



Referencia: Expediente D-13789

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’”

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

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4, 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’”.

2. 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.

3. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991¹, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

4. 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 vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia 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 nivel 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 competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.*

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

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 prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*

B. LA DEMANDA

5. Señala la demandante que la norma acusada vulnera el preámbulo y los artículos 1, 13, 25, 40 numeral 7 y 125 de la Constitución Política, y en consecuencia solicita se declare su inexecutable, o en su defecto su executable condicionada, “*señalando la debida interpretación y aplicación que deberá realizarse de la misma*”.

6. Como fundamento de su pretensión, la actora sostiene que las medidas contempladas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 buscan aumentar el empleo de personas entre 18 y 28 años sin experiencia laboral, pero a la vez generan un trato desigual e injustificado hacia las personas mayores de 28 años, porque limitan sus posibilidades para acceder a empleos públicos. Aduce que esta discriminación, además, resulta contraria a los siguientes postulados constitucionales:

7. *Derecho a la igualdad y regla de prohibición de tratos discriminatorios.* Al respecto, sostiene la demandante que uno de los fines de la Constitución Política, consagrados en su preámbulo, consiste en asegurar a los integrantes de la Nación el trabajo y la igualdad, dentro de un marco social justo. De ahí que el artículo 13 de la Carta establezca el derecho fundamental a la igualdad, según el cual 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 Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados parte se comprometen al respeto de derechos y libertades, sin discriminación alguna.

8. La accionante pone de presente que la Corte Constitucional, a la que compete velar por que las medidas del Legislador no transgredan el núcleo esencial de los derechos fundamentales, precisó en sentencia C-586 de 2016 que la discriminación puede ser directa, en aquellos eventos en los que la norma contempla 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 pronunciamiento, esta Corporación, inspirada en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que del derecho a la igualdad se deriva la regla de prohibición de trato discriminatorio, según la cual es obligación del Estado no incluir en su ordenamiento jurídico regulaciones que comporten medidas inequitativas.

9. 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. Afirma que esta norma privilegia sin razón suficiente a un grupo de personas que no está en condiciones reales de vulnerabilidad, por cuanto sus integrantes “*cuentan con toda la vitalidad para encontrar un trabajo digno.*” En su criterio, dicho trato diferencial no contribuye a disminuir el desempleo, sino que lo transfiere de un grupo poblacional a otro. Considera que si bien la norma pretende 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 cuentan con experiencia profesional, pero ya superaron la edad máxima para acceder a las prerrogativas 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 en la falta de experiencia laboral, pese a que es este último aspecto el que la norma, en teoría, busca remediar.

10. *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 artículo 25 de la Carta, porque establece un trato injustificado a favor de un grupo poblacional que no está en condiciones de vulnerabilidad, al tiempo que afecta los derechos de los demás ciudadanos en edad de trabajo, y desprotege a las personas mayores de 28 años, pero sin experiencia laboral.

11. 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 numeral 7 y 125 de la Constitución Política, y desarrollados por la Ley 909 de 2004,² cuyo artículo 27 establece que la carrera administrativa se rige por los principios de mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Al respecto, añade que la Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2014 indicó que el mérito debe ser el único criterio a tener en cuenta para el acceso al servicio público.

12. 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. Igual sucede con los tratos discriminatorios previstos en los parágrafos 2º, 3º y 4º del artículo demandado, los cuales vulneran el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en particular mediante el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos a través de concursos de méritos adelantados bajo el principio de igualdad.

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

C. INTERVENCIONES

13. Durante el término de fijación en lista se recibieron seis intervenciones, de las cuales cuatro defienden la exequibilidad del artículo acusado, una solicita a la Corte inhibirse por ineptitud sustancial de la demanda o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma en cuestión, y otra pide se declare la inexecuibilidad parcial o, en subsidio, la exequibilidad condicionada del parágrafo 3° del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019. Los argumentos aportados por los intervinientes se reseñan a continuación.

14. *Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante, ANDI)*³. Por intermedio de su representante legal⁴, esta asociación solicita la exequibilidad de la norma demandada. Afirma que para dimensionar la licitud e importancia constitucional del fin que esta pretende alcanzar, es necesario remitirse a los antecedentes que dieron lugar a su expedición. Puntualmente, llama la atención sobre la ponencia para primer debate ante las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República, en la que se indicó que el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND) busca fomentar la igualdad de oportunidades a través de intervenciones profundas en el sector trabajo, orientadas a mitigar las barreras de acceso al mercado laboral, y a la consecuente reducción de la tasa de desempleo juvenil.

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

16. Trae a colación que en sentencia C-115 de 2017, esta Corporación analizó la exequibilidad de unos programas crediticios dirigidos a personas menores de 28 años, y concluyó que la focalización de 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 una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado Social de Derecho.”*⁵

17. En este sentido, considera que la norma acusada busca proteger a un grupo poblacional especialmente afectado por el desempleo y se ofrece como adecuada para alcanzar tal finalidad, más si se tiene en cuenta que, según el Departamento Nacional de Estadística (en adelante, DANE), entre 2019 y 2020 la tasa de desempleo de los jóvenes aumentó del 17,5% al 29,7%, mientras que la tasa nacional de desempleo correspondiente a julio de 2020 se fijó en 20,2%. Esto la lleva a reafirmar que la población juvenil es de 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).

18. Por último, destaca que el Estado goza de capacidad para generar

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

⁴ Bruce Mac Master Rojas.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

empleos, y que, en todo caso, la norma cuestionada no impide la creación de programas para incentivar el empleo formal y el emprendimiento en otros segmentos de la población.

19. *Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante, DAFP)*⁶. El Director Jurídico⁷ de esta entidad solicita la exequibilidad de la norma impugnada. De manera preliminar, se refiere a la necesidad de generar oportunidades laborales en favor de la población joven del país, en razón a que se trata de un grupo vulnerable, merecedor de medidas de especial protección, tal y como lo reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-333 de 2017.

20. 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 la accionante, que dicho trato preferencial comporte una violación de los derechos de los mayores de 28 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 múltiples pronunciamientos de este Tribunal acerca de la constitucionalidad de acciones afirmativas en favor de grupos desprotegidos, sostiene que, tal y como se ha considerado respecto de medidas de discriminación inversa en favor de las mujeres, la norma aquí acusada no contraviene el principio de igualdad, sino que lo materializa.

21. Con el fin de reafirmar la necesidad de la medida adoptada en la norma objeto de control, hace alusión a los resultados arrojados por estudios del Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante, 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 educativa alguna; (iii) en enero de 2020, la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años en América Latina triplicó el mismo indicador respecto de los adultos; (iv) las mujeres jóvenes tienen mayor probabilidad de desocupación que los hombres; (v) el 62,6% de los jóvenes que se dedican exclusivamente a laborar, se 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 tercer 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 16% es casi el doble de la tasa de desempleo nacional (9%); (ix) los jóvenes que logran ingresar al mercado laboral deben soportar condiciones como alta informalidad, baja remuneración, condiciones contractuales desventajosas, entre otras; (x) el aumento de la edad de retiro forzoso previsto en la Ley 1821 de 2016, ha ralentizado el relevo generacional en el mercado laboral.

