



El servicio público
es de todos

Función
Pública

MEMORIA JUSTIFICATIVA – EXPEDICIÓN NORMATIVA

Decreto 1081 de 2015

Dependencia que desarrolla el proyecto de Decreto:	Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Empleo Público y Dirección Jurídica
Fecha (dd/mm/aa):	11/09/2019
Proyecto de Decreto:	Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público
Análisis de normas que otorgan competencia para la expedición del acto:	Se expide en desarrollo de las atribuciones constitucionales y facultades legales, en especial las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019
Vigencia de la norma reglamentada o desarrollada:	Ley 1955 artículo 196, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” que señala la Generación de empleo para la población joven del país.
Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:	Se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública.

I. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

ANTECEDENTES:

El derecho al trabajo se consagra en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales; adicionalmente en el numeral 2 del artículo 6 del protocolo de San Salvador “Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional u al desarrollo de proyectos de capacitación técnico profesional (...)

En la constitución Política de Colombia, el artículo 25 establece que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” y el artículo 334 señala que “(...) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos”. Así mismo, según el artículo 13 “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados”

La Ley 1780 del 2 de mayo de 2016 “*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*”, señala en su artículo 14 que las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal a partir de la publicación de la ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación

superior. Así mismo, dispone que el Departamento Administrativo de la Función Pública fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normativa vigente, para el cumplimiento de lo allí dispuesto.

La ley 1780 de 2016, en su exposición de motivos planteó que “el problema de los jóvenes en el mercado laboral se asocia a un problema de barreras al acceso a oportunidades de trabajo decente. La OIT ha señalado que el acceso a un trabajo decente es la mejor manera para que los jóvenes puedan alcanzar sus aspiraciones, mejorar sus condiciones de vida y participar activamente en la sociedad y en la estimulación de la economía. Todo trabajador, joven o adulto, tiene derecho a un trabajo decente”

En cumplimiento de lo anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública expidió la Resolución No 371 de 2017 “*Por la cual se fijan los lineamientos para el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 1780 de 2016 relacionado con las modificaciones de planta de personal de las entidades del Estado*”.

No obstante, lo anterior, el Congreso de la República aprobó la Ley 1955 de 2019 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. En su artículo 196 estableció que 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.

De la lectura del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se concluye, por una parte, la clara la intención del legislador de otorgar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad; y, por otra, que ese beneficio debe aplicarse a jóvenes técnicos, tecnológicos y de pregrado sin experiencia, con el fin de que puedan acceder a esos nuevos empleos.

Las equivalencias de que tratan el Decreto Ley 770 de 2005, el Decreto 1083 de 2015 y las demás normas de requisitos para sistemas especiales y específicos de carrera señalan que las equivalencias por títulos de posgrado en la modalidad de especialización, maestría y doctorado son 24, 36 y 48 meses respectivamente, y en los casos donde se exige esa experiencia exacta en los manuales de funciones, es posible establecer la alternativa de requisitos.

RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA:

La Corte Constitucional ha venido reiterando una línea jurisprudencial respecto a la oportunidad de los jóvenes en el mercado laboral:

La Sentencia de la Corte Constitucional C-115/17 del M.P. Alejandro Linares, se señala que:

“(…) cuando el legislador expidió la reciente ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado del trabajo, tomó en consideración el antecedente de las políticas de fomento instauradas por la ley 1429 de 2010 y su efectividad en la generación de empleo y empresa juvenil y, al tiempo que las mantuvo, introdujo nuevas medidas que consideró necesarias para continuar profundizando la disminución del desempleo juvenil y el empleo informal (...) Así, se

consideró que era necesario continuar luchando contra las barreras del acceso al empleo formal por parte de la población Juvenil”

Así mismo, en la sentencia de la Corte Constitucional T-810/11 del M.P. Mauricio González, se señala que: “(...) ha planteado que la igualdad material “supone un compromiso del Estado en el diseño y ejecución de políticas destinadas a la superación de las barreras existentes para algunas personas que, por vulnerabilidad, no logran realmente integrarse en la vida social, política, económica, o cultural, en condiciones de igualdad” y por lo tanto las acciones afirmativas constituyen una de las formas para alcanzar dicha igualdad.

El mayor insumo para conocer de manera detallada la situación de los jóvenes y su transición al mercado laboral actual en Colombia, es a través de los datos suministrados por el Conpes 173 de 2014. Respecto a esto es importante rescatar tres datos:

Primero, para el año 2012, de los jóvenes que terminaron su formación técnica el 64.4% se vinculó a un empleo formal, para los de formación tecnológica la cifra fue de 67.9% y para aquellos con formación universitaria la cifra alcanzó el 78.8%. Vale la pena mencionar que, de acuerdo a datos del Conpes 173, después de la finalización de los estudios, comienza a presentarse un decrecimiento en el número de jóvenes que deciden continuar con su proceso de formación educativa. Por ejemplo, solo el 11.3% en técnica profesional y tan solo el 1.8% en el nivel universitario.

