

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO  
DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA.



Presentado por

MÓNICA ALEJANDRA ARBOLEDA CARVAJAL

UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
SAN JOSÉ DE CÚCUTA

2020

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO  
DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA.

Presentado por  
MÓNICA ALEJANDRA ARBOLEDA CARVAJAL

Anteproyecto de grado presentado como requisito parcial para optar al título de abogado

Director:  
MARIO DE JESÚS ZAMBRANO

.....

Asesor metodológico:  
DARWIN CLAVIJO CÁCERES  
Abogado,

.....

UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
SAN JOSÉ DE CÚCUTA

2020

**DECLARACIÓN PERSONAL DE ORIGINALIDAD Y NO PLAGIO,  
MANIFESTACIÓN DE INTERÉS Y PRESENTACIÓN DE ANTEPROYECTO  
TRABAJO DE GRADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
ABOGADO, EN ATENCIÓN A LA VINCULACIÓN COMO ESTUDIANTE DEL  
PROGRAMA DE DERECHO DE LA FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA  
POLÍTICA Y SOCIALES**

Yo, Mónica Alejandra Arboleda Carvajal, identificada con la Cédula de Ciudadanía Número 1090455094 expedida en Cúcuta, estudiante del programa de derecho declaro bajo la gravedad de juramento:

Que los artículos, documentos de trabajo, ensayos, trabajos que he presentado y presentaré en desarrollo del programa de derecho son de mi autoría.

Que el trabajo de grado que en este acto presento es inédito; en consecuencia, no ha sido publicado ni puesto en consideración de proceso editorial alguno. Particularmente, se manifiesta que el trabajo no ha sido publicado ni presentado por mí, con anterioridad, para obtener título académico de pre o postgrado.

Que las fuentes primarias y secundarias que se relacionan en las Referencias o Bibliografía se encuentran efectivamente analizadas y citadas en el desarrollo de la estructura del trabajo de grado.

Que la información tomada a partir de las fuentes primarias y secundarias se encuentra rigurosamente citada, bien a partir de citas textuales o a partir del parafraseo o cualquiera otra forma específica para la citación de textos.

Que, en todo caso, he utilizado y respetado las normas sobre citas y referencias para las fuentes consultadas en la elaboración de mis artículos, documento de trabajo, ensayos o trabajos. Razón por la cual el trabajo que presento no contiene plagio total ni parcial.

Que, las cifras, datos, tablas, gráficas utilizadas en mis artículos, documentos de trabajos, ensayos u otros son reales, producto de mi esfuerzo intelectual, no han sido falseados, ni alterados, ni copiados; los resultados obtenidos son aportes propios sobre el tema de investigación.

Que, de faltar a alguno de los anteriores compromisos, asumiré las consecuencias y sanciones que de mi conducta se deriven, sometiéndome a nuestro ordenamiento legal vigente y a los reglamentos de la UNIVERSIDAD.

Por medio de esta declaración exonero de toda responsabilidad en caso de incurrir en alguna conducta reprochable e ilícita, a la UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA.

En señal de aceptación y libre de todo apremio y presión, suscribo en la ciudad de San José de Cúcuta, Norte de Santander, a los 10 días del mes de febrero del año 2020.

---

Mónica Alejandra Arboleda Carvajal  
C.C. 1090455094 De Cúcuta.

*A mis papás, Carlos Arboleda Gallo y Teresa Carvajal Caballero quienes siempre con sus palabras, actos y apoyo me brindaron lo mejor para ser una buena mujer y profesional; a quienes les debo todo en mi vida.*

*A mi hermana, Paula Fernanda Arboleda Carvajal que es mi cómplice, consejera y mejor amiga, siempre ha estado apoyándome en todo momento.*

*A mi Tía Rosa Helena quien ha sido una segunda madre para mí y ha estado en todo mi crecimiento tanto espiritual cómo profesional.*

*A Paulo Nuñez Celis que con su amor nunca me deja desistir de mis sueños, quien me apoya en todo momento y siempre me ha dado su amor y comprensión.*

*Y a todas las personas que han confiado en mí y saben que soy una mujer llena de valores, principios y con todas las capacidades para lograr lo que mi corazón y mente desean.*

*Gracias por tanto, esto es por ustedes.*

*Mónica Alejandra Arboleda Carvajal.*

NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Presidente del jurado

---

Jurado

---

Jurado

San José de Cúcuta, marzo de 2021.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis asesores de trabajo de grado, el profesor Mario De Jesús Zambrano y el Doctor Darwin Clavijo Cáceres que con su conocimiento me orientaron y ayudaron para que este proyecto saliera adelante, gracias por la paciencia y la disposición para guiarme de la mejor manera.