22. De otra parte, anota que el artículo 45 de la Constitución reconoce que

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

⁷ Armando López Cortés.

la población juvenil es fundamental para la sociedad, mientras que la Ley 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil) dispone la creación de mecanismos para favorecer el empleo de los jóvenes, como medida de protección a su favor. Asimismo, destaca que uno de los objetivos plasmados en el literal 'g', numeral 4, de las bases del 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 concretó en el artículo 196 de la citada ley, ahora demandado.

23. En cuanto a la implementación de la norma acusada, manifiesta que con la expedición del Decreto 2365 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 2019, y faciliten la vinculación al servicio público de jóvenes entre 18 y 28 años. De igual manera, reporta que el 26 de febrero de 2020, el DAFP y el Servicio Público de Empleo expedieron la Circular Conjunta 100-002-2020 a través de la cual solicitaron a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional reportar los cargos vacantes y nuevos. Informa que se han creado cargos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Autoridad Nacional de Licencias 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 homologación, 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.

24. Con todo, advierte que el 10% de empleos destinados para la población juvenil sólo se refiere a cargos nuevos y no a la totalidad de la planta de personal, y que el proceso de implementación de la medida se realizará de manera gradual, pues se requiere que las entidades realicen los ajustes correspondientes a sus manuales de funciones y competencias laborales, y a que exista disponibilidad presupuestal para los nombramientos. Además, frente a vacantes definitivas o temporales en empleos de carrera administrativa, la provisión de los cargos con jóvenes entre 18 y 28 años no opera en forma inmediata, toda vez que 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 términos de los artículos 24 de la Ley 909 de 2004⁸ y 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del

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. [Modificado por el artículo 1 de la Ley 1960 de 2019.] Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los 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 sobresaliente. // En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley. // El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad. // Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. // En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser

Decreto 1083 de 2015⁹.

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

26. *Universidad Libre*¹⁰. El Director y un miembro¹¹ del Observatorio de Intervención Ciudadana 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 inexecuibilidad, o en su defecto, su exequibilidad condicionada.

27. Al respecto, consideran que exigirle a las entidades públicas proveer el 10% de sus nuevos cargos con jóvenes entre los 18 y 28 años sin necesidad de acreditar experiencia laboral, no viola el derecho a la 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 que está prevista en favor de un grupo poblacional que representa el mayor índice de desempleo. Aducen que, a partir de un enfoque de género a favor de las mujeres jóvenes, quienes son las más afectadas por la falta de oportunidades laborales, la medida debió contemplar un porcentaje superior (20%) de cargos públicos nuevos disponibles para la población juvenil.

provisto en forma definitiva. // Parágrafo 1o. Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley. // Parágrafo 2o. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del medio que esta indique.”

⁹ Decreto 1083 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector 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 pago de salarios y prestaciones sociales. // Parágrafo 1°. El tiempo de vinculación de los servidores en los empleos de carácter temporal se determinará en función de la necesidad de la Empresa Social del Estado del nivel 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 temporal 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 en la 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 de 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, los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil teniendo en cuenta las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a un 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 encargo con empleados de carrera de la respectiva entidad que cumplan con los requisitos y competencias exigidos para su desempeño. Para tal fin, la entidad podrá adelantar un proceso de evaluación de las capacidades y competencia de los candidatos y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar. // En caso de ausencia de personal de carrera, con una antelación no inferior a diez (10) días a la provisión de los empleos temporales, la respectiva entidad deberá garantizar la libre concurrencia en el proceso a través de la publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página web de la entidad. Para la valoración de las capacidades y competencias de los candidatos la entidad establecerá criterios objetivos. // El término de duración del nombramiento en el empleo de carácter temporal será por el tiempo definido en el estudio técnico y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el cual se deberá definir en el acto de nombramiento.”

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

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

28. En similar sentido, manifiestan su desacuerdo con el argumento de la demandante acerca de vitalidad de la población juvenil para conseguir empleo, pues las estadísticas revelan que la población con mayor índice de desempleo se ubica entre los 18 y 28 años. Apoyados en estudios del DANE, ponen de presente que (i) durante el segundo trimestre de 2020 la tasa de desempleo de la población joven fue del 29,5%, lo que representó un aumento de 12,3 puntos frente al mismo trimestre del año anterior; (ii) para las mujeres, esta misma tasa en dichos trimestres correspondió al 21,7% en 2019 y 36,5% en 2020, mientras que para los hombres lo fue del 13,8% en 2019 y 24,5% en 2020; y (iii) en Colombia, la tasa de desempleo juvenil 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°.

29. Por el contrario, en su criterio, el párrafo 3° de la norma demandada, que ordena a las entidades públicas dar prioridad a la población juvenil en los nombramientos en cargos provisionales, sí vulnera el principio de igualdad, en razón a su redacción, que califican como vaga y general. Al no establecer la norma algún porcentaje o limitante para asegurar su aplicación razonable, se corre el riesgo de que se terminen vinculando masivamente personas que no tienen las mejores calidades para ejercer los cargos. Por consiguiente, consideran que dicho párrafo debe ser declarado inexecutable, 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 prioridad sólo en caso de que reúna los mismos requisitos de estudio, conocimiento, habilidades y destrezas que presenten los demás aspirantes al cargo”*.¹²

30. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante, ICBF)*¹³. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta institución solicita a la Corte inhibirse de proferir fallo de fondo por ineptitud sustancial de la demanda, y, en subsidio, declarar la exequibilidad del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019.

31. Frente a su primera solicitud, considera (i) que el cargo por violación al derecho a la igualdad no supera el 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 las razones por las que se ajusta o no a la Carta. En similar sentido, afirma que (ii) el cargo por violación al derecho al trabajo y el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad a través de concursos de méritos no satisface los criterios de especificidad, pertinencia y suficiencia, porque los argumentos de la actora son vagos e indirectos, corresponden a cuestionamientos genéricos, y se basan en su interpretación subjetiva acerca del alcance de la norma, por lo que no permiten vislumbrar las razones por las cuales considera que esta desconoce la Carta, ni generar duda tan siquiera mínima sobre su constitucionalidad.

32. En cuanto a su petición subsidiaria, afirma que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se ajusta a la Constitución, pues se trata de una medida

¹² Página 7 de la intervención.

