiezan a acumular experiencia profesional luego de superado el tope de edad fijado por la norma; (iv) aunque la finalidad del artículo es aumentar la empleabilidad de los jóvenes sin experiencia, las medidas que este prescribe privilegian la provisión de determinados cargos públicos con jóvenes, indistintamente de si el cargo requiere o no de experiencia; (v) el trato injustificado hacia los mayores de 28 años trae por consecuencia una afectación a su derecho trabajo; y (vi) se desconoce también que el acceso al desempeño de funciones y cargos públic efectuarse en igualdad de condiciones y con base exclusivamente en el mérito.

El ICBF y el Ministerio Público adujeron que la demanda no sustenta adecuadamente el carg violación al principio de igualdad, por cuanto no se identifican en debida forma los elementos propios del juicio integrado de igualdad. No obstante, la Sala observa que, si bien la demand está elaborada conforme a la estructura dogmática de dicho método de análisis, su contenido argumentativo sí trae los insumos requeridos para llevarlo a cabo. A este respecto, la Sala ide con claridad que la demandante (i) da cuenta de dos grupos poblacionales -personas entre 18 años y personas por fuera de dicho rango- comparables a partir de un mismo criterio - empleabilidad en el sector público-; (ii) precisa que la discriminación consiste en que la norm acusada dispensa un tratamiento preferencial a favor del primer grupo para acceder a determinados cargos públicos; y (iii) expone las razones por las cuales, en su criterio, dicho tr injustificado e irrazonable -ver supra, num. 58.- Cabe recordar el aludido principio pro acti impone a la Corte flexibilizar las exigencias técnicas y formalistas a fin de garantizar el carác público y democrático de la acción de inconstitucionalidad, sin caer en el error de subrogar a en la carga argumentativa que le corresponde, cosa que no ha ocurrido en el asunto que ahor ocupa la atención de la Sala, ya que, como quedó visto, el cargo por sí solo cumple con los req ya referidos.

De otra parte, el Ministerio Público considera se debió inadmitir "el cargo por violación del a

1° de la CAHD", porque carece de soporte argumental alguno. La Sala Plena se aparta de est postura, porque, de la forma como se desarrolla la demanda, se entiende que la cita que la ac hace de dicha norma no es para formular un cargo autónomo por su violación, sino para reit prohibición de tratos discriminatorios basados en criterios sospechosos contenida en el artícu superior, que sí aduce infringido.

Pertinencia. La demanda efectivamente plantea una controversia de orden constitucional, pu acusa a la norma en cuestión de quebrantar principios y garantías fundamentales -igualdad, trabajo y acceso a desempeño de funciones y cargos públicos- consagrados en la Carta.

Suficiencia. Los planteamientos de la demandante, al margen de que sean o no acertados, sí generan una mínima duda en torno a la conformidad de la norma acusada con la Carta, es de son lo suficientemente persuasivos para llevar a cabo el control de constitucionalidad del artí discusión, todo lo cual lleva a concluir que la demanda es apta para provocar un pronunciam de fondo.

SEGUNDA CUESTIÓN PREVIA: INTEGRACIÓN DE LA PROPOSICIÓN JURÍDICA COMPL

El artículo 6 de Decreto 2067 de 1991 confiere a esta Corporación la facultad excepcional[35] de ir textos normativos no demandados con aquéllos que son objeto revisión, con el fin de evitar fallos i o cuando ello sea necesario para el pronunciamiento de fondo resultante de su control constitucional

Esta potestad procede, entre otras circunstancias[37], cuando la demanda se dirige en contra proposiciones jurídicas incompletas, situación que se configura "…cuando a pesar de que la demanda es apta, se encuentra dirigida contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tor de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno o (ii) porque, de declarar inexequibles dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo. En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, porque únicamente las normas con contenido jurídico pueden ser cotejad contrastadas con la Constitución."

En el asunto bajo examen, la Sala Plena encuentra indispensable efectuar la integración de la propo jurídica completa, y en consecuencia someter al escrutinio constitucional el texto completo del artíc 196 de la Ley 1955 de 2019, y no solamente las frases impugnadas, por las razones que enseguida s precisan.

Tabla 3<SEQ> – Razones de la integración normativa

Expresión demandada	Razón de la integración
"…las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años…" (primer inciso)	**Esta expresión tiene un contenido normativo (prescribe una regla de conducta que impone un deber a unos destinatarios), pero no es correcto analizarla de manera aislada, ya que el resto del artículo establece las medidas que materializan este mandato de priorización, cuyo estudio resulta indispensable para dimensionar el alcance real de la norma en discusión. En consecuencia, es necesaria la integración normativa para que la Corte se pueda pronunciar de fondo respecto de los cargos planteados por la demandante.**
"…con el fin de que sean provistos con jóvenes…" (primer inciso)	**Estas frases por sí solas no transmiten un mensaje inteligible, y mucho menos de contenido deóntico. Es necesario integrarlas con las oraciones a las que pertenecen, a efecto de contar con una proposición jurídica completa. De no hacerlo, carecería de sentido la revisión constitucional, y la decisión de la Corporación sería inocua.**
"…permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años," (parágrafo 1°)	
"…deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años." (parágrafo 2°)	
"…deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación." (parágrafo 3°)	
"…tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar." (parágrafo 4°)	

Así las cosas, habiéndose determinado la aptitud sustantiva de la demanda, y efectuado la integraci
la unidad normativa necesaria para el pronunciamiento de fondo, a continuación se procede al exan
constitucionalidad de la totalidad del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECIS

Conforme a los cargos propuestos por la demandante, en esta ocasión le corresponde a la Corte res
los siguientes problemas jurídicos:

¿Son inconstitucionales las normas que establecen medidas para favorecer el acceso a cargos públic
la población juvenil -entre 18 y 28 años-, por generar un trato discriminatorio injustificado hacia las
personas por fuera de dicho rango etario, en desmedro del derecho al trabajo y del acceso al desem
funciones y cargos públicos de estas últimas?

¿Es inconstitucional la norma que prioriza a los jóvenes que han estado bajo custodia y protección
Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la aplicación de las medidas previstas para favorecer el
de la población juvenil a empleos públicos, por comportar un trato discriminatorio injustificado ha
jóvenes que en su infancia y adolescencia no requirieron de la atención de dicho sistema?

Para dilucidar lo anterior, a continuación la Sala Plena (i) se referirá al contenido y alcance de la nc demandada; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y la constitucionalidad de políticas públicas dirigidas a fomentar la inclusión social y económica de la población juvenil; (iii) analizará la procedencia de este tipo de políticas en el marco de la función pública; y luego (iv) son el artículo cuestionado a un juicio integrado de igualdad.

CONTENIDO Y ALCANCE DE LA NORMA DEMANDADA

El artículo cuestionado hace parte de la Ley aprobatoria del PND[39] 2018 – 2022. Se ubica dentro capítulo de mecanismos de ejecución de uno de sus ejes programáticos denominado Pacto por la Ec específicamente en el acápite titulado "Equidad en el trabajo".

La norma en discusión responde al objetivo consignado en las Bases del PND de "promover l inclusión social, económica y política de los jóvenes que a su vez contribuya al desarrollo ecor y social del país"[41]. Está dirigida a las entidades públicas, a las que impone el deber priorizı vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, y regula las condiciones precisas en las que este ma debe materializarse, en los siguientes términos:

Las modificaciones a las plantas de personal que se lleven a cabo garantizarán que el 10% de los nu empleos no requieran experiencia profesional[42].

Los nuevos empleos permanentes del nivel profesional no exigirán experiencia profesional hasta el 11, y admitirán la aplicación de las equivalencias respectivas[43].

Los manuales de funciones y competencia se adecuarán para permitir el nombramiento de jóvenes e 18 y 28 años sin experiencia, o determinar las equivalencias que correspondan, siempre que reúnan requisitos para desempeñar el cargo[44].