Segundo, en el año 2013 los jóvenes recién egresados tuvieron dos problemas en su transición de los ciclos de aprendizaje al mercado laboral: Por un lado, adujeron que la falta de experiencia laboral es la principal razón y limitante para encontrar un trabajo formal estable (45%). Por otro lado, señalaron que la falta de oportunidades laborales en su región también es un limitante para su transición al mundo laboral (17%). Ahora, la herramienta más empleada para buscar trabajo fue las redes sociales con un 58% de jóvenes que las usaron, seguida de la búsqueda en avisos clasificados o en bolsas de empleo, con un 28%.

Tercero, respecto a la relación entre los jóvenes y el desempleo, las cifras que trae a colación el Conpes 173 para el año 2012 son preocupantes. Del total de jóvenes, el 17.7% se encontraba desempleado, un porcentaje considerablemente superior al nacional, que era de 10.3%. Y se acentuaba aún más si se trataba de una mujer joven, con una tasa de desempleo del 21.1% en comparación con los hombres jóvenes con una tasa de 14.7%. En este punto, es importante mencionar una distinción relevante entre zona urbana y rural. Si bien en la zona rural la vinculación de los jóvenes es mayor, las condiciones laborales son precarias y es un punto sobre lo que es necesario trabajar.

Ahora, para conocer la situación de los jóvenes dentro del sector público están los datos consolidados para el año 2019, de la Dirección de Empleo Público de la Función Pública. Estos datos responden a las entidades de la Rama Ejecutiva y están definidos de manera sectorial.

Tabla 1. Porcentaje de personas en un rango de edad entre 17 y 29 años vinculadas laboralmente a la Rama Ejecutiva.

JÓVENES EN LA RAMA EJECUTIVA POR SECTOR ADMINISTRATIVO		
SECTOR	PORCENTAJE	NÚMERO
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	3%	134
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1%	36
Ciencia, Tecnología e Innovación	0%	3
Comercio, Industria y Turismo	2%	66
Cultura	0%	16
Defensa	13%	548
Deporte	0%	3
Educación	1%	35
Estadísticas	1%	58
Función Pública	1%	33
Hacienda y Crédito Público	5%	204
Inclusión Social y Reconciliación	9%	364
Interior	1%	33
Justicia y del Derecho	47%	1905*
Minas y Energía	1%	40
Planeación	1%	39
Presidencia de la República	2%	88
Relaciones Exteriores	3%	141
Salud y Protección Social	3%	116
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1%	24
Trabajo	2%	62
Transporte	2%	97
Vivienda, Ciudad y Territorio	0%	18
TOTAL	100%	4063

*el alto porcentaje se debe a los dragoneantes del INPEC que corresponden al nivel asistencial
Fuente: Función Pública, 7 de julio 2019.

Estas cifras reflejan la importancia que tiene para el Estado vincular a jóvenes talentos al empleo público. En esta línea de ideas, se presenta una oportunidad para que los jóvenes adquieran no solo experiencia laboral, sino que conozcan de forma directa lo que significa ser servidor público. Es una oportunidad de oro para que el Estado también tenga la opción de empezar a seleccionar aquellos jóvenes talentos cuyos perfiles pueden ser congruentes con lo que el sector público necesita de acuerdo a los fines y objetivos de cada entidad. Igualmente, como ya se mencionó, se trata de que los jóvenes vean en el Estado un potencial empleador atractivo y no una última opción de vinculación laboral. El enaltecimiento de la labor del servidor público y su rol dentro de la transformación de la sociedad también debe partir desde la nueva generación de servidores, que son aquellas personas que en el corto plazo van a hacer parte del mercado laboral.

II. AMBITO DE APLICACIÓN DEL RESPECTIVO ACTO Y SUJETO A QUIEN VA DIRIGIDO
Este Decreto va dirigido a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, con el propósito de que incorporen a sus plantas de personal a jóvenes técnicos, tecnológicos o de pregrado entre 18 y 28 años de edad sin experiencia, con base en las directrices técnicas dadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
III. VIABILIDAD JURÍDICA
Las normas que determinan la viabilidad jurídica de la adición del Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, son las siguientes:
<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución Política de 1991, en el artículo 189, señala: Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. numeral 11, Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. • La Ley 1780 del 2 de mayo de 2016 “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” • Ley 1955 artículo 196, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” que señala la Generación de empleo para la población joven del país.
IV. IMPACTO ECONÓMICO
No aplica
V. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL
No aplica
VI. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN
No aplica.
VII. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD
El presente proyecto de decreto fue publicado durante los días XXX y XXX con el fin de recibir observaciones por parte de los interesados, como consta en el acta de fecha XXX
VIII. EXPLICACIÓN DE LAS RAZONES PARA EXPEDIR NUEVO ACTO E IMPACTO QUE TENDRÁ EN LA SEGURIDAD JURÍDICA
(En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia)
SI: NO: X
IX. ANEXOS
No se anexa ningún documento.
X. EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TECNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO No. 1081 de 2015: SI: X NO: _____

Aprobó:

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS
 Director Jurídico
 Departamento Administrativo de la Función Pública