¹³ Interviene el ciudadano Édgar Leonardo Bojacá Castro como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF.

afirmativa de igualdad que acude a la edad como criterio de focalización para garantizar los derechos de los miembros de un grupo poblacional afectado por 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 los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud*”, entendida ésta como un grupo poblacional comprendido por “[t]oda persona entre 14 y 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 su ciudadanía”, en los términos del artículo 5° de la Ley Estatutaria 1622 de 2013. Al efecto, también encuentra pertinentes las consideraciones de esta Corporación en sentencias C-862 de 2012 y C-117 de 2015, en las que se valoró la importancia de adoptar medidas orientadas a crear oportunidades laborales para esta población, todo lo cual lleva al interviniente a concluir que, si bien la norma establece un trato diferenciado para un grupo poblacional específico, esto es en cumplimiento de una finalidad constitucional, a partir de criterios razonables.

33. Finalmente, en relación con el párrafo 4° del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, que ordena dar 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 dicho Sistema se compone de (i) jóvenes que, siendo menores de edad, ingresaron al ICBF como consecuencia de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, y (ii) jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en adelante, SRPA), por la presunta comisión de una conducta punible. Se trata de personas con marcadas dificultades para encontrar oportunidades laborales, a tal punto que, en 2019, de 12.030 adolescentes del SRPA, solo 230 lograron cursar estudios técnicos con miras a una vinculación laboral. En tal virtud, y apoyado en la sentencia C-586 de 2014, sostiene que el efectivo restablecimiento de los derechos de esta población específica requiere de acciones y políticas públicas, y 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.

34. *Ministerio del Trabajo*¹⁴. A través de apoderado¹⁵, 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.

35. 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 solucionar conflictos normativos en los que se alega la violación de dicho precepto, que modula la intensidad del análisis según las particularidades de cada caso puntual, a efecto de no “*incurrir en dos vicios extremos perjudiciales: ‘la inocuidad del derecho a la igualdad o su dominio absoluto sobre los principios y valores*

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.

constitucionales”¹⁶.

36. A la luz de las reglas trazadas por la jurisprudencia constitucional acerca del juicio de igualdad (cita las 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 fundamenta en 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, denominado “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, que se articulan y desarrollan a través de 13 pactos transversales.

37. La medida contenida en el artículo 196 de la citada Ley se fundamenta en el pacto por el emprendimiento, la formalización y productividad, pues su finalidad es impulsar la empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral. Es producto del compromiso de implementar políticas para impulsar la incorporación de los jóvenes al aparato productivo estatal, anunciado por el presidente en su plan de gobierno. En este sentido, no puede considerarse que el Legislador haya generado un trato discriminatorio injustificado en perjuicio de las personas mayores de 28 años, pues se trata de una medida inspirada en el programa de gobierno que el mismo Pueblo eligió.

38. Por lo demás, afirma que existen factores determinantes que justifican un trato diferenciado en 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 fundamento de su afirmación, señala que (i) entre 2013 y 2015 la tasa de desempleo juvenil siempre estuvo entre 6 y 7,3 puntos por encima de la tasa de desempleo nacional, y (ii) *“en 2014, 9 de cada 10 vacantes registradas en el Servicio Público de Empleo (SPE) exigían experiencia laboral previa y 5 de cada 10 exigían que esta fuera por lo menos de un año.”*¹⁷

39. 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 que personas mayores de 28 años aspiren a vincularse laboralmente con entidades estatales, y porque, en cualquier caso, los beneficiarios de la medida también deben cumplir con los requisitos exigidos para ocupar los cargos a los que aspiren. Puntualmente, indica que *“dentro de las opciones de vinculación con el Estado que se establecen en el artículo cuestionado, solamente se consideraría al mérito para el acceso al servicio para aquellos eventos en los cuales la entidad pública i) cree nuevos cargos, ii) que sean del nivel profesional y iii) que correspondan a los grados entre niveles 1 a 11 que son sin experiencia profesional -los demás cargos que se llegaran a crear de diferentes niveles y 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 en todo caso tendrían que superar el*

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

¹⁷ Página 10 de la intervención.

*cumplimiento de requisitos y el concurso de méritos, puesto que la norma - Art. 196- no los exonera de ello.”*¹⁸

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

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

42. 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 acorde con la situación del país, afectado por el desempleo y la ausencia de oportunidades para iniciar la vida laboral, sino que además es necesaria, plausible y compatible con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico. Se trata de *“herramientas que contienen orientaciones a corto, mediano y largo plazo y pretenden transformar las condiciones sociales, eliminar las barreras existentes y ampliar las capacidades y oportunidades de dicha población”*, que han sido avaladas por la jurisprudencia constitucional y por organismos multilaterales de cooperación, e implementadas, no sólo en Colombia, sino en varios países latinoamericanos.

43. 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 facultades para desarrollarlo, según lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-034 de 2015. Además, aduce que, contrario a lo planteado por la demandante, la norma enjuiciada no crea un privilegio sospechoso debido a la edad, porque los jóvenes beneficiarios de la medida en todo caso deben someterse a los requisitos de las convocatorias al igual que los demás aspirantes. En consecuencia, no es cierto que el artículo demandado vulnere el acceso a cargos públicos mediante procesos de selección en condiciones de igualdad.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

44. La viceprocuradora general de la Nación, con funciones de procurador general de la Nación, solicita a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

¹⁸ Página 11 de la intervención.

¹⁹ Entidad invitada a participar en el trámite, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

45. 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, aunque 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 2016 y en decisiones posteriores.

46. 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 la Corte, *“por no contar con sustento argumental alguno.”*²⁰

47. Agrega que la demanda incumple el criterio de claridad, porque no precisa los componentes del examen de comparación para considerar adecuadamente sustentado el cargo por violación del 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 mencionar un trato discriminatorio para los mayores de 28 años *“sin explicar las razones jurídicas por las 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 impugnada.

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

Tabla 1 – Resumen de las intervenciones

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

²⁰ Página 4 del concepto.

²¹ Página 7 del concepto.

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	La demanda no cumple los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia; sin embargo, no solicita un fallo inhibitorio.	
Universidad Libre	<p>El primer inciso y los párrafos 1º, 2º y 4º 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.</p> <p>El párrafo 3º 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 inexecutable, 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.</p>	Inexequibilidad Parcial (párrafo 3º), en subsidio Exequibilidad Condicionada
ICBF	<p>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.</p> <p>Con todo, la norma acusada se ajusta a la Constitución. La Corte Constitucional ha declarado executable acciones afirmativas dirigidas a fomentar las oportunidades laborales de la población juvenil.</p> <p>El párrafo 4º 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.</p>	Inhibición, en subsidio Exequibilidad
Ministerio del Trabajo	La norma demandada está contenida en el PND, que refleja el programa de gobierno	Exequibilidad

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	<p>avalado por el pueblo al elegir presidente al candidato que lo planteó.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	
CNSC	<p>Los cargos de la demanda no tienen vocación de prosperidad y deben desestimarse.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>No hay violación al acceso a cargos públicos 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.</p>	Exequibilidad ²²
Procurador General de la Nación	<p>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.</p>	Inhibición

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

²² Aunque la entidad interviniente no hace explícita una solicitud a la Corte, del contenido de su argumentación se comprende que su postura se dirige a defender la exequibilidad de la norma enjuiciada.