En la creación de empleos temporales, se garantizará que el 10% de estos sean provistos con jóvene 18 y 28 años[45].

En la vinculación de provisionales, se dará prioridad a los jóvenes entre 18 y 28 años[46].

En la implementación de las anteriores medidas, tendrán prioridad los jóvenes entre 18 y 28 años q estuvieron bajo custodia y protección del SNBF[47].

Con respecto al alcance de la norma, la Universidad Libre anotó en su intervención que la reg priorización de jóvenes en la designación de cargos en provisionalidad vulnera el principio de igualdad, porque no limita la aplicación del trato preferencial a un porcentaje del total de vac que se lleguen a generar, "por lo que se corre el riesgo de vincular masivamente personas que tienen las mejores competencias, conocimientos, destrezas ni habilidades para un cargo"[48]. planteamiento conduce a preguntarse si el mandato de priorización contenido en el parágrafo artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se aplica para el 100% de las vacantes que se generen en l las entidades públicas.

La Sala Plena considera que para un correcto entendimiento del ámbito de aplicación del citado par es necesario comprender cuál era el objetivo perseguido por el Legislador con la expedición de la n A este efecto, resulta pertinente remitirse al trámite ante el Congreso de la ley aprobatoria del PND 2022, del cual cabe resaltar lo siguiente en relación con el artículo en discusión:

La regla de priorización de la población juvenil en el nombramiento de cargos provisionales estaba incluida en el proyecto de ley radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Directora

Departamento Nacional de Planeación[49].

Durante las reuniones conjuntas entre los parlamentarios ponentes y los integrantes del Gobi nacional para estudiar el contenido del proyecto, la Ministra del Trabajo explicó, con respect artículo sobre generación de empleo para la población joven del país, que "[a]nte los altos índ de desempleo juvenil el artículo pretende que el 10% de las plantas sea para contratar a jóve Esta comprensión quedó plasmada en el informe de ponencia para primer debate ante las comisiones conjuntas de asuntos económicos[50].

El contenido del parágrafo 3° fue aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas de asunt económicos[51], y posteriormente por las plenarias de la Cámara de Representantes[52] y del Sena la República[53], en los mismos términos en los que fue propuesto por el Gobierno nacional en su proyecto.

Esto evidencia que la voluntad tanto del Ejecutivo -que propuso la norma- como del Legislador -qu aprobó-, consistía en privilegiar a la población juvenil en la vinculación a empleos públicos, en una proporción equivalente al 10% de los cargos disponibles para ser provistos. Este entendimiento, qu hizo explícito durante el trámite legislativo, subyace a la totalidad de las disposiciones del artículo así lo refleja el hecho de que otras medidas contenidas en la misma norma referidas a la provisión d cargos en casos de modificación a las plantas de personal -inciso 1°- o creación de empleos tempor parágrafo 2°-, establecen el trato preferencial para los jóvenes en el mismo porcentaje. Así las cosa que se vislumbre que el Legislador haya considerado la aplicación de un rasero diferente para el par 3° del artículo 196, la Sala Plena interpreta que la regla que da prioridad a los jóvenes en nombram provisionales, también se circunscribe al 10% de las vacantes que admitan este tipo de designación

Lo anterior, por supuesto, sin perder de vista que la procedencia de los nombramientos en provisior debe entenderse como una excepción al principio del mérito como criterio de ingreso a la función p -artículo 125 de la Carta-, que se justifica sólo por la necesidad de garantizar la continuidad de la actividad estatal[54]. Por lo tanto, para la Sala Plena es claro que las reglas de priorización conteni el artículo impugnado no pueden anteponerse a la provisión de cargos mediante un concurso públic derecho que tienen los empleados de carrera de las entidades que se rigen por la Ley 909 de 2004, a encargados en un empleo distinto al que ocupan en propiedad, mientras se surte el respectivo proce selección.

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN JUVENIL. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Este Tribunal ha dedicado una importante cantidad de pronunciamientos a decantar el concepto de igualdad consagrado en el preámbulo y en el artículo 13 de la Constitución. A continuación se reite algunos de los precedentes fijados por la Corte sobre la materia, que son de relevancia para el análi la norma cuestionada:

i. La igualdad es uno de los pilares del Estado Social de Derecho[56], y fundamento de Democracia.
ii. **En la Constitución de 1991, la igualdad tiene una triple condición como (a) valor, por consagra fines hacia los cuales debe orientarse la actividad estatal; (b) principio, por constituye un deber ser que rige la producción, interpretación y aplicación de norr jurídicas; y (c) derecho, porque toda persona tiene la potestad de exigir su protecc mediante la imposición a terceros de deberes de abstención o de acción, según el caso[58].**

iii. **La igualdad tiene dos facetas, formal y material, que no son excluyentes, sino que complementan para lograr la realización de los fines esenciales del Estado Social de Derec La igualdad material le impone a este último el deber de "[promover] las condiciones p que la igualdad sea real y efectiva" -artículo 13 superior-, a través de la aplicación de algu de los siguientes 4 mandatos: (a) trato igual a personas en circunstancias idénticas; (b) tr paritario a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas similitudes son r relevantes que sus diferencias; (c) trato diferenciado a personas que no están circunstancias idénticas, pero cuyas diferencias son más relevantes; y (d) trato desigua personas en circunstancias desiguales y disímiles[59].**

iv. La igualdad es de carácter relacional, por lo que carece de un contenido material específico[(Este se determina mediante un ejercicio de comparación entre personas, a través del cual posible identificar cuál de los aludidos mandatos es aplicable a determinada situación particular

Bajo esta comprensión, la Corte ha reconocido que una forma válida para que el Estado logre la realización de la igualdad material es a través políticas en favor de determinado grupo poblacional, dirigidas a reducir las barreras que le impiden la satisfacción de sus derechos.[61]

Tal como lo anotó el ICBF, en sentencia C-115 de 2017[62] la Corporación examinó la constitucionalidad de una norma que impuso al Gobierno nacional el deber de diseñar y pror programas crediticios para beneficiar a empresas creadas por jóvenes menores de 28 años. En dicha ocasión, la Corte se ocupó de verificar si esta medida configuraba un trato discriminato injustificado en perjuicio de los derechos de los mayores de 28 a la igualdad y al trabajo, y si resultaba violatoria del deber de propender por la prosperidad general de toda la población, solo la de uno de sus segmentos. Como resultado del juicio de constitucionalidad, se concluyó norma era exequible, porque se ofrecía como idónea, razonable y proporcionada para "crear condiciones de igualdad material, respecto de un grupo poblacional sensiblemente afectado p desempleo y el empleo informal y precario, no sólo en Colombia y constituye una situación particularmente problemática en el Estado Social de Derecho en donde la prosperidad de los jóvenes es directamente considerada como esencial por el inciso 45 de la Constitución Política

Aunque el objeto del trato diferencial analizado en la sentencia C-115 de 2017 es de unas caracterís distintas al que aquí se examina, dicha providencia constituye un antecedente relevante para el anál la norma en cuestión. De una parte, la citada sentencia refiere una regla de trato diferenciado basad edad que busca favorecer a los jóvenes menores de 28 años; de otra, reconoce que estos se han enfr históricamente a mayores barreras de acceso a oportunidades de empleo, en comparación con los integrantes de otros grupos etarios, por lo que admite la adopción de medidas a su favor para reduci obstáculos, siempre que sean idóneas razonables y proporcionadas.

