

**IX. EXPEDIENTE D-11589 - SENTENCIA C-115/17 (Febrero 22)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

**1. Norma acusada**

**LEY 1429 DE 2010**

(Diciembre 29)

*Por el cual se expide la Ley de Formalización y generación de empleo*

**ARTÍCULO 3o. FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá:

a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por **jóvenes menores de 28 años** Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites. [...]

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, los apartes demandados del artículo 3º, literal a (parcial) de la Ley 1429 de 2010, *Ley de Formalización y Generación de Empleo*.

**3. Síntesis de la providencia**

En el presente caso, le correspondía a la Corte determinar si una medida que focaliza la acción de fomento del Estado para el acceso al empleo formal y a la creación de empresa, en jóvenes tecnólogos o profesionales menores de 28 años, desconoce el fin del estado de propender por la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo y el principio de progresividad. A pesar de que se podían identificar problemáticas distintas respecto de la misma norma, la Corte constató que todas se encontraban ligadas entre sí, por lo que se imponía un examen sistemático de los mandatos constitucionales y convencionales en juego, los cuales son modulados en este tipo de medidas de

fomento, por el principio constitucional de igualdad.

La conclusión del examen llevado a cabo por el Tribunal, fue de constitucionalidad de la medida cuestionada. A su juicio, constituye un instrumento razonable, por cuanto su finalidad es la de crear instrumentos para materializar el mandato constitucional de propugnar por crear condiciones de igualdad material, respecto de un grupo poblacional sensiblemente afectado por el desempleo y el empleo informal y precario, acorde con el deber estatal consagrado en el inciso segundo del artículo 45 de la Carta. Se trata de una medida de acción afirmativa del tipo promoción y facilitación, que busca garantizar de manera efectiva y consultando el principio de progresividad, derechos fundamentales tales como el trabajo en condiciones dignas y justas, prioridad en el Estado social de derecho (art. 25 C.Po. y art. 23 de la declaración Universal de DD.HH. y arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), la seguridad social (art. 48 C.Po.) y el mínimo vital de la población juvenil, al tiempo que consulta los fines constitucionales de prosperidad general y la vigencia de un orden justo, caracterizado por la igualdad material. En razón de su directa vinculación con principios constitucionales, fines esenciales del Estado y derechos fundamentales previstos en la Carta Política y en el bloque de constitucionalidad, resultan no solamente legítimos, sino particularmente importantes.

De igual manera, la Corte encontró que el diseño y promoción de programas de microcrédito y crédito que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, así como inventivos a la tasa, al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites, configuran medios idóneos y conducentes

para lograr las finalidades indicadas. El legislador tomó en consideración las distintas causas de la informalidad en el trabajo juvenil y en el caso de la norma examinada, buscó afrontar las dificultades de financiación que se constituyen en un importante obstáculo para la creación de empresa y puestos formales de trabajo por parte de los jóvenes, los que en razón de la ausencia de experiencia suficiente, capital constituido, respaldo financiero e incluso, dificultad de los trámites que deben ser sorteados para la formalización, muchas veces no tienen acceso al crédito en las condiciones ordinarias. Por tratarse de una norma que ha producido efectos desde su promulgación en el año 2010, era posible evaluar su impacto respecto de los fines previstos. Así, el ministerio del Trabajo informó que el punto más alto de desempleo de los jóvenes menores de 28 años se alcanzó en 2009 y a partir de 2010, la tendencia fue de constante descenso, lo que indica la efectiva conducencia de las medidas de fomento que la ley examinada formuló y que llevó a la implementación de políticas públicas eficaces en el combate de esta grave problemática. Igualmente, el Ministerio de Industria y Comercio informó acerca del impacto positivo que han tenido estas medidas en el desarrollo empresarial del país, particularmente, a través de la creación de nuevas empresas. Aunque resulta difícil establecer una relación directa de causa a efecto absoluta entre la expedición de este tipo de normas de fomento y la creación de empresas y empleos formales, ya que para esto intervienen además, una serie de factores económicos y sociales que escapan al simple marco normativo, lo cierto es que es evidente que la disminución de obstáculos así como las medidas de apoyo e incentivo contribuyen a la consecución de los objetivos que fueron alcanzados, al alterar de manera efectiva, la relación costo-beneficio entre la informalidad empresarial y laboral y la formalidad.

Para la Corte, el literal a) del artículo 3º de la Ley 1429 de 2010 prevé una medida inspirada en el principio de igualdad, en particular, en la búsqueda de la igualdad material, que resulta razonable y progresiva en cuanto al contenido prestacional del derecho constitucional al trabajo, que propende por la consecución de fines constitucionales como la

prosperidad general, la vigencia de un orden justo y en especial, la prosperidad de los jóvenes, identificada como un fin esencial constitucional en el inciso segundo del artículo 45 de la Carta. Si bien es cierto que no es una medida con vocación de ser aplicada respecto de toda la población, sino a un segmento específico de la misma, la Corte determinó que su focalización se basa en criterios razonables y no en una decisión arbitraria o caprichosa del legislador. La medida no discrimina a la población mayor de 28 años por no ser suficientemente joven, sino que toma en cuenta la situación particularmente difícil en al que se encuentran los jóvenes menores de esa edad, la cual requiere una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado social de derecho. La situación de los adultos mayores no fue objeto de análisis en el presente caso, al encontrar que no existía una vulneración del derecho de igualdad. Por consiguiente, procedió a declarar la exequibilidad de la expresión demandada contenida en el citado literal, por los cargos analizados.

#### **4. Salvamento de voto**

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se apartó de la decisión de constitucionalidad de las medidas de fomento exclusivamente a favor de los jóvenes menores de 28 años. Considera que el criterio de edad no se justifica por sí solo para la focalización de estos programas, que desconoce el deber de procurar la prosperidad general (art. 2 C.Po.), así como la obligación del Estado de buscar la efectividad de los derechos y garantías constitucionales.

En particular, observó que son muchas las personas que superan esa edad que se encuentran en las mismas condiciones para acceder a programas de formación o a empleos formales, por lo que considera que no existe un principio de razón suficiente para establecer ese trato especial para dichos jóvenes. Advirtió que por ejemplo, los adultos mayores –en grado más alto- carecen de la oportunidad de acceso a crédito o microcrédito y menos aún, a un empleo formal, cuando la mayoría de ellos tampoco ha accedido a una pensión de vejez y carecen de los medios para una digna subsistencia y atención de necesidades fundamentales. A su juicio, la Corte ha debido declarar la

exequibilidad condicionada de la disposición acusada, de manera que se extendiera a esta población, la posibilidad

de ser beneficiarios de esas medidas de apoyo y fomento laboral y empresarial.