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

B. PRIMERA CUESTIÓN PREVIA: APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

50. En atención a los reparos formulados por algunos intervinientes -ICBF y Ministerio Público-²³ acerca de la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad, la Sala se referirá en primer término a este particular, a efecto de determinar si aquélla satisface las exigencias de pertinencia, claridad, especificidad, certeza y suficiencia para que la Corte se pronuncie de fondo respecto del cargo de inconstitucionalidad propuesto.

51. Los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta Política legitiman a todo ciudadano(a) colombiano(a) para demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata de un mecanismo regido por el principio *pro actione*, lo que implica “*que propende por un acceso abierto a los instrumentos del control constitucional, teniendo en cuenta, primero, que según la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y segundo, 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.*”²⁴

52. El citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de rigores formales y técnicos, pero no releva al demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa dirigida a justificar las razones por las cuales la norma impugnada se considera contraria a la Carta (artículo 3 del Decreto 2067 de 1991)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, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, para que la Corte pueda entrar a examinarlos de fondo. Las exigencias decantadas en el citado proveído, reiterado en múltiples pronunciamientos²⁶, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 2 – Requisitos de aptitud de la demanda de inconstitucionalidad

²³ El DAFP finalizó su intervención indicando que la norma carecía de claridad, certeza, especificidad, 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 proscribire la imposición de una carga mínima, 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 la otra, en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa.” La Corte ha reiterado esta postura en múltiples pronunciamientos: C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-281 de 2013, C-165 de 2019, entre otras.

²⁶ Corte Constitucional, sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, 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-909 de 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-094 de 2020, entre otras.

(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 ²⁹ .”
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 inadmisibile 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

²⁷ Nota al pie número 25 de la sentencia C-1052 de 2001: “Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° del Decreto 2700 de 1991, pues ‘del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella’.”

²⁸ Nota al pie número 26 de la sentencia C-1052 de 2001: “Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 ‘por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales’, pues la acusación carece de 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-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 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-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el 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 se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.”

Requisito	Contenido
	<i>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.”</i>

53. Adicionalmente, esta Corporación ha determinado que cuando se cuestiona una norma por violación del 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 qué consiste el trato discriminatorio que la norma establece; y (iii) presente las razones por las cuales dicho trato resulta desproporcionado o irrazonable.³² De no cumplirse con esta carga argumentativa, se ha de entender que el cargo no es apto para generar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada, y por tanto no amerita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

54. De otra parte, el cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente en el momento en que el magistrado sustanciador decide sobre la admisibilidad de la demanda. Empero, esto no 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 el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio³³. No se trata de obstaculizar el ejercicio de esta acción ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucionalidad que se predica de las normas jurídicas exige que el control que le corresponde acometer a la Corte sólo se active cuando el/la accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la validez de la norma acusada, y que por tanto justifiquen la apertura del debate.

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

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 momento de resolver el fondo de la cuestión, “...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana 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 por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional”. Sentencia C-542 de 2017. En este mismo sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012, C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, entre otras.

56. *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 para 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 derechos al trabajo y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

57. *Certeza.* La argumentación de la accionante se dirige en contra de disposiciones contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, que establecen un trato preferencial en beneficio de un grupo 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 desconoce que al momento de indicar los textos acusados, la demandante se limita a señalar ciertas frases del citado artículo 196, que por sí solas no conforman las normas que ella cuestiona. Sin embargo, esto no torna en inciertos los cargos, ya que, en lo sustancial, estos sí se dirigen contra los enunciados normativos de los cuales hacen parte las expresiones que ella señala como demandadas. Además, sus argumentos se basan en una adecuada interpretación de estos, y, como se verá, son suficientes para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación. En consecuencia, con 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*, sección I-C-, para efectos de proceder a su análisis de constitucionalidad de cara a los cuestionamientos de la demandante³⁴.

58. *Especificidad.* Los argumentos esgrimidos por la demandante para fundamentar sus cargos son concretos y directamente relacionados con los apartes normativos cuestionados. Puntualmente, esta sostiene que: (i) la población juvenil no se encuentra en condiciones reales de vulnerabilidad; (ii) la norma no contribuye a disminuir la tasa de desempleo sino que lo traslada de un segmento de la población a otro; (iii) su ejecución perjudica las personas mayores de 28 años que son rechazadas 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 al trabajo; y (vi) se desconoce también que el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos debe efectuarse en igualdad de condiciones y con base exclusivamente en el mérito.

³⁴ Al respecto, en sentencia C-142 de 2018, la Corte señaló lo siguiente. “Cuando la Corte de oficio completa una proposición jurídica acusada, su estudio se restringe al cargo presentado inicialmente por el demandante. Lo que este Tribunal no puede hacer es integrar una proposición jurídica y estudiarla a la luz de un nuevo argumento que no fue presentado en la demanda. Lo anterior sería lo que ocurriría en esta 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 alguna. // En este punto cabe anotar que lo anterior no significa que para la Corte no sea posible integrar de oficio la proposición jurídica completa, en los eventos reseñados. No obstante, para que ello sea posible y la demanda cumpla los requisitos mínimos para su estudio de fondo, los motivos de inconstitucionalidad presentados deben ser suficientes para reprochar la proposición jurídica completa independientemente de si es la Corte o el demandante quien complete la proposición.”

59. El ICBF y el Ministerio Público adujeron que la demanda no sustenta adecuadamente el cargo por 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 demanda no 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 identifica con claridad que la demandante (i) da cuenta de dos grupos poblacionales -personas entre 18 y 28 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 norma 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 trato es injustificado e irrazonable -ver *supra*, num. 58.- Cabe recordar el aludido principio *pro actione* le impone a la Corte flexibilizar las exigencias técnicas y formalistas a fin de garantizar el carácter público y democrático de la acción de inconstitucionalidad, sin caer en el error de subrogar al actor en la carga argumentativa que le corresponde, cosa que no ha ocurrido en el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala, ya que, como quedó visto, el cargo por sí solo cumple con los requisitos ya referidos.

60. De otra parte, el Ministerio Público considera se debió inadmitir “*el cargo por violación del artículo 1° de la CAHD*”, porque carece de soporte argumental alguno. La Sala Plena se aparta de esta postura, porque, de la forma como se desarrolla la demanda, se entiende que la cita que la actora hace de dicha norma no es para formular un cargo autónomo por su violación, sino para reiterar la prohibición de tratos discriminatorios basados en criterios sospechosos contenida en el artículo 13 superior, que sí aduce infringido.

61. *Pertinencia.* La demanda efectivamente plantea una controversia de orden constitucional, pues se 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.