Por lo demás, los programas crediticios previstos en el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010[64], que examinados en la sentencia C-115 de 2017, y las normas para favorecer el acceso al empleo públic ahora ocupan la atención de la Sala, no son las únicas medidas que el Estado ha dispuesto para mej inclusión laboral y económica de la población juvenil. A modo de ejemplo, se listan las siguientes:

Tabla 4<SEQ> – Otras medidas para favorecer la inclusión social y económica de la población juve

Norma	Contenido
Ley 1429/2010, art. 9°	Beneficio tributario temporal para los empleadores que vinculen laboralmente a menores de 28 años.

Ley 1429/2010, art. 64[65]	Homologación de los requisitos de experiencia por formación académica para los empleos de jóvenes menores de 28 años que requieran título profesional o tecnológico, y validación de prácticas y pasantías estudiantiles como experiencia laboral.
Ley 1622/2013[66], art. 8°	Deber del Estado, en coordinación con la sociedad civil, de desarrollar estrategias que aseguren la seguridad en las condiciones laborales de los jóvenes y su justa remuneración, establecer mecanismos para favorecer empleos y condiciones de trabajo de calidad para los jóvenes, potenciar los mecanismos de orientación e inserción laboral en su beneficio, y organizar una bolsa de trabajo con actividades que puedan ser desempeñadas por aquéllos.
Ley 1622/2013, art. 76	Deber del Gobierno nacional de orientar recursos para fortalecer programas dirigidos a la juventud en materia de acceso al empleo.
Ley 1780/2016[67], art. 3°	Exención del pago de la matrícula mercantil y su primera renovación para personas naturales de hasta 35 años, y pequeñas empresas jóvenes[68] con participación societaria de uno o más jóvenes menores de 35 años.
Ley 1780/2016, art. 7°	Exoneración a empleadores que vinculen en nuevos cargos a jóvenes entre 18 y 28 años, de los aportes a Cajas de Compensación Familiar durante el primer año de afiliación.
Ley 1780/2016, art. 8°	Fortalecimiento de la presencia institucional de entidades del Estado a cargo de programas de emprendimiento, para fomentar el empleo y el emprendimiento juvenil con énfasis en ruralidad, minorías étnicas y jóvenes inmersos en procesos de posconflicto.
Ley 1780/2016, art. 11	Deber del Gobierno nacional de crear y reglamentar un programa de incentivos dirigido a promover la vinculación y promoción de jóvenes talentos sin experiencia en empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado, y empresas oficiales de servicios públicos, con prelación a jóvenes inmersos en procesos de posconflicto.
Ley 1780/2016, art. 13	Deber del Gobierno nacional de desarrollar y reglamentar una política de prácticas laborales en entidades públicas para jóvenes, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.
Ley 1780/2016, art. 23	Deber del Ministerio del Trabajo y el ICBF de establecer un acceso preferente de jóvenes bajo protección de este último, a las rutas de inserción laboral y emprendimiento.
Ley 1780/2016, art. 25	Deber del Gobierno nacional de desarrollar y reglamentar una política de prácticas laborales en empresas contratistas y subcontratistas de exploración, explotación y transporte del sector minero-energético.

Ley 2039/2020, art. 2°[69]	Acreditación de prácticas estudiantiles como experiencia profesional válida
Ley 2039/2020, art. 3°	Focalización de incentivos del Ministerio de Agricultura y de la Comisión Nacional Agropecuaria hacia jóvenes productores agropecuarios, pesqueros y afrodescendientes.

Todas estas medidas revelan una genuina preocupación del Estado por mejorar el acceso de l jóvenes al mercado laboral, que no es caprichosa, sino que busca responder a una realidad qu manera contundente muestran las estadísticas: en Colombia, y en general en Latinoamérica, de desempleo históricamente ha sido más alta en la población juvenil que en otros grupos eta v.gr. infra, num. 94-. Esta situación justifica la adopción de políticas estatales focalizadas hac jóvenes, dirigidas a reducir las barreras que de tiempo atrás obstaculizan su empleabilidad.

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES Y CARGOS PÚBLICOS EN CONDICIONES DE IGUALDAD

De los artículos 40.7 y 125 de la Carta se deriva el derecho de todo ciudadano a desempeñar funcio cargos públicos, y a que el acceso a los cargos de carrera[70] se realice en condiciones de igualdad. desconocer su trascendencia, este precepto no se puede leer de manera aislada, sino que debe interp en forma sistemática y armonizarse con otros de igual valía consagrados en la Constitución, como l igualdad material y su consecuente mandato de dispensar un trato desigual a personas desiguales.

Así, los principios que rigen el acceso a la función pública no son incompatibles con la implementa de medidas razonables y proporcionadas adoptadas en favor de determinado grupo poblacional, tod que, se reitera, el artículo 13 superior le impone al Estado el deber de promover las condiciones pa la igualdad sea real y efectiva. Con este fundamento, la Corte ha encontrado ajustadas a la Constitu medidas que comportan un trato diferenciado en el acceso y permanencia en la función pública. A de ejemplo, se listan las siguientes:

Tabla 5<SEQ> – Ejemplos de tratos diferenciados en la función pública

Sentencia	Norma	Decisión Corte Constitucional
C-371 de 2000	Ley 581 de 2000[71], artículo 4°	Exequibilidad condicionada de cuotas de participación femenina en cargos públicos de nivel decisorio[72]
C-044 de 2004	Ley 790 de 2002[73], artículo 12	Exequibilidad condicionada de norma que prohíbe retirar del servicio a madres cabeza de familia sin alternativa económica durante un término de 3 años, en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública[74]
C-174 de 2004	Ley 790 de 2002, artículo 12	Exequibilidad de norma que prohíbe retirar del servicio a personas con limitación física, mental visual o auditiva durante un término de 3 años, en el marco del Programa de Renovación de la Administración

		Pública

Ahora bien, sería impreciso sostener que las políticas de trato diferenciado en el marco de la funció pública carecen de limitación alguna. Este Tribunal ha entendido que las medidas dirigidas a privile ingreso y la permanencia de personas vulnerables en empleos públicos no pueden desconocer el pri del mérito como único criterio válido para la provisión de cargos de carrera[75]. Cuando entran en los derechos de una persona beneficiaria de un trato diferenciado con los de quien ha superado un concurso público de méritos para acceder a un empleo de carrera, la Corte ha optado por una soluci permita mantener hasta donde resulte posible la protección, sin perjudicar los derechos de carrera.

En suma, las medidas dirigidas a realizar la igualdad material de determinados grupos poblacionale enfrentan obstáculos para la inclusión laboral y económica también tienen cabida dentro de la funci pública, siempre y cuando no desconozcan el principio del mérito, ni afecten el acceso a empleos e entidades y órganos del Estado mediante concurso público.

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD DEL ARTÍCULO 196 DE LA LEY 1955 DE 2019. LOS TRATAMIENTOS DIFERENCIADOS DE LA NORMA DEMANDADA, RESPONDEN A UNA FINALIDAD CONSTITUCIONAL IMPORTANTE, ADECUADOS Y CONDUCENTES PARA LOGRARLA, Y RESULTA PROPORCIONAL, POR LO CUAL, NO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, NI DE LOS DERECHOS AL TRABAJO Y AL ACCESO AL DESEMPEÑO DE CARGOS Y FUNCIONES PÚBLICAS EN CABEZA DE LAS PERSONAS MAYORES DE 28 AÑOS

A partir de lo expuesto en los capítulos antecedentes, es posible concluir que, las medidas de trato diferenciado (i) son válidas como herramientas focalizadas dirigidas a garantizar la igualdad materi un grupo que, en comparación con el resto de la población, afronta mayores barreras para realizar s derechos constitucionales; y (ii) no son incompatibles con la garantía de igualdad de oportunidades acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, siempre que no se obstaculicen los derechos d carrera que otorga la superación de un concurso público de mérito. También se ha precisado que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 establece una medida en beneficio de los jóvenes entre 18 y 28 para facilitar su acceso a empleos públicos, mediante (i) la designación del 10% de nuevos cargos, empleos temporales y vacantes a ser provistos en provisionalidad con personas de dicho grupo etari desconocer la regla de provisión de cargos de carrera mediante concurso; y (ii) la flexibilización de requisitos de experiencia para determinados empleos. Adicionalmente, (iii) el artículo impugnado c prelación a los jóvenes que estuvieron a cargo del SNBF en la aplicación de dichas medidas.

