JÓVENES
ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

A MANERA DE INTRODUCCIÓN:

En Colombia, según la ley de juventud (ley 1622 de 2013) se estableció que se considera joven la persona que tiene entre 14 y 28 años, adicionalmente, el DANE estimó para el 2020 una población de 12`672.168 jóvenes representando el 25% de la población total del país, siendo el 50,4% hombres y 49,6% mujeres, a su vez, distribuidos geográficamente un 75,8% en cabecera municipal y 24,1% en centros poblados y rural disperso.

En términos de ocupación, en cifras del DANE (2020) hablan de tasa de 44,2% de hombres jóvenes ocupados frente a 25,5% de mujeres. Adicionalmente, las actividades desempeñadas de comercio, reparación de vehículos, agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, industrias manufactureras, administración pública, educación y salud humana.

Existe una brecha salarial de las personas jóvenes con respecto a los adultos entre 29 y 54 años (390.436 pesos menos en promedio) y con respecto a los mayores de 54 años de 152.372 pesos menos en promedio. Igualmente, al interior del grupo etario de jóvenes hay una brecha entre hombres y mujeres del 3.6% que aumenta con la edad y las labores del cuidado o el trabajo no remunerado.

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO:

La Organización Internacional del Trabajo ha marcado que “El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 pretende "Promover el crecimiento económico

sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos". ¿Qué significa "todos"? ¿Hay grupos especialmente desfavorecidos a la hora de encontrar un trabajo digno? Sí, los jóvenes de hoy -la generación mejor formada de la historia y nuestra esperanza de un futuro mejor- son el grupo de edad al que más le cuesta encontrar un trabajo digno".

En 2022 -últimos datos disponibles-, los jóvenes de 15 a 24 años representaban alrededor del 21% de la población total en edad de trabajar. Sin embargo, constituían menos del 13% del total de personas empleadas. Las cifras de desempleo son aún más crudas. El 33% del total de desempleados eran jóvenes.

Los jóvenes también tienen más probabilidades de ocupar "malos" puestos de trabajo. Por ejemplo, tienen el doble de probabilidades que los trabajadores adultos de vivir en la pobreza extrema, es decir, con menos de 1,90 dólares al día en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA)*.

También tienen muchas más probabilidades de tener un empleo informal, con escasa o nula protección social. Según los últimos datos disponibles sobre jóvenes con empleo informal, la tasa de informalidad juvenil era del 78% en 2021, frente al 58% de los adultos.

Además, en tiempos de crisis, los jóvenes sufren de manera desproporcionada y se recuperan más lentamente que otros grupos de edad. Lo vimos durante la crisis de COVID-19 y lo seguimos viendo durante la actual "policrisis", es decir, los múltiples y múltiples desafíos a los que se enfrenta el mundo, como el cambio climático, los conflictos y la elevada inflación a escala mundial.

Un reciente informe de la OIT se preguntaba: ¿Se ha recuperado el empleo juvenil? En él se concluía que el periodo de crisis ha remitido a muchos niveles, pero que los mercados de trabajo de los jóvenes aún no se han recuperado del todo. Esto es

especialmente cierto en las economías de ingresos bajos y medios, sobre todo en los Estados Árabes, Asia Oriental, África Subsahariana y Asia Meridional.

En el marco del Panorama Laboral 2022 América Latina y el Caribe de la OIT se dice que: “Los trabajadores informales tienen entre 3 y 4 veces más altas probabilidades de ser pobres que los trabajadores formales, a la vez que explican entre el 70 y el 90 por ciento de la pobreza laboral total. Esto permite afirmar que el problema más acuciante para la región es la calidad del empleo y los insuficientes ingresos laborales y totales generados por los trabajadores y sus familias”.

La tasa de informalidad regional entre los jóvenes, por otra parte, es de alrededor del 60 por ciento, significativamente superior al 47 por ciento registrado entre los adultos.

Adicionalmente, persisten las mayores dificultades históricas que experimentan los jóvenes en los mercados de trabajo de la región. Entre otras, ellos enfrentan una mayor intermitencia laboral por las intensas entradas y salidas de la fuerza de trabajo. La mayor inestabilidad ocupacional, a su vez, se asocia a su mayor prevalencia en actividades informales, precarias, de baja calificación.