62. *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 decir, son lo suficientemente persuasivos para llevar a cabo el control de constitucionalidad del artículo en discusión, todo lo cual lleva a concluir que la demanda es apta para provocar un pronunciamiento de fondo.

C. SEGUNDA CUESTIÓN PREVIA: INTEGRACIÓN DE LA PROPOSICIÓN JURÍDICA COMPLETA

63. El artículo 6 de Decreto 2067 de 1991 confiere a esta Corporación la facultad excepcional³⁵ de integrar textos normativos no demandados con aquéllos que son objeto revisión, con el fin de evitar fallos inocuos, o cuando

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

ello sea necesario para el pronunciamiento de fondo resultante de su control constitucional.³⁶

64. Esta potestad procede, entre otras circunstancias³⁷, cuando la demanda se dirige en contra de *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, tomadas 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 inexecutable 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 cotejadas o contrastadas con la Constitución.”³⁸

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

Tabla 3 – Razones de la integración normativa

Expresión demandada	Razón de la integración
<p>“...las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años...” (primer inciso)</p>	<p>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.</p>
<p>“...con el fin de que sean provistos con jóvenes...” (primer inciso)</p>	<p>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</p>
<p>“...permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años,”</p>	<p>integrarlas con las oraciones a las que pertenecen, a efecto de contar con una</p>

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-320 de 1997, reiterada en sentencias C-992 de 2000, C-448 de 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 sólo será procedente cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando iii) la norma se encuentre intrínsecamente 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.

Expresión demandada	Razón de la integración
(parágrafo 1°)	proposición jurídica completa. De no hacerlo, carecería de sentido la revisión constitucional, y la decisión de la Corporación sería inocua.
“...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°)	

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

D. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

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

- (i) ¿Son inconstitucionales las normas que establecen medidas para favorecer el acceso a cargos públicos de 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 desempeño de funciones y cargos públicos de estas últimas?
- (ii) ¿Es inconstitucional la norma que prioriza a los jóvenes que han estado bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la aplicación de las medidas previstas para favorecer el acceso de la población juvenil a empleos públicos, por comportar un trato discriminatorio injustificado hacia los jóvenes que en su infancia y adolescencia no requirieron de la atención de dicho sistema?

68. Para dilucidar lo anterior, a continuación la Sala Plena (i) se referirá al contenido y alcance de la norma demandada; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y la constitucionalidad de las 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) someterá el artículo cuestionado a un juicio integrado de igualdad.

E. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA NORMA DEMANDADA

69. El artículo cuestionado hace parte de la Ley aprobatoria del PND³⁹ 2018 – 2022. Se ubica dentro del capítulo de mecanismos de ejecución de uno de sus ejes programáticos denominado Pacto por la Equidad, específicamente en el acápite titulado “Equidad en el trabajo”⁴⁰.

70. La norma en discusión responde al objetivo consignado en las Bases del PND de “*promover la inclusión social, económica y política de los jóvenes que a su vez contribuya al desarrollo económico y social del país*”⁴¹. Está dirigida a las entidades públicas, a las que impone el deber priorizar la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, y regula las condiciones precisas en las que este mandato debe materializarse, en los siguientes términos:

- (i) Las modificaciones a las plantas de personal que se lleven a cabo garantizarán que el 10% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional⁴².
- (ii) Los nuevos empleos permanentes del nivel profesional no exigirán experiencia profesional hasta el grado 11, y admitirán la aplicación de las equivalencias respectivas⁴³.
- (iii) Los manuales de funciones y competencia se adecuarán para permitir el nombramiento de jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia, o determinar las equivalencias que correspondan, siempre que reúnan los requisitos para desempeñar el cargo⁴⁴.
- (iv) En la creación de empleos temporales, se garantizará que el 10% de estos sean provistos con jóvenes entre 18 y 28 años⁴⁵.

³⁹ En múltiples pronunciamientos esta Corporación ha definido el PND, regulado en los artículos 339 y siguientes de la Carta, como (i) una “*expresión suprema de la función de planeación*” (sentencia C-478 de 1992) o una “*manifestación de la dirección de la economía por parte del Estado*” (sentencia C-016 de 2016); que (ii) opera como “*mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal*” (sentencia C-015 de 1996); (iii) constituye “*presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema 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 (Mecanismos de Ejecución del Plan), Sección III (Pacto por la equidad), Subsección 2 (Equidad en el trabajo), de la Ley 1955 de 2019.

⁴¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, publicado en el Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019, página 169. En: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co>. Según el artículo 2° de la Ley 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 de 2015 (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 la 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.). De otra 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 de experiencia para cada cargo, podrán prever la aplicación de equivalencias entre estudios y experiencia. A modo de ejemplo, en el nivel profesional de las entidades de la Rama Ejecutiva, una especialización puede equivaler a 2 años de experiencia profesional, una maestría a 3 años de experiencia profesional, y doctorado o postdoctorado a 4 años de experiencia profesional, y viceversa (art. 2.2.2.5.1.).

⁴⁵ Ibid., parágrafo 2°

- (v) En la vinculación de provisionales, se dará prioridad a los jóvenes entre 18 y 28 años⁴⁶.
- (vi) En la implementación de las anteriores medidas, tendrán prioridad los jóvenes entre 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del SNBF⁴⁷.

71. Con respecto al alcance de la norma, la Universidad Libre anotó en su intervención que la regla de 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 vacantes que se lleguen a generar, *“por lo que se corre el riesgo de vincular masivamente personas que no tienen las mejores competencias, conocimientos, destrezas ni habilidades para un cargo”*⁴⁸. Este planteamiento conduce a preguntarse si el mandato de priorización contenido en el párrafo 3° del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se aplica para el 100% de las vacantes que se generen en todas las entidades públicas.

72. La Sala Plena considera que para un correcto entendimiento del ámbito de aplicación del citado párrafo es necesario comprender cuál era el objetivo perseguido por el Legislador con la expedición de la norma. A este efecto, resulta pertinente remitirse al trámite ante el Congreso de la ley aprobatoria del PND 2018 – 2022, del cual cabe resaltar lo siguiente en relación con el artículo en discusión:

- (i) 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 del Departamento Nacional de Planeación⁴⁹.
- (ii) Durante las reuniones conjuntas entre los parlamentarios ponentes y los integrantes del Gobierno nacional para estudiar el contenido del proyecto, la Ministra del Trabajo explicó, con respecto al artículo sobre generación de empleo para la población joven del país, que *“[a]nte los altos índices de desempleo juvenil el artículo pretende que el 10% de las plantas sea para contratar a jóvenes.”* Esta comprensión quedó plasmada en el informe de ponencia para primer debate ante las comisiones conjuntas de asuntos económicos⁵⁰.

⁴⁶ Ibid., párrafo 3°.

⁴⁷ Ibid., párrafo 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 125, referente a la generación de empleo para la población joven del país, un párrafo 3° del siguiente tenor: *“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.”* Gaceta del Congreso No. 33 del 7 de febrero 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 el 125 del proyecto, que corresponde al artículo 196 del texto finalmente aprobado.