En el presente caso la demandante cuestiona la constitucionalidad de dicha norma, porque, a juicio, comporta un trato discriminatorio hacia las personas por fuera de dicho grupo etario, desmedro de sus derechos a la igualdad, trabajo y acceso al desempeño de funciones y cargos públicos. Corresponde, por tanto, someter el artículo en discusión a un juicio integrado de igualdad[77], a fin determinar si dichos tratamientos diferenciados se ajustan o no a la Carta el efecto, la Sala Plena procederá a (i) establecer si concurren personas susceptibles de ser comparadas a partir de un criterio jurídicamente relevante -patrón de igualdad-; (ii) identifi existe un tratamiento diferenciado entre estas; y (iii) evaluar si dicho trato se encuentra constitucionalmente justificado. Esto a su vez permitirá dilucidar, no solo si se contraviene el principio de igualdad, sino también si las medidas analizadas quebrantan los derechos al trab al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, ya que la razón de la presunta violació estos últimos se fundamenta en un desconocimiento de la igualdad. Por lo tanto, en la medida que el desenlace de estos dos cargos deberá ser el mismo que el de violación al principio de

igualdad, la Sala Plena considera que en el presente caso los tres planteamientos contra la nor cuestionada se pueden resolver a través del juicio integrado de igualdad.

Fijación del patrón de igualdad. El artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 impacta a la población edad laboral con aptitud para acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. En razón medidas que contiene la norma, dicho grupo se clasifica en: (i) personas mayores de 28 años y personas entre 18 y 28 años; este último a su vez se desagrega en dos subgrupos (a) jóvenes qu estuvieron bajo custodia y protección del SNBF, y (b) jóvenes que no lo estuvieron. Para efect presente análisis, los integrantes de estos grupos son susceptibles de ser comparados a través mismo criterio: su aptitud para emplearse en el sector público, derivada del derecho al acceso desempeño de funciones y cargos públicos reconocido a todo ciudadano por el artículo 40.7 superior.

Existencia de tratamiento diferenciado. Evidentemente, la norma en discusión crea un trato desigual entre personas que, en principio, deberían contar con las mismas oportunidades par emplearse en entidades públicas, porque da prioridad a la población juvenil en la provisión d 10% de las vacantes que surjan en las entidades públicas como resultado de modificaciones a planta de personal, creación de nuevos cargos, empleos temporales, y situaciones administrat que demanden nombramientos en provisionalidad. Adicionalmente, el parágrafo 4° del artícu cuestión establece una regla dirigida a privilegiar a los jóvenes que estuvieron bajo custodia y protección del SNBF en la aplicación de la citada regla de prioridad. De manera que en la nor se identifica la presencia de dos tratamientos diferenciados, uno basado en la edad, y otro bas situaciones de vulnerabilidad. Sobre este último aspecto, cabe recordar, como acertadamente a colación el ICBF, que este Tribunal ha considerado que "los jóvenes que alcanzan su mayor edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica"[78].

En este punto es preciso indicar que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, además de las refe reglas de priorización en la provisión de cargos, también contiene medidas encaminadas a flexibilizar los requisitos de experiencia para el acceso a determinados empleos. En este sentid establece que para cargos nuevos permanentes del nivel profesional "no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas" -inciso 1-, co también que "[l]as entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competen laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que n tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda [sic], siempre y cua cumplan los requisitos del cargo". La Sala observa que si bien estas medidas de flexibilización también tienen por finalidad favorecer la empleabilidad de la población juvenil en el sector p realmente no generan un trato diferenciado, ya que los requisitos de experiencia para acceder cargos públicos se aplican por igual a todos los aspirantes, indistintamente de su edad o vulnerabilidad. Por consiguiente, estas disposiciones quedan relevadas del juicio integrado de igualdad, el cual, en lo que sigue, se contraerá a las reglas de priorización en la provisión de c

Justificación constitucional del trato desigual. Para dilucidar este aspecto la Sala Plena se val un examen intermedio, teniendo en cuenta que uno de los criterios empleado para configurar trato diferencial -la edad- ha sido considerado como de carácter semi sospechoso, lo que conll que el examen de igualdad deba aplicarse con dicho nivel de intensidad[79]. En tal virtud, y d acuerdo con los parámetros jurisprudenciales actuales acerca del contenido del examen inter de igualdad -cfr. sentencias C-605 de 2019 y C-084 de 2020-, se debe constatar que: (i) el fin buscado por la norma sea constitucionalmente importante, (ii) el medio empleado sea efectiva

conducente para lograrlo, y (iii) que la medida no sea evidentemente desproporcionada.

(i) La norma persigue un fin constitucionalmente importante. El inciso primero del artículo cuestionado hace explícita cuál es su finalidad: "generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional." Este propósito se encuentra estrechamente ligado a dos mandatos constitucional que adquieren especial relevancia en el presente análisis: (a) la prosperidad general como fin esencial del Estado -artículo 2° de la Carta- y (b) el deber de este último de promover las condiciones para asegurar la igualdad real y efectiva, -artículo 13 ibidem-.

Lo anterior evidencia que el objetivo que la norma se propuso alcanzar se ajusta a los precep constitucionales. Y en cuanto a la importancia, si bien todas las normas superiores merecería calificativo, la Sala Plena debe resaltar en esta oportunidad, como lo ha hecho en ocasiones anteriores, que "[l]a población conformada por las y los jóvenes resulta un sector fundamenta sociedad"[80], pues de la satisfacción de sus derechos constitucionales depende la consolidaci un mejor país en el mediano y largo plazo. Así, la norma en discusión sí busca satisfacer una finalidad constitucionalmente importante, más si se tiene en cuenta que las medidas que esta consagra responden a una situación real e irrefutable: en las últimas décadas, los jóvenes se h enfrentado a mayores barreras de acceso al empleo que el resto de la población en edad labor

En efecto, el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 - Pacto por Colo pacto por la equidad", cuyo contenido hace parte integral de la Ley 1955 de 2019[81], al fundamentar las estrategias focalizadas hacia el mejoramiento de las oportunidades laborales la población juvenil, describe lo siguiente:

"La población joven representa un tercio de la población en edad de trabajar, sin embargo, e grupo que se enfrenta a pocas y precarias oportunidades laborales (…). Durante el trimestre julio – septiembre de 2018 la tasa de ocupación de la población joven fue 48%, 10 puntos porcentuales menor a la tasa de ocupación nacional que se ubicó en 58%. Además, la tasa de desempleo juvenil (16%) es casi el doble de la tasa de desempleo para el total nacional (9%). L situación puede ser más grave si se toma en cuenta que los jóvenes que logran acceder al mer hacen bajo condiciones poco favorables: alta informalidad, bajos niveles de salarios y remuneración, condiciones contractuales desventajosas, entre otras (Documento CONPES 17 2014)."