Estos desafíos pueden potenciarse a causa de las transformaciones tecnológicas. La pandemia puso de manifiesto la brecha digital que existe entre regiones, países y al interior de los países entre jóvenes con diferentes niveles educativos, de calificación y socioeconómicos, así como entre los jóvenes residentes en áreas urbanas y rurales.

En este contexto de creciente demanda de competencias digitales la formación profesional resulta fundamental para reducir la brecha digital y de habilidades entre los jóvenes, así como para garantizar su mayor empleabilidad y acceso a trabajos decentes.

SER JOVEN EN COLOMBIA EN EL MARCO LEGAL:

En Colombia, se inicia la clasificación por edades de la población en la Constitución de 1886, que establece que serían mayores de edad las personas que tuviesen 21 años y menores a quienes tuviesen menos de dicha edad (Reina, 2012, p. 513). Esta mayoría de edad va a ser modificada a los 18 años en el Acto Legislativo 1/1975, del 18 de diciembre.

Es en la segunda mitad del siglo XX cuando se hace una verdadera identificación y reivindicación de los derechos de los jóvenes a nivel internacional, de modo que es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la que promueve y declara el Año Internacional de la Juventud en 1985. Colombia y Brasil comienzan en este periodo la identificación de los derechos de los jóvenes.

Este reconocimiento de los jóvenes en Colombia se produce dentro de una sociedad que entra en la modernización con aspectos como “la democratización de la educación, el fortalecimiento del Estado de derecho, el afianzamiento de lo laico en la cultura, la mayor integración internacional y la expansión de los medios masivos de comunicación” (Sarmiento, 2000, p. 2).

Colombia en 1990 establece la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, que se convertirá en 2000 en la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”, dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Sumado a estas iniciativas, Colombia sufrirá una transformación como Estado con la expedición de la Constitución Política de 1991, en la cual se reconocen los derechos de los adolescentes, al mencionar que “tienen derecho a la protección y a

la formación integral". Este reconocimiento a nivel constitucional es un gran avance de los derechos de los jóvenes, que va a reforzarse al expedirse la Ley 375/1997, de 4 de julio que tendrá por objeto establecer y orientar las políticas y los programas por parte del Estado y la sociedad para la juventud.

Pero será mediante la Ley 1622/2013, de 29 de abril que se establecen lineamientos claros para la formulación de las políticas públicas de juventud y se crea el sistema de gestión del conocimiento, al identificar como joven a "toda 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".

Respecto de la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, en el Código Sustantivo del Trabajo expedido en 1950, se estableció la capacidad para celebrar contratos de trabajo a las personas mayores de 18 años (Decreto 2663/1950, de 5 de agosto). Pero, igualmente, se permite celebrar contratos de trabajo con menores de edad, siempre que tengan permiso de sus padres o del inspector del trabajo o primera autoridad local. En la Ley 1098/2006, de 8 de noviembre, se determinará que pueden trabajar los adolescentes de 15 o 16 años, siempre que laboren solo seis horas al día, y los jóvenes de 17 años 8 horas diarias, máximo en la semana 40 horas.

Con respecto Colombia lo planteará el tránsito entre la educación y el trabajo en la Ley 1622/2013, de 29 de abril, por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones, marco legal que establece en el artículo 8 en las medidas de promoción que se debe garantizar a los jóvenes en Colombia una educación de calidad, incentivando que ellos permanezcan en la educación básica, secundaria, técnica y universitaria. Con lo que Colombia también pretende promover en los jóvenes "un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales".

En el marco de la Ley 1429/2010 denominada ley de primer empleo se estableció el incentivó a la formalización laboral y para ello se requiere de la formalización de las empresas o la creación de las mismas, creando los beneficios de progresividad de pago en la matrícula mercantil, progresividad en el impuesto de renta, progresividad en el pago de parafiscales. Se beneficia igualmente, a trabajadores menores de 28 años, personas en situación de discapacidad, desplazados o en proceso de reintegración, mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido vinculación laboral durante los últimos 12 meses, personas cabezas de familia en los niveles más bajos de la encuesta SISBÉN y empleados que devenguen menos de 1,5 salarios mínimos y que aparezcan cotizando al sistema de Seguridad Social Integral por primera vez.