- (iii) El contenido del párrafo 3° fue aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas de asuntos económicos⁵¹, y posteriormente por las plenarias de la Cámara de Representantes⁵² y del Senado de la República⁵³, en los mismos términos en los que fue propuesto por el Gobierno nacional en su proyecto.

73. Esto evidencia que la voluntad tanto del Ejecutivo -que propuso la norma- como del Legislador -que la 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, que se hizo explícito durante el trámite legislativo, subyace a la totalidad de las disposiciones del artículo 196, y así lo refleja el hecho de que otras medidas contenidas en la misma norma referidas a la provisión de cargos en casos de modificación a las plantas de personal -inciso 1°- o creación de empleos temporales -párrafo 2°-, establecen el trato preferencial para los jóvenes en el mismo porcentaje. Así las cosas, y sin que se vislumbre que el Legislador haya considerado la aplicación de un rasero diferente para el párrafo 3° del artículo 196, la Sala Plena interpreta que la regla que da prioridad a los jóvenes en nombramientos provisionales, también se circunscribe al 10% de las vacantes que admitan este tipo de designación.

74. Lo anterior, por supuesto, sin perder de vista que la procedencia de los nombramientos en provisionalidad debe entenderse como una excepción al principio del mérito como criterio de ingreso a la función pública -artículo 125 de la Carta-, que se justifica sólo por la necesidad de garantizar la continuidad de la actividad estatal⁵⁴. Por lo tanto, para la Sala Plena es claro que las reglas de priorización contenidas en el artículo impugnado no pueden anteponerse a la provisión de cargos mediante un concurso público, ni al derecho 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 proceso de selección⁵⁵.

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

75. 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 reiteran algunos de los precedentes

⁵¹ Texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas de la honorable Cámara de Representantes y el honorable Senado de la República el viernes 22 de marzo de 2019 al proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, publicado en la Gaceta del 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 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, publicado en Gaceta del Congreso No. 293 del 2 de mayo de 2019. 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. 227 de 2019 Senado – 311 de 2019 Cámara “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, publicado en Gaceta del Congreso No. 315 del 7 de mayo de 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 de 2020, entre otras.

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

fijados por la Corte sobre la materia, que son de relevancia para el análisis de la norma cuestionada:

- (i) La igualdad es uno de los pilares del Estado Social de Derecho⁵⁶, y fundamento de la Democracia.⁵⁷
- (ii) En la Constitución de 1991, la igualdad tiene una triple condición como (a) *valor*, porque consagra fines hacia los cuales debe orientarse la actividad estatal; (b) *principio*, porque constituye un deber ser que rige la producción, interpretación y aplicación de normas jurídicas; y (c) *derecho*, porque toda persona tiene la potestad de exigir su protección mediante la imposición a terceros de deberes de abstención o de acción, según el caso⁵⁸.
- (iii) La igualdad tiene dos facetas, *formal* y *material*, que no son excluyentes, sino que se complementan para lograr la realización de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. La igualdad material le impone a este último el deber de “[promover] *las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva*” -artículo 13 superior-, a través de la aplicación de alguno de los siguientes 4 mandatos: (a) trato igual a personas en circunstancias idénticas; (b) trato paritario a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas similitudes son más relevantes que sus diferencias; (c) trato diferenciado a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas diferencias son más relevantes; y (d) trato desigual a personas en circunstancias desiguales y disímiles⁵⁹.
- (iv) La igualdad es de carácter relacional, por lo que carece de un contenido material específico⁶⁰. Este se determina mediante un ejercicio de comparación entre personas, a través del cual es posible identificar cuál de los aludidos mandatos es aplicable a determinada situación particular.

76. 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

77. Tal como lo anotó el ICBF, en sentencia C-115 de 2017⁶² la Corporación examinó la constitucionalidad de una norma que impuso al Gobierno nacional el deber de diseñar y promover 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

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencias C-566 de 1995, C-209 de 2012, C-1019 de 2012, C-178 de 2014, C-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 2016, C-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 2014, C-178 de 2014, C-329 de 2015, C-035 de 2016, C-191 de 2016, C-115 de 2017, C-605 de 2019, entre otras.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias C-090 de 2001, SU-388 de 2005, C-624 de 2008, C-250 de 2012, C-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.

discriminatorio 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, y no solo la de uno de sus segmentos. Como resultado del juicio de constitucionalidad, se concluyó que la norma era exequible, porque se ofrecía como idónea, razonable y proporcionada para *“crear condiciones de igualdad material, respecto de un grupo poblacional sensiblemente afectado por el 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.”*⁶³

78. Aunque el objeto del trato diferencial analizado en la sentencia C-115 de 2017 es de unas características distintas al que aquí se examina, dicha providencia constituye un antecedente relevante para el análisis de la norma en cuestión. De una parte, la citada sentencia refiere una regla de trato diferenciado basado en la edad que busca favorecer a los jóvenes menores de 28 años; de otra, reconoce que estos se han enfrentado 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 reducir tales obstáculos, siempre que sean idóneas razonables y proporcionadas.

79. Por lo demás, los programas crediticios previstos en el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010⁶⁴, que fueron examinados en la sentencia C-115 de 2017, y las normas para favorecer el acceso al empleo público que ahora ocupan la atención de la Sala, no son las únicas medidas que el Estado ha dispuesto para mejorar la inclusión laboral y económica de la población juvenil. A modo de ejemplo, se listan las siguientes:

Tabla 4 – Otras medidas para favorecer la inclusión social y económica de la población juvenil

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

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.”*

Norma	Contenido
	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

⁶⁷ “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para 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 definir el concepto de “empresas jóvenes”, así: “aquéllas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos 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 jóvenes y se dictan otras disposiciones”

Norma	Contenido
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.

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

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

81. De los artículos 40.7 y 125 de la Carta se deriva el derecho de todo ciudadano a desempeñar funciones y cargos públicos, y a que el acceso a los cargos de carrera⁷⁰ se realice en condiciones de igualdad. Sin desconocer su trascendencia, este precepto no se puede leer de manera aislada, sino que debe interpretarse en forma sistemática y armonizarse con otros de igual valía consagrados en la Constitución, como la igualdad material y su consecuente mandato de dispensar un trato desigual a personas desiguales.

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

Tabla 5 – 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

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 demás excepciones previstas en la ley.

⁷¹ “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución y se dictan otras disposiciones”.

⁷² El condicionamiento consistió en que “...se entienda que la regla de selección ... se deberá aplicar en forma paulatina, es decir, en la medida en que los cargos del ‘máximo nivel decisorio’ y de ‘otros niveles decisorios’ vayan quedando vacantes. Y que cuando el nombramiento de las personas que han de ocupar dichos cargos dependa de varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que éste sea un imperativo ineludible.”