Nótese cómo los índices del tercer trimestre de 2018 evidenciaban que, pese a que los jóvenes conformaban una tercera parte del total de personas en edad laboral, sus niveles de desemple encontraban muy por encima del índice del resto de la población. Además, no se trata de una situación aislada o pasajera sino de una tendencia que viene de tiempo atrás y, peor aún, se mantiene vigente no solo en Colombia sino en la región. En el informe "Panorama Laboral 20 América Latina y del Caribe" de la OIT, citado por el DAFP en su intervención, dicha organi sostiene que "[l]a problemática de la empleabilidad juvenil es un rasgo estructural de las economías"[83], "[l]a tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años en la región [Améri Latina y el Caribe] triplica la tasa de los adultos, ratio que no ha mostrado cambios en las últ décadas"[84], al tiempo que, durante el mismo lapso, "[l]a tasa de participación de los jóvene mercado laboral, tanto de los hombres como de mujeres, ha tenido una tendencia decreciente Específicamente para Colombia, dicha organización da cuenta de que los índices de desocupa juvenil en Colombia aumentaron en los tres primeros trimestres de 2019 en comparación con mismo periodo del 2018[86]. Esta tendencia se mantuvo en el año 2020 según las estadísticas d DANE citadas por la Universidad Libre, las cuales muestran que, entre abril y junio de 2020

tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 29,5%, registrando un aumento de 12,3 p [puntos porcentuales] frente al trimestre abril - junio 2019 (17,2%). (…) La TD [Tasa de Desempleo] de los hombres fue 24,5%, aumentando 10,7 p.p respecto al mismo periodo del aí anterior (13,8%).”[87] Se insiste, las estadísticas reflejan que las tasas de desempleo de los jó tienden a superar las del resto de la población, lo cual, en palabras de la OIT, y contrario a lo expuesto por la actora, “evidencia la situación de desventaja en la que se encuentra este grup mercado laboral.”

La Corte Constitucional no ha sido ajena a esta realidad. Como se indicó -cfr. supra num. 77- previas ocasiones la corporación ha concluido que las medidas dirigidas a eliminar o reducir barreras de acceso de los jóvenes a oportunidades laborales, son importantes desde el punto d vista constitucional, porque se buscan realizar la igualdad material y la prosperidad de “un g poblacional sensiblemente afectado por el desempleo y el empleo informal y precario”[89]. Es misma conclusión se predica del artículo objeto de examen.

De otra parte, en lo que concierne a la finalidad de la regla de priorización de quienes han estado ba custodia o el cuidado del SNBF en la aplicación de la medida prevista para la población juvenil, la Plena coincide con lo planteado por el ICBF en su intervención, en cuanto a que el paso de un jove SNBF, bien sea porque fue destinatario de un proceso administrativo de restablecimiento de derech o porque estuvo vinculado al SRPA[91], es indicativo de una situación de desprotección familiar y lo cual amerita una batería de protección más robusta que aquélla prevista para los jóvenes que en s infancia y adolescencia no requirieron de la intervención del SNBF. En este orden, las medidas en f de la inclusión social y económica de estos jóvenes también se orientan hacia la realización de las d finalidades constitucionales, a todas luces importantes.

(ii) La norma contiene medidas adecuadas y conducentes para alcanzar el fin propuesto. No s requieren mayores consideraciones para concluir que este criterio se cumple en el caso en cue Una manera idónea de aumentar las oportunidades laborales de los jóvenes, en especial de aq que en su infancia y adolescencia padecieron situaciones de desprotección familiar y social, es mediante la creación de prerrogativas a su favor para el acceso a determinados empleos públ como una manera de compensar la histórica situación de desventaja en la que estas personas encuentran frente al resto de la población.

Como lo planteó la ANDI en su intervención, en razón a la cantidad y diversidad de funciones que cumple, el Estado termina convirtiéndose en uno de los mayores empleadores en la sociedad. De m que valerse de las necesidades del servicio que llevan a las entidades públicas a vincular personal p crear empleos dirigidos a la población juvenil, se muestra como una medida adecuada y conducente lograr el propósito de reducir las barreras de acceso de los integrantes de dicha población al mercad laboral.

(iii) Las medidas contenidas en la norma no son evidentemente desproporcionadas. Ciertame medidas sometidas a escrutinio reducen en un 10% las oportunidades de acceso de los mayor 28 a algunos empleos públicos, lo que a la postre limita, su derecho al trabajo. Sin embargo, p Sala Plena es claro que el costo que esta restricción representa se ve ampliamente superado p beneficios que reporta a un grupo poblacional en desventaja. La corporación disiente del planteamiento de la demandante en cuanto a que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se red trasladar el desempleo de un grupo poblacional a otro. Aceptar esta postura no es otra cosa q negar la realidad que muestran las estadísticas -cfr. supra num. 94-, pretermitir el deber que Carta le impone a toda persona de obrar conforme al principio de solidaridad -art. 95.2-, y subestimar el papel fundamental que las nuevas generaciones juegan en la sociedad.

Por lo demás, existen razones adicionales que llevan a la Corte a afirmar que la norma en cuestión
proporcionada. En primer lugar, se resalta que la medida sólo recae sobre el 10% de los nuevos car
empleos temporales y vacantes a ser provistas en provisionalidad; un porcentaje modesto, si se tien
cuenta que los jóvenes representan una tercera parte del total personas en edad laboral, y que su tas
desempleo duplica, sino triplica, la del resto de la población. Esto significa, como lo anotó el DAF
intervención, que las personas mayores de 28 años conservan la posibilidad de competir en igualda
condiciones por el acceso al 90% de los empleos restantes. En segundo lugar, no se afecta la presta
del servicio de las entidades públicas, toda vez que los jóvenes que se postulen para el 10% de los
empleos a que hace referencia la norma, deben acreditar la satisfacción de los requisitos previstos e
regulación para desempeñar el cargo. Tercero, el trato preferencial no autoriza desconocer los requi
exigidos para desempeñar los cargos, ni menoscaba el principio del mérito para el acceso a la funci
pública. A este respecto, se resalta que las medidas analizadas no desconocen los derechos adquirid
quienes ingresan al sistema de carrera, pues es claro que, para aquellos empleos permanentes, la pr
de los cargos dura mientras se surte el correspondiente proceso de selección mediante concurso, co
exige el artículo 125 de la Carta.

La Sala no desconoce que, como lo pone de presente la demandante, el desempleo afecta también a
personas mayores de 28 años sin experiencia laboral. Sin embargo, esta circunstancia, que ciertame
también amerita atención, no es una razón para considerar inconstitucional una política encaminada
incentivar los índices de empleabilidad de la población juvenil. Cabe reiterar que las medidas aquí
analizadas se justifican en las estadísticas que evidencian cómo el desempleo afecta a los jóvenes e
mayor proporción que a otros grupos poblacionales. Además, se insiste, dichas medidas recaen sob
10% de los cargos nuevos, empleos temporales, y vacantes a ser provistas en provisionalidad, por l
los demás nombramientos no están sujetos a restricciones etarias, sino a la satisfacción de los requi
para desempeñar el cargo, aplicables por igual a todos los aspirantes. De otra parte, la Sala nota que
ordenamiento también existen otras medidas de fomento del empleo buscan favorecer a otros segm
de la población[92], lo cual muestra que el hecho de que un programa beneficie a cierto grupo etari
particular, no obsta para que a través de otras medidas se fomente la empleabilidad de otros grupos

**Finalmente, la Sala también encuentra razonable la regla contenida en el parágrafo 4°, transv
a todo el artículo 196 referido, que otorga prioridad a los jóvenes que estuvieron bajo custodi
protección del SNBF en la aplicación de las medidas contenidas en el resto del artículo. Se tra
una respuesta consecuente a la situación de desventaja que fundadamente se puede predicar
estos jóvenes, en comparación con quienes sí contaron con un entorno familiar y social en su
infancia y adolescencia. El principio de solidaridad -art. 95.2 superior- y el mandato de adop
medidas en favor de grupos discriminados o marginados -art. 13 ibidem- justifican ese trato
diferenciado dentro de la población juvenil.**