En el marco de la Ley 2214-2022 se crearon medidas para facilitar la empleabilidad de jóvenes entre los 18 y los 28 años, haciendo énfasis en las Entidades Públicas con la modificación de los manuales de funciones, el empleo en la planta temporal, el 10% de los contratos de prestación de servicios personales se realice por jóvenes sin experiencia laboral, los empleos en provisionalidad y en la misión consular.

En el manual operativo del Programa Jóvenes en Paz se establece un componente de emprendimiento, asociatividad y empleabilidad, del cual para este último se consolida como una estrategia de salida del programa pretendiendo que los jóvenes cuenten con opciones que les permitan complementar su proyecto de vida mediante la prestación de servicios básicos de gestión y colocación de empleo que estarán a cargo de la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.

En ese sentido, lo que se propende desde el Programa de Jóvenes en Paz es la formalización laboral y la disminución del índice de desempleo y empleo informal de los jóvenes, precisamente por ello quien administrará estos servicios es el Servicio Público de Empleo.

LA SEGURIDAD SOCIAL

Aun cuando los jóvenes cuentan con una norma específica para ellos que es la Ley 1622/2013, de 29 de abril, en lo que respecta al sistema pensional, son equiparados a los mayores de edad, sin ninguna diferenciación, de acuerdo a lo perceptúado por la ley 100 de 1993.

Como todo ciudadano mayor de edad, en este caso asimilan igualmente a los jóvenes, quienes vinculados al trabajo formal o informal que se considere independiente deberán hacer aportes de manera obligatoria al sistema pensional. Siendo dual el sistema, pero excluyente entre sí, o se cotiza al régimen solidario de prima media con prestación definida, administrada por Colpensiones, fundamentado en la solidaridad intergeneracional, o las cotizaciones deben hacerse al régimen de ahorro individual con solidaridad administrado por las administradoras de fondos privadas de pensiones, fundamentado en el ahorro individual.

A 2019, los jóvenes se encuentran en su mayoría afiliados a las administradoras privadas de fondos de pensiones con 2´710.405 afiliados, de los cuales solo se encuentran cotizando en pensiones 1`890.295 (R146- Recomendación sobre la edad mínima, 1973).

La cifra de los jóvenes que hacen cotizaciones sobre uno a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) está en 1`794.143 y mayor a cuatro smmlv es de 96.135 afiliados cotizantes. Por esta razón, posiblemente se pensionen con una pensión de salario mínimo quienes cotizan arriba de tres smmlv, los de menos tendrán que ser financiados con garantía de pensión mínima, esto es, ayudados por el Estado para acceder a una pensión con salario mínimo. Esto evidencia la dificultad que tienen los jóvenes colombianos en acceder a una adecuada prestación de seguridad social, y específicamente a una pensión de vejez.

Lo cual invita a hacer parte del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por Colpensiones en el cual el reparto es menos inequitativo en cuanto

al reconocimiento pensional al iniciar el reconocimiento con el 65% del ingreso base de liquidación con aumentos que pueden llegar hasta el 80% teniendo en cuenta el número de semanas cotizadas al sistema, generando un retorno mayor al existente el sistema privado de pensiones.

Adicionalmente, con respecto a la situación de reconocimiento pensional de invalidez, la norma ha consagrado que en el caso de una pérdida de capacidad laboral mayor del 50% cuando se trate de una persona considerada joven por la ley colombiana, de acuerdo a la sentencia de constitucionalidad 020 de 2015, sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

EL DESEMPLEO JUVENIL

En artículo publicado por Gabriela Sánchez para la Fundaciòn Ideas para la Paz en 2021 se estableció que:
“En un contexto social donde el incremento del desempleo juvenil parece haberse vuelto costumbre, surge la necesidad de buscar alternativas de ingresos y oportunidades para quienes no encuentran una vinculación al mercado laboral.