Sentencia	Norma	Decisión Corte Constitucional
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

83. Ahora bien, sería impreciso sostener que las políticas de trato diferenciado en el marco de la función pública carecen de limitación alguna. Este Tribunal ha entendido que las medidas dirigidas a privilegiar el ingreso y la permanencia de personas vulnerables en empleos públicos no pueden desconocer el principio del mérito como único criterio válido para la provisión de cargos de carrera⁷⁵. Cuando entran en tensión 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 solución que permita mantener hasta donde resulte posible la protección, sin perjudicar los derechos de carrera⁷⁶.

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

H. 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

Sentencia C-371 de 2000.

⁷³ “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración 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 encuentren en la misma situación, en aras de proteger la prevalencia de los derechos de los niños y el grupo familiar al 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 2020, entre otras.

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

PÚBLICAS EN CABEZA DE LAS PERSONAS MAYORES DE 28 AÑOS

85. 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 material de un grupo que, en comparación con el resto de la población, afronta mayores barreras para realizar sus derechos constitucionales; y (ii) no son incompatibles con la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, siempre que no se obstaculicen los derechos de 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 años 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 etario sin desconocer la regla de provisión de cargos de carrera mediante concurso; y (ii) la flexibilización de los requisitos de experiencia para determinados empleos. Adicionalmente, (iii) el artículo impugnado otorga prelación a los jóvenes que estuvieron a cargo del SNBF en la aplicación de dichas medidas.

86. En el presente caso la demandante cuestiona la constitucionalidad de dicha norma, porque, a su juicio, comporta un trato discriminatorio hacia las personas por fuera de dicho grupo etario, en 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. Para 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) identificar si 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 trabajo y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, ya que la razón de la presunta violación de estos últimos se fundamenta en un desconocimiento de la igualdad. Por lo tanto, en la medida en 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 norma cuestionada se pueden resolver a través del juicio integrado de igualdad.

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

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

88. *Existencia de tratamiento diferenciado.* Evidentemente, la norma en discusión crea un trato desigual entre personas que, en principio, deberían contar con las mismas oportunidades para emplearse en entidades públicas, porque da prioridad a la población juvenil en la provisión del 10% de las vacantes que surjan en las entidades públicas como resultado de modificaciones a la planta de personal, creación de nuevos cargos, empleos temporales, y situaciones administrativas que demanden nombramientos en provisionalidad. Adicionalmente, el parágrafo 4° del artículo en 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 norma sí se identifica la presencia de dos tratamientos diferenciados, uno basado en la edad, y otro basado en situaciones de vulnerabilidad. Sobre este último aspecto, cabe recordar, como acertadamente lo trae a colación el ICBF, que este Tribunal ha considerado que “*los jóvenes que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica*”⁷⁸.

89. En este punto es preciso indicar que el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, además de las referidas 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 sentido, se 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-, como también que “[l]as entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda [sic], siempre y cuando 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 público, realmente no generan un trato diferenciado, ya que los requisitos de experiencia para acceder a los 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 cargos.

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-586 de 2014.

90. *Justificación constitucional del trato desigual.* Para dilucidar este aspecto la Sala Plena se valdrá de un examen *intermedio*, teniendo en cuenta que uno de los criterios empleado para configurar el trato diferencial -la edad- ha sido considerado como de carácter semi sospechoso, lo que conlleva a que el examen de igualdad deba aplicarse con dicho nivel de intensidad⁷⁹. En tal virtud, y de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales actuales acerca del contenido del examen intermedio 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 efectivamente conducente para lograrlo, y (iii) que la medida no sea evidentemente desproporcionada.

91. (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 constitucionales 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*-.

92. Lo anterior evidencia que el objetivo que la norma se propuso alcanzar se ajusta a los preceptos constitucionales. Y en cuanto a la importancia, si bien todas las normas superiores merecerían tal 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 fundamental de la sociedad”⁸⁰, pues de la satisfacción de sus derechos constitucionales depende la consolidación de 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 han enfrentado a mayores barreras de acceso al empleo que el resto de la población en edad laboral.

93. En efecto, el documento “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 - Pacto por Colombia pacto por la equidad*”, cuyo contenido hace parte integral de la Ley 1955 de 2019⁸¹, al fundamentar las estrategias focalizadas hacia el mejoramiento de las oportunidades laborales para la población juvenil, describe lo siguiente:

⁷⁹ “La Sala hace énfasis en este último test en la medida en que jurisprudencialmente se ha admitido 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” Corte 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 valía de 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 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.”

“La población joven representa un tercio de la población en edad de trabajar, sin embargo, es un grupo que se enfrenta a pocas y precarias oportunidades laborales (...). Durante el trimestre móvil 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%). Esta situación puede ser más grave si se toma en cuenta que los jóvenes que logran acceder al mercado lo hacen bajo condiciones poco favorables: alta informalidad, bajos niveles de salarios y remuneración, condiciones contractuales desventajosas, entre otras (Documento CONPES 173 de 2014).”⁸²

94. 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 desempleo se 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 2019 - América Latina y del Caribe” de la OIT, citado por el DAFP en su intervención, dicha organización 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 [América Latina y el Caribe] triplica la tasa de los adultos, ratio que no ha mostrado cambios en las últimas décadas”⁸⁴, al tiempo que, durante el mismo lapso, “[l]a tasa de participación de los jóvenes en el mercado laboral, tanto de los hombres como de mujeres, ha tenido una tendencia decreciente”⁸⁵. Específicamente para Colombia, dicha organización da cuenta de que los índices de desocupación juvenil en Colombia aumentaron en los tres primeros trimestres de 2019 en comparación con el mismo periodo del 2018⁸⁶. Esta tendencia se mantuvo en el año 2020 según las estadísticas del DANE citadas por la Universidad Libre, las cuales muestran que, entre abril y junio de 2020 “[l]a tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 29,5%, registrando un aumento de 12,3 p.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 año anterior (13,8%).”⁸⁷ Se insiste, las estadísticas reflejan que las tasas de desempleo de los jóvenes 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 grupo en el mercado laboral.”⁸⁸

⁸² Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, publicado en el Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019, página 169. En: <http://svrpubindc.imprensa.gov.co>.

⁸³ Organización Internacional del Trabajo. Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe P. 13 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 Integrada de Hogares (GEIH) Abril – junio 2020. Mercado Laboral de la Juventud – Trimestre abril – junio 2020. En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr20_jun20.pdf.

⁸⁸ Organización Internacional del Trabajo. Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe. Op cit. P. 72.