En conclusión, si bien es cierto que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, así como favorece a los
jóvenes entre 18 y 28 años, también limita el derecho al trabajo y el acceso al desempleo de funcion
cargos públicos de las personas por fuera de dicho rango etario, esto no necesariamente se traduce e
quebrantamiento de la Constitución. Al someter la norma a un juicio integrado de igualdad, se cons
que los tratamientos diferenciados que ella comporta buscan satisfacer finalidades constitucionales
importantes, son adecuados y conducentes para lograrlos, y resultan proporcionales, razones por las
no son violatorios del principio de igualdad, ni de los derechos al trabajo y al acceso al desempeño
cargos y funciones públicas en cabeza de las personas mayores de 28 años. Por consiguiente, la Sal
declarará la exequibilidad de la disposición demandada.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse respecto de la demanda de inconstitucionalida presentada por la ciudadana Dora Edilma Bernal Pérez en contra de algunos apartes del artículo 19(Ley 1955 de 2019, ley aprobatoria del PND, que estableció una medida en beneficio de los jóvenes 18 y 28 años para facilitar su acceso a empleos públicos, mediante la designación del 10% de nuev(cargos, empleos temporales, y vacantes a ser provistas en provisionalidad, y la flexibilización de lo requisitos de experiencia para determinados empleos. Adicionalmente, el artículo impugnado otorg prelación a los jóvenes que estuvieron bajo custodia del ICBF en la aplicación de dichas medidas. A de la demandante, estas medidas resultaban contrarias al principio de igualdad, quebrantaban los de al trabajo y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de las personas mayores de 28 a

Tras considerar que la demanda era apta para provocar un pronunciamiento de fondo, la Sala Plena pertinente integrar los apartes demandados con el resto del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, a e de consolidar una proposición jurídica completa. Posteriormente, la Corte fijó el contenido y alcanc norma con base en la finalidad perseguida por el Legislador, precisando que la regla que otorga pri(a los jóvenes en nombramientos provisionales, también se circunscribe al 10% de las vacantes que admitan este tipo de designación, y que, en todo caso, las reglas de priorización contenidas en el ar impugnado no pueden anteponerse a la provisión de cargos mediante un concurso público, ni al der que tienen los empleados de carrera de las entidades que se rigen por la Ley 909 de 2004 , a ser encargados en un empleo distinto al que ocupan en propiedad, mientras se surte el respectivo proce selección.

Acto seguido, la Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y la constitucion de las medidas de trato diferenciado dirigidas a realizar la igualdad material, y concluyó que aquéll favor de la población juvenil también tienen cabida dentro de la función pública, siempre y cuando desconozcan el principio del mérito, ni afecten el acceso a empleos en entidades y órganos del Esta mediante concurso público. Bajo esta comprensión, la Sala Plena sometió la norma a un juicio inte de igualdad de intensidad intermedia, y constató que las medidas que esta contempla buscan satisfa fines constitucionales de igualdad material y prosperidad general, son adecuadas y conducentes par alcanzarlos, y en todo caso resultan proporcionales, porque si bien limitan los derechos de los mayo 28 años, esta restricción se justifica frente al beneficio que las medidas reportan para un grupo pobl que se enfrenta a mayores barreras de acceso al mercado laboral. Por lo tanto, la Sala Plena determi la norma en cuestión no viola la Carta Política, sino que, muy por el contrario, la efectiviza.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando just nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or la cual se expide el Pla Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'”, por los car examinados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

[1] Previo a la deliberación, mediante escrito del 1 de marzo de 2021 el magistrado José Fernando R Cuartas manifestó impedimento para participar en la decisión, el cual fue declarado infundado por l Plena.

[2] "[p]or la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, geren pública y se dictan otras disposiciones".

[3] Asociación invitada a participar en el trámite, con fundamento el artículo 13 del Decreto 2067 d 1991.

[4] Bruce Mac Master Rojas.

[5] Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

[6] Entidad a la que se comunicó sobre la iniciación del proceso de constitucionalidad, en los té del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

[7] Armando López Cortés.

[8] Ley 909 de 2004, "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones". Artículo 24. Encargo. [Modificad artículo 1 de la Ley 1960 de 2019.] Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acredi requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresali En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá r en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el em a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley. // El encargo deb recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la plan personal de la entidad. // Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia tempo definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramier remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. // En caso de vacancia definitiv encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos lo cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva. // Parágrafo 1o. Lo dispuesto en este artícu aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley. // Parágra 2o. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nomina en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servi Civil a través del medio que esta indique."

[9] Decreto 1083 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del S de Función Pública.": "(...) Artículo 2.2.1.2.6. **Forma de provisión de los empleos de carácter temporal**. Los empleos de carácter temporal se proveerán mediante resolución, en la cual se deberá indicar: a) El tiempo de vinculación. b) La descripción de las funciones de acuerdo con la función, actividad o proyectos a desarrollar. c) La apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pa salarios y prestaciones sociales. // Parágrafo 1°. El tiempo de vinculación de los servidores en los e de carácter temporal se determinará en función de la necesidad de la Empresa Social del Estado del nacional y territorial, para atender los servicios efectivamente contratados a la Empresa y por la continuidad de los mismos. El servidor tendrá derecho a permanecer en el empleo de carácter temp siempre que se mantenga la función, actividad o proyecto al cual se vinculó. // Parágrafo 2°. Para la provisión de los empleos de carácter temporal se deberá dar aplicación al procedimiento señalado e Ley 909 de 2004. En caso de no existir lista de elegibles, el empleo deberá ser provisto, de manera preferencial, con el personal que reúna los requisitos y que esté desarrollando mediante una forma d vinculación diferente, tales funciones, actividades o proyecto. (...) Artículo 2.2.5.3.5. **Provisión de empleos temporales**. Para la provisión de los empleos temporales de que trata la Ley 909 de 2004,

nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil tenie cuenta las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a u empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer. // En caso de ausencia de lista de elegibles, los empleos temporales se deberán proveer mediante la figura del enc con empleados de carrera de la respectiva entidad que cumplan con los requisitos y competencias e para su desempeño. Para tal fin, la entidad podrá adelantar un proceso de evaluación de las capacid competencia de los candidatos y otros factores directamente relacionados con la función a desarroll En caso de ausencia de personal de carrera, con una antelación no inferior a diez (10) días a la prov de los empleos temporales, la respectiva entidad deberá garantizar la libre concurrencia en el proce través de la publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página we entidad. Para la valoración de las capacidades y competencias de los candidatos la entidad establec criterios objetivos. // El término de duración del nombramiento en el empleo de carácter temporal s el tiempo definido en el estudio técnico y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el cual se definir en el acto de nombramiento."

[10] Institución educativa invitada a participar en la actuación, conforme al artículo 13 del Decr 2067 de 1991.

[11] Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Óscar Andrés López Cortés, respectivamente.

[12] Página 7 de la intervención.

[13] Interviene el ciudadano Édgar Leonardo Bojacá Castro como Jefe de la Oficina Asesora Jurídi ICBF.

[14] Entidad a la que se comunicó sobre la iniciación del proceso de constitucionalidad, en los términos del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

[15] Eleazar Falla López, Asesor Código 1020 grado 11 del Ministerio del Trabajo.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-822/2004, citada en la página 6 de la intervención.

[17] Página 10 de la intervención.

[18] Página 11 de la intervención.

[19] Entidad invitada a participar en el trámite, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2 1991.

[20] Página 4 del concepto.

[21] Página 7 del concepto.

[22]

Aunque la entidad interviniente no hace explícita una solicitud a la Corte, del contenido argumentación se comprende que su postura se dirige a defender la exequibilidad de la norma enju

[23] El DAFP finalizó su intervención indicando que la norma carecía de claridad, certeza, especifi pertinencia y suficiencia, pero no precisó las razones que lo llevaron a hacer tal afirmación.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-264 de 2019.