De acuerdo con un informe de la CEPAL, las crisis financieras pueden recrudecer la violencia juvenil en América Latina (CEPAL, 2008). Como lo retrata la Defensoría del Pueblo, la exclusión socio-económica aumenta la vulnerabilidad de los adolescentes y los vuelve más propensos al reclutamiento de grupos al margen de la ley (Defensoría del Pueblo, 2020), sobre todo en las zonas rurales, donde esta práctica parece haberse consolidado gradualmente como una forma de sustento que puede garantizarles la provisión de salud, alimentación y otros elementos que son difíciles de encontrar en su cotidianidad por cuenta de las condiciones precarias y la falta de asistencia estatal. Un informe de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, publicado en 2020, expone que dentro de las causas que conducen al

reclutamiento de jóvenes menores de edad se encuentran las económicas, y entre ellas, las oportunidades laborales (El Tiempo, 2020).

Esta es una problemática que se refleja en distintas partes del país. Según una investigación de la FIP de 2016 en el sur de Córdoba, la falta de oportunidades laborales y educativas eran factores que motivaban a los jóvenes para vincularse "voluntariamente" a grupos armados ilegales como el Clan del Golfo, que les ofrecía dinero, celular, armas y motos con el fin de reclutarlos (Vélez, García y Vásquez, 2016). Otra investigación mostró que, en distintos municipios del Meta, las jóvenes son blanco fácil para el reclutamiento por parte de grupos paramilitares y guerrilleros, pues sus condiciones precarias en materia económica y de educación las hacen más propensas a ingresar a cambio de un sueldo, lo que las expone a situaciones de violencia sexual (Sánchez, Rodríguez y Serrato, 2013).

Diferentes medios han registrado cómo los ofrecimientos monetarios se han vuelto cada vez más atractivos durante la crisis económica de la pandemia. Es el caso del crecimiento en el número de menores reclutados por el ELN en Tumaco y por los combos en Medellín, tal y como lo retratan algunos testimonios (Álvarez, 2021; Otis, 2021). De igual forma, la grave situación de inseguridad y violencia en Buenaventura se debe, entre otras causas, al alto índice de desempleo del municipio, que antes de la pandemia se situaba en 75% y que aumentó a causa de este fenómeno. Este indicador refleja la falta de oportunidades para los y las jóvenes, quienes además son presionados por los diferentes grupos armados de la zona para que se unan a sus filas (ELN, Clan del Golfo, disidencias de las FARC y varios Grupos Delincuenciales Organizados) (Pacheco, 2021).

Por otra parte, algunos jóvenes desempleados que cuentan con mayores recursos ven en la búsqueda de oportunidades académicas y laborales en otros países el camino más claro para solventar sus necesidades. Así lo reveló la OIM, al explicar que la fuga de cerebros en Colombia alcanzó una tasa del 10,4% en 2012 (Remisio, 2019). Esta tendencia coincide con las estimaciones del Institute for Management

Development (IMD), que en 2018 calificó a Colombia como el cuarto país con peor retención del talento (Montes, 2018).

La población entre los 14 y 28 años no es solo la más afectada por el desempleo, sino la que más sufre el impacto de la desocupación sobre la salud mental (Tomás, Gutiérrez, & Fernández, 2017). De acuerdo con un análisis de la Fundación “la Caixa”, existe una vinculación directa entre no tener trabajo y la presencia de problemas mentales, que alcanzan una mayor repercusión cuando el desempleo se prolonga por largos períodos. Esto es particularmente preocupante si se considera que globalmente los jóvenes tardan cerca de 13,8 meses en conseguir un empleo estable (OIT, s.f.).

Dentro de las principales afectaciones que tiene el desempleo sobre la salud mental se encuentran la depresión, el deterioro de los recursos psicosociales y la pérdida de confianza. Los impactos son tales que la Asociación Colombiana de Psiquiatría reconoce que quienes se encuentran desempleados presentan un riesgo entre dos y siete veces más alto de padecer depresión clínica. Esta situación también puede incrementar las posibilidades de desarrollar trastornos ansiosos, consumir sustancias psicoactivas y los intentos de suicidio (Fernández & Suárez, 2019).

A esto se suma que la pandemia ha demostrado tener un efecto diferencial sobre la salud mental de las personas jóvenes. De acuerdo con un estudio de la Universidad Autónoma de Barcelona, los adultos jóvenes son el grupo etario que más ha sufrido las consecuencias de la pandemia y del aislamiento sobre la salud mental en Colombia: el 48% ha reportado síntomas de depresión, el 40% de somatización y el 37% de ansiedad (Guzmán & Tamayo, 2020)”.