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

96. De otra parte, en lo que concierne a la finalidad de la regla de priorización de quienes han estado bajo la custodia o el cuidado del SNBF en la aplicación de la medida prevista para la población juvenil, la Sala Plena coincide con lo planteado por el ICBF en su intervención, en cuanto a que el paso de un joven por el SNBF, bien sea porque fue destinatario de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos⁹⁰, o porque estuvo vinculado al SRPA⁹¹, es indicativo de una situación de desprotección familiar y social, lo cual amerita una batería de protección más robusta que aquélla prevista para los jóvenes que en su infancia y adolescencia no requirieron de la intervención del SNBF. En este orden, las medidas en favor de la inclusión social y económica de estos jóvenes también se orientan hacia la realización de las citadas finalidades constitucionales, a todas luces importantes.

97. (ii) *La norma contiene medidas adecuadas y conducentes para alcanzar el fin propuesto.* No se requieren mayores consideraciones para concluir que este criterio se cumple en el caso en cuestión. Una manera idónea de aumentar las oportunidades laborales de los jóvenes, en especial de aquéllos 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 públicos, como una manera de compensar la histórica situación de desventaja en la que estas personas se encuentran frente al resto de la población.

98. 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 modo que **valerse de las necesidades del servicio que llevan a las entidades públicas a vincular personal para crear empleos dirigidos a la población juvenil, se muestra como una medida adecuada y conducente para lograr el propósito de reducir las barreras de acceso de los integrantes de dicha población al mercado laboral.**

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 de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer en el 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 vulneración 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 – Adolescentes en conflicto con la Ley. Bogotá, D.C. Diciembre 2012. En: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-29.pdf>

99. (iii) *Las medidas contenidas en la norma no son evidentemente desproporcionadas.* Ciertamente las medidas sometidas a escrutinio reducen en un 10% las oportunidades de acceso de los mayores de 28 a algunos empleos públicos, lo que a la postre limita, su derecho al trabajo. Sin embargo, para la Sala Plena es claro que el costo que esta restricción representa se ve ampliamente superado por los 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 reduce a trasladar el desempleo de un grupo poblacional a otro. Aceptar esta postura no es otra cosa que negar la realidad que muestran las estadísticas -cfr. *supra* num. 94-, pretermittir el deber que la 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.

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

101. 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 ciertamente también amerita atención, no es una razón para considerar inconstitucional una política encaminada a 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 en mayor proporción que a otros grupos poblacionales. Además, se insiste, dichas medidas recaen sobre el 10% de los cargos nuevos, empleos temporales, y vacantes a ser provistas en provisionalidad, por lo que los demás nombramientos no están sujetos a restricciones etarias, sino a la satisfacción de los requisitos para desempeñar el cargo, aplicables por igual a todos los aspirantes. De otra parte, la Sala nota que en el ordenamiento también existen otras medidas de fomento del empleo buscan favorecer a otros segmentos de la población⁹², lo cual

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 de discapacidad, sin restricción en

muestra que el hecho de que un programa beneficie a cierto grupo etario en particular, no obsta para que a través de otras medidas se fomente la empleabilidad de otros grupos.

102. Finalmente, la Sala también encuentra razonable la regla contenida en el párrafo 4º, transversal a todo el artículo 196 referido, que otorga prioridad a los jóvenes que estuvieron bajo custodia o protección del SNBF en la aplicación de las medidas contenidas en el resto del artículo. Se trata de una respuesta consecuente a la situación de desventaja que fundadamente se puede predicar de 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 adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados -art. 13 *ibidem*- justifican ese trato diferenciado dentro de la población juvenil.

103. 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 funciones y cargos públicos de las personas por fuera de dicho rango etario, esto no necesariamente se traduce en un quebrantamiento de la Constitución.** Al someter la norma a un juicio integrado de igualdad, se constata que **los tratamientos diferenciados que ella comporta buscan satisfacer finalidades constitucionales importantes, son adecuados y conducentes para lograrlos, y resultan proporcionales, razones por las cuales no son violatorios 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.** Por consiguiente, la Sala Plena declarará la exequibilidad de la disposición demandada.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

104. Correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Dora Edilma Bernal Pérez en contra de algunos apartes del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, ley aprobatoria del PND, que estableció una medida en beneficio de los jóvenes entre 18 y 28 años para facilitar su acceso a empleos públicos, mediante la designación del 10% de nuevos cargos, empleos temporales, y vacantes a ser provistas en provisionalidad, y la flexibilización de los requisitos de experiencia para determinados empleos. Adicionalmente, el

cuanto a su edad. (ii) Ley 1429 de 2010, art. 10. Beneficio tributario temporal para los empleadores que vinculen en nuevos cargos a personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, sin restricción alguna en cuanto a su edad. (iii) Ley 1429 de 2010, art. 11. Beneficio tributario temporal para empleadores que vinculen a mujeres mayores de 40 años que en los últimos 12 no hayan trabajado bajo contrato laboral. (iv) Ley 1429 de 2010, art. 13. Beneficio tributario temporal para empleadores que vinculen en nuevos cargos a personas 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. 130. Diseño de programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas. (vi) Ley 1618 de 2013, art. 13 numerales 1º y 8º. Preferencias a favor de personas en situación de discapacidad en procesos de contratación pública. (vii) 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 a personas en edad de pensión pero sin los aportes requeridos para acceder a esta prestación. (viii) Ley 2040 de 2020, art. 3. Criterio de desempate a favor de dicho grupo poblacional en procesos de contratación pública, entre otros.

artículo impugnado otorgó prelación a los jóvenes que estuvieron bajo custodia del ICBF en la aplicación de dichas medidas. A juicio de la demandante, estas medidas resultaban contrarias al principio de igualdad, quebrantaban los derechos al trabajo y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de las personas mayores de 28 años.

105. Tras considerar que la demanda era apta para provocar un pronunciamiento de fondo, la Sala Plena halló pertinente integrar los apartes demandados con el resto del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, a efectos de consolidar una proposición jurídica completa. Posteriormente, la Corte fijó el contenido y alcance de la norma con base en la finalidad perseguida por el Legislador, precisando que la regla que otorga prioridad 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 artículo impugnado no pueden anteponerse a la provisión de cargos mediante un concurso público, ni al derecho 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 proceso de selección.

106. Acto seguido, la Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y la constitucionalidad de las medidas de trato diferenciado dirigidas a realizar la igualdad material, y concluyó que aquéllas en favor de la población juvenil también tienen cabida dentro de la función pública, siempre y cuando no desconozcan el principio del mérito, ni afecten el acceso a empleos en entidades y órganos del Estado mediante concurso público. Bajo esta comprensión, la Sala Plena sometió la norma a un juicio integrado de igualdad de intensidad intermedia, y constató que las medidas que esta contempla buscan satisfacer los fines constitucionales de igualdad material y prosperidad general, son adecuadas y conducentes para alcanzarlos, y en todo caso resultan proporcionales, porque si bien limitan los derechos de los mayores de 28 años, esta restricción se justifica frente al beneficio que las medidas reportan para un grupo poblacional que se enfrenta a mayores barreras de acceso al mercado laboral. Por lo tanto, la Sala Plena determinó que 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 justicia en 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 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, por los cargos 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