[25] Al respecto, en sentencia C-1115 de 2004, esta Corporación indicó que "[s]i bien la naturaleza pública, participativa e informal del precitado derecho excluye la posibilidad de fijarle condiciones especiales para su ejercicio -a la manera de una técnica jurídica como la prevista para las acciones ordinarias-, ésta no proscribe la imposición de una cargas mínimas, cuyo propósito específico se concentra, por una parte, en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real, y por otra, en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previs la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucio sobre la actividad legislativa." La Corte ha reiterado este a postura en múltiples pronunciamientos: 1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-281 de 2013, C-1 2019, entre otras.

[26] Corte Constitucional, sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C- 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 20 165 de 2019, C-094 de 2020, entre otras.

[27]

Nota al pie número 25 de la sentencia C-1052 de 2001: "Así, por ejemplo en la Sentencia C-3 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Dema inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues 'del estudio más detall los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son rea contra ella'."

[28]

Nota al pie número 26 de la sentencia C-1052 de 2001: "Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gr Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada co artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 'por el cual se expide el Estatuto Tributario impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales', pues la acusación ca objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador."

[29]

Nota al pie número 27 de la sentencia C-1052 de 2001: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir f mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancia demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distinta demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra."

[30]

Nota al pie número 29 de la sentencia C-1052 de 2001: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estruc concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados."

[31]

Nota al pie número 30 de la sentencia C-1052 de 2001: "Estos son los defectos a los cuales referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una deman inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sen C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro N Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Me 177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos."

[32] Corte Constitucional, sentencias C-202 de 2019 y C-569 de 2019.

[33] La Corte ha precisado que el análisis de aptitud de la demanda es pertinente también al momer resolver el fondo de la cuestión, "...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido ad toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta er demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciud y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria p ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional". Sentenci 542 de 2017. En este mismo sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012, de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, entre otras.

[34] Al respecto, en sentencia C-142 de 2018, la Corte señaló lo siguiente. "Cuando la Corte de ofi completa una proposición jurídica acusada, su estudio se restringe al cargo presentado inicialmente demandante. Lo que este Tribunal no puede hacer es integrar una proposición jurídica y estudiarla a de un nuevo argumento que no fue presentado en la demanda. Lo anterior sería lo que ocurriría en e oportunidad si la Corte realizara la integración normativa, pues tendría que abordar la supuesta desigualdad de la norma bajo el criterio del capital, respecto al cual la demanda no hace mención al // En este punto cabe anotar que lo anterior no significa que para la Corte no sea posible integrar de la proposición jurídica completa, en los eventos reseñados. No obstante, para que ello sea posible y demanda cumpla los requisitos mínimos para su estudio de fondo, los motivos de inconstitucionali presentados deben ser suficientes para reprochar la proposición jurídica completa independienteme si es la Corte o el demandante quien complete la proposición."

[35] Este Tribunal ha entendido que esta facultad es excepcional, toda vez que es al demandante a c corresponde manifestar cuáles son las normas jurídicas que considera contrarias a la Carta. Cfr. sen C-221 de 1997, C-320 de 1997, C-740 de 1999, C-992 de 2000, C-634 de 2011, C-182 de 2016, en otras.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-320 de 1997, reiterada en sentencias C-992 de 2000, C-448 2005, C-979 de 2010, C-219 de 2015, C-028 de 2020, entre otras.

[37] "[L]a Corte Constitucional ha determinado que la integración oficiosa de la unidad normativa será procedente cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívo autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posea

mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando iii) la norma se encuentre intrínsecamer relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional". En: Corte Constitucional, sentencia C-182 de 2016.

[38] Corte Constitucional, sentencia C-495 de 2019.

[39] En múltiples pronunciamientos esta Corporación ha definido el PND, regulado en los artíc 339 y siguientes de la Carta, como (i) una "expresión suprema de la función de planeación" (senten 478 de 1992) o una "manifestación de la dirección de la economía por parte del Estado" (sentencia de 2016); que (ii) opera como "mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal" (sentenci 015 de 1996); (iii) constituye "presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del constitucional" (ibidem), y (iv) cuyo propósito es "planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio" (sentencia C-229 de 2019).

[40] El artículo 196 objeto de control se encuentra ubicado en el Título II, Capítulo II (Mecanis Ejecución del Plan), Sección III (Pacto por la equidad), Subsección 2 (Equidad en el trabajo), de la 1955 de 2019.

[41] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, publicado en el Diario Oficial No. 50. 25 de mayo de 2019, página 169. En: http://svrpubindc.imprenta.gov.co. Según el artículo 2° de la 1955 de 2019, las Bases del PND hacen parte integral de dicha normatividad.

[42] Artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, inciso 1°

[43] Ibidem, inciso 1°

[44] Ibid., parágrafo 1°. Sobre este punto cabe precisar que el Decreto Único Reglamentario 1083 d (Sector de Función Pública), que regula el empleo público de la Rama Ejecutiva del poder público, establece que el nivel profesional "[a]grupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier disciplina académica o profesión, diferente a formación técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que, según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión, control y desarrollo de actividades en áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales." (art. 2.2.2.2.3.) Asimismo, fija como requisitos para el grado 11 de este nivel el respectivo título profesional más 30 meses de experiencia profesional relacionada (art. 2.2.2.4.4.). I parte, el Decreto aludido dispone que según la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes para fijar los requisitos de estudio y experiencia para cada cargo, podrán prever la aplicación de equivalencias entre estudios y experien modo de ejemplo, en el nivel profesional de las entidades de la Rama Ejecutiva, una especializació puede equivaler a 2 años de experiencia profesional, una maestría a 3 años de experiencia profesior doctorado o postdoctorado a 4 años de experiencia profesional, y viceversa (art. 2.2.2.5.1.).

[45] Ibid., parágrafo 2°

[46] Ibid., parágrafo 3°.

[47] Ibid., parágrafo 4°.

[48] Página 7 del archivo que contiene el escrito de intervención.

[49] El proyecto de ley 311/2019 Cámara y 227/Senado establecía originalmente en su artículo
referente a la generación de empleo para la población joven del país, un parágrafo 3° del siguiente t
"Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioric
los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación." Gaceta del Congreso No. 33 del 7 de feb
de 2019, pág. 38-39. En: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/.

[50] Gacetas del Congreso 135 y 136 del 20 de marzo de 2019, pág. 53. En:
http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/. El artículo al que se refería la Ministra del Trabajo era e
del proyecto, que corresponde al artículo 196 del texto finalmente aprobado.

[51] Texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas de
honorable Cámara de Representantes y el honorable Senado de la República el viernes 22 de marzo
2019 al proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, publicado en la Gaceta
Congreso No. 211 del 9 de abril de 2019. En: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/.

[52] Texto definitivo plenaria Cámara Bases y Plan Plurianual al proyecto de Ley Número 311 de 2
Cámara, 227 de 2019 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pa
por Colombia, Pacto por la Equidad", publicado en Gaceta del Congreso No. 293 del 2 de mayo de
En: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/.

[53] Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 02 de mayo de 2019 al proyecto de ley No.
2019 Senado – 311 de 2019 Cámara "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2
"Pacto por Colombia, pacto por la Equidad", publicado en Gaceta del Congreso No. 315 del 7 de m
2019. En: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/.

[54] Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1163 de 2000, C-077 de 2004, C-753 de 2008, C-503
2020, entre otras.

[55] En los términos del artículo 24 de la Ley 909 de 2004.

[56] Corte Constitucional, sentencias C-566 de 1995, C-209 de 2012, C-1019 de 2012, C-178 de 2(
725 de 2015, C-335 de 2016, C-115 de 2017, C-220 de 2017, C-607 de 2019, entre otras.