DESARROLLOS JURISPRUDENCIALES

- En la sentencia de constitucionalidad 115 de 2017, la Corte Constitucional analizó la priorización o focalización de los programas de desarrollo empresarial para jóvenes menores de 28 años planteándose el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce el fin del Estado de propender por la prosperidad general, así como el derecho a la igualdad y al trabajo y el principio de progresividad, 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?, en el marco de la Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3, literal a (parcial) de la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo.

Para responder a este problema jurídico, la Corte Constitucional constata que, a pesar de poder identificar problemáticas distintas respecto de la misma norma, todas se encuentran ligadas entre sí, por lo que se impone un examen sistemático de los mandatos constitucionales y convencionales en juego, los que se encuentran modulados, en este tipo de medidas de fomento, por el principio constitucional de igualdad.

En este sentido, examinó, por una parte, la consecución de los fines del Estado y la progresividad en la faceta prestacional de los derechos constitucionales, en concreto del derecho al trabajo, a la luz del principio de igualdad, para determinar la constitucionalidad de la norma en cuestión, en una segunda parte, a través de un juicio de igualdad.

Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos,

para estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad.
Por lo tanto, se trata de medidas transitorias cuyo desmonte resulta del análisis de su eficacia en la superación de la desigualdad que combate. Estas medidas se conocen también como formas de discriminación inversa y se refieren, por ejemplo, a las cuotas de empleo público reservadas a mujeres.

El fundamento de las políticas de acción afirmativa de igualdad, es el mismo artículo 13 de la Constitución Política el que dispone que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”

Para la Corte, la norma demandada es declarada exequible, al tratarse de una medida inspirada en el principio de igualdad, en particular, en la búsqueda de crear condiciones de igualdad material. Es una medida razonable, proporcionada 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 particular, la prosperidad de los jóvenes, identificada como un fin especial constitucional en el inciso 2 del artículo 45 de la Constitución Política.

Si bien es cierto que no es una medida con vocación a ser aplicada respecto de toda la población, sino a un segmento específico de la misma, la Corte Constitucional encontró que su focalización se basa en criterios razonables y no en una decisión caprichosa o arbitraria del legislador. Por esta razón, como resultado del juicio realizado, es posible concluir que la norma que limita estas medidas de fomento a la población menor de 28 años, no discrimina a la población que supere dicha edad por no ser suficientemente joven, sino que 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.

- En la sentencia de constitucionalidad 050 de 2021, la Corte Constitucional resuelve sobre la demanda de la ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” 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.

  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."

Se plantean como problemas jurídicos los siguientes: (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?

En virtud del principio de igualdad de las políticas públicas dirigidas a fomentar la inclusión social y económica de la población juvenil tenemos que:
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 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 Derecho[56], y fundamento de la Democracia.

(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 caso.

(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 disímiles.

(iv) La igualdad es de carácter relacional, por lo que carece de un contenido material específico[60]. 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.

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.

Tal como lo anotó el ICBF, en sentencia C-115 de 2017 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 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.*"

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.

Por lo demás, los programas crediticios previstos en el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, 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:

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	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, art. 8°	Deber del Estado, en coordinación con la sociedad civil, de desarrollar estrategias que aseguren la seguridad en las condiciones laborales de los jóvenes y su justa remuneración, establecer mecanismos para favorecer empleos y condiciones de trabajo de calidad para los jóvenes, potenciar los mecanismos de orientación e inserción laboral en su beneficio, y organizar una bolsa de trabajo con actividades que puedan ser desempeñadas por aquéllos.
Ley 1622/2013, art. 76	Deber del Gobierno nacional de orientar recursos para fortalecer programas dirigidos a la juventud en materia de acceso al empleo.
Ley 1780/2016, 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.

Norma	Contenido
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.

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

Todas estas medidas revelan una genuina preocupación del Estado por mejorar el acceso de 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.

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". Esta misma conclusión se predica del artículo objeto de examen.

De otra parte, en lo que concierne a la finalidad de la regla de priorización de quienes han estado 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 derechos, o porque estuvo vinculado al SRPA, 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.

(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.

(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-, pretermitir 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.

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 postulen 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.

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 población, lo cual 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.

Finalmente, la Sala también encuentra razonable la regla contenida en el parágrafo 4°, 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.

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.