[57] Corte Constitucional, sentencia C-1048 de 2005

[58] Corte Constitucional, sentencias C-1287 de 2001, C-818 de 2010, C-329 de 2015, C-104 de 2(
015 de 2018, C-605 de 2019, entre otras.

[59] Corte Constitucional, sentencias C-414 de 1994, C-624 de 2008, C-250 de 2012, C-015 de 20
178 de 2014, C-329 de 2015, C-035 de 2016, C-191 de 2016, C-115 de 2017, C-605 de 2019, entre

[60] Corte Constitucional, sentencias C-090 de 2001, SU-388 de 2005, C-624 de 2008, C-250 de 2(
178 de 2014, C-329 de 2015, C-220 de 2017, C-605 de 2019, entre otras.

[61] Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017, reiterada en sentencia C-333 de 2017.

[62] Con salvamento de voto del magistrado Alberto Rojas Ríos.

[63] Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

[64] "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo"

[65]

Modificado por el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016.

[66]

"Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones."

[67]

"Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medida superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"

[68]

El artículo 3° de la Ley 1780 de 2016 remite al artículo 2.1. de la Ley 1429 de 2010 para de concepto de "empresas jóvenes", así: "aquéllas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

[69]

"Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóv se dictan otras disposiciones"

[70] Según el artículo 125 de la Carta, los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y dem excepciones previstas en la ley.

[71]

"Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles deciso las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 4 Constitución y se dictan otras disposiciones".

[72]

El condicionamiento consistió en que "...se entienda que la regla de selección ... se deberá apl forma paulatina, es decir, en la medida en que los cargos del 'máximo nivel decisorio' y de 'otros decisorios' vayan quedando vacantes. Y que cuando el nombramiento de las personas que han de dichos cargos dependa de varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una ad representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que éste sea un imperativo inelu Sentencia C-371 de 2000.

[73]

"Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la adminis pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

[74]

El condicionamiento consistió en que "...la protección debe extenderse a los padres que se encuen la misma situación, en aras de proteger la prevalencia de los derechos de los niños y el grupo fam que pertenecen." Sentencia C-044 de 2004.

[75] Corte Constitucional, sentencias C-472 de 1992, C-319 de 2010, C-618 de 2015, C-503 de 20 entre otras.

[76] Al respecto, ver sentencias SU-388 de 2005, C-640 de 2012 y SU-691 de 2017.

[77] "Para determinar si el legislador incurrió en una vulneración del principio de igualdad, es nece realizar un juicio de igualdad o de razonabilidad de trato, a través del recurso al test integrado de ig compuesto, en primer lugar, por la identificación del parámetro de comparación, que busca determi criterio al que se recurrió para el trato distinto o, como en este caso, para el trato igual. En segundo es necesario establecer la existencia de un trato diferenciado, frente a las mismas hipótesis o, como caso, la presencia de un trato igual, para situaciones distintas. Una vez han sido establecidos estos primeros elementos, la Corte deberá examinar, en tercer lugar, la justificación constitucional del tra distinto o igual -, según el caso, es decir, la razonabilidad del trato, a través del examen de las final perseguidas y la idoneidad o adecuación de los medios para alcanzar esos fines." Corte Constitucio sentencia C-191 de 2016. En el mismo sentido, sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-1191 2001, C-748 de 2009, C-239 de 2014, C-104 de 2016, C-220 de 2017, C-345 de 2019, C-605 de 20 084 de 2020, entre otras.

[78] Corte Constitucional, sentencia C-586 de 2014.

[79] "La Sala hace énfasis en este último test en la medida en que jurisprudencialmente se ha admit que la edad, específicamente cuando sirve de delimitación por lo máximo, constituye un criterio diferenciador semi-sospechoso, cuya constitucionalidad debe analizarse bajo un test intermedio" C Constitucional, sentencia C-534 de 2016, reiterada en sentencia C-115 de 2017. En igual sentido, la sentencia C-811 de 2014 aplicó un juicio intermedio de igualdad para analizar una norma que se va la edad para limitar el derecho fundamental a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional).

[80] Corte Constitucional, sentencia C-862 de 2012

[81] El artículo 2° de la Ley 1955 de 2019 establece que "[e]l documento denominado "Bases d Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad", elaborado por el G nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Plan y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es par integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo."

[82] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, publicado en el Diario Oficial No. 50.964 de mayo de 2019, página 169. En: http://svrpubindc.imprenta.gov.co.

[83] Organización Internacional del Trabajo. Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe P En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf

[84] Ibid. P. 72

[85] Ibid. P. 70.

[86] Ibid. P. 44.

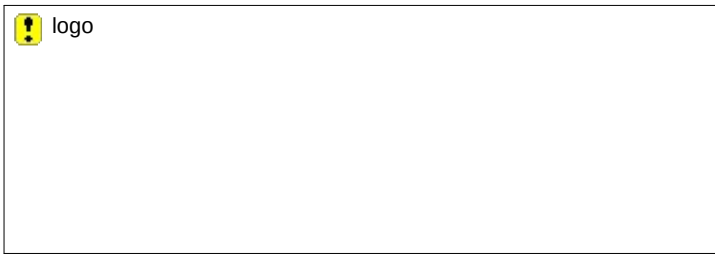
[87] Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Técnico Gran Encuesta Integra
Hogares (GEIH) Abril – junio 2020. Mercado Laboral de la Juventud – Trimestre abril – junio 202
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr20_jur

[88] Organización Internacional del Trabajo. Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe. C
P. 72.

[89] Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017, reiterada en sentencia C-333 de 2017.

[90] Sobre el particular, esta Corporación ha señalado que "[l]os jóvenes que alcanzan su mayoría d
bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales caracterísi
vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer
seno de una familia, debido a que fueron abandonados por sus padres o a que el Estado consideró
necesario retirarlos de su núcleo familiar, bien fuera porque éste se constituía en un factor de vulne
o porque no ofrecía condiciones para asegurar la protección integral de sus derechos." Corte
Constitucional, sentencia C-586 de 2014.

[91] "Los adolescentes en conflicto con la ley son quienes en su trasegar reflejan la desigualdad, la
vulnerabilidad social, la pobreza, la exclusión del sistema educativo y del mercado laboral formal."
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Observatorio del Bienestar de la Niñez No. 1 – Adoles
en conflicto con la Ley. Bogotá, D.C. Diciembre 2012. En:
https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-29.pdf

[92] Como ejemplos, se enuncian los siguientes: (i) Ley 361 de 1997 "Por la cual se establecen
mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras
disposiciones", Capítulo IV. Medidas para fomentar la integración laboral de personas en situación
discapacidad, sin restricción en cuanto a su edad. (ii) Ley 1429 de 2010, art. 10. Beneficio tributari
temporal para los empleadores que vinculen en nuevos cargos a personas en situación de desplazan
en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, sin restricción alguna en cuanto a su e
(iii) Ley 1429 de 2010, art. 11. Beneficio tributario temporal para empleadores que vinculen a muje
mayores de 40 años que en los últimos 12 no hayan trabajado bajo contrato laboral. (iv) Ley 1429 d
2010, art. 13. Beneficio tributario temporal para empleadores que vinculen en nuevos cargos a pers
que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin restricción alguna en
cuanto a su edad. (v) Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y
reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", art.
Diseño de programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin
apoyar el auto sostenimiento de las víctimas. (vi) Ley 1618 de 2013, art. 13 numerales 1° y 8°.
Preferencias a favor de personas en situación de discapacidad en procesos de contratación pública.
Ley 2040 de 2020, "por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos
mayores y se dictan otras disposiciones", art. 2. Beneficio tributario para empleadores que vinculen
personas en edad de pensión pero sin los aportes requeridos para acceder a esta prestación. (viii) Le
de 2020, art. 3. Criterio de desempate a favor de dicho grupo poblacional en procesos de contrataci
pública, entre otros.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)