A todos mis docentes de la Universidad Libre de Colombia Seccional Cúcuta que con su conocimiento aportaron a mi crecimiento profesional en estos años de estudio.

Y a todos los que me colaboraron de diferentes maneras para guiarme, corregirme y aportar en este trabajo.

Gracias infinitas porque sin su apoyo este sueño no sería realidad.

## RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas públicas son herramientas apropiadas y eficientes para dar solución a problemáticas en el país o un territorio determinado, teniendo en cuenta para ello diversas circunstancias de tipo social, económico y de otra índole que permita que estas medidas se ajusten a las reales necesidades de la población a la que impactarán. Es cierto que en San José de Cúcuta y el Departamento en donde está ubicado tiene problemáticas que se han originado por diversos factores, algunos sociales, otros económicos y políticos; ese conjunto de problemas se ha visto reflejado en el empleo formal de este territorio, cada vez son menores las estadísticas que indican que en Cúcuta hay empleo formal y que las relaciones laborales inician, se desarrollan y terminan conforme las disposiciones legales laborales.

El presente escrito tiene la finalidad de mostrar que las soluciones para fortalecer el empleo en Cúcuta y sus municipios de alrededor está en manos de quienes tienen funciones públicas en el gobierno central, pero también del gobierno local, es una responsabilidad conjunta.

El orden para desarrollar la investigación consiste en hablar primero sobre el contexto social y económico del municipio de San José de Cúcuta para identificar cuáles son las fortalezas y las debilidades en distintos aspectos para luego hacer énfasis en las afectaciones que ha tenido el empleo en el municipio en los últimos años. Además, se resalta lo particular del municipio de Cúcuta que al ser fronterizo requiere de atención especial por parte del gobierno central dadas las enormes consecuencias derivadas de las problemáticas actuales con Venezuela, las cuales impactan con mayor fuerza y en mayor medida las zonas de frontera.

En segundo lugar, se expone lo que se entiende por las políticas públicas según doctrina y normas legales y el porqué de su creación. Las políticas pueden ser útiles o no, pero para lograr que desde el inicio tengan una proyección positiva, es necesario adecuar un procedimiento que abarque el inicio hasta que es revisado el resultado de su



implementación. Se dan a conocer los distintos tipos de políticas públicas que puede surgir y cómo deben crearse en un estado calificado como social y de derecho.

Finalmente, se exponen algunas políticas implementadas en municipios que han sido ejemplo para la solución de la problemática bajo estudio, al demostrar logros en el fortalecimiento del empleo, por lo que se considera pertinente que se tuvieran en cuenta para que el gobierno local de Cúcuta lo revise y considere que sí se puede lograr a pesar de las distintas problemáticas que parecen siempre ser más pesadas que las fortalezas en el municipio.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	11
1. IDENTIFICACIÓN DEL ANTEPROYECTO.....	14
1.1. Título.....	14
1.2. Planteamiento del problema.....	14
1.3. Formulación del problema.....	17
1.4. Sistematización del problema.....	17
1.5. Justificación.....	17
1.6. Objetivos.....	19
1.6.1. Objetivo general.....	19
1.6.2. Objetivos específicos.....	19
2. MARCO DE REFERENCIA.....	20
2.1. Antecedentes.....	20
2.2. Bases teóricas.....	22
2.3. Bases legales.....	26
2.4. Sistema teórico.....	35
2.4.1. Variables.....	35
2.4.2. Operacionalización de variables.....	36
3. DISEÑO METODOLÓGICO.....	38
3.2. Población y muestra.....	38
3.3. Análisis de la información.....	39
4. ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROYECTO.....	41
4.1. Cronograma.....	41
4.2. Presupuesto.....	42
5. CONCLUSIONES.....	69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73
ANEXOS.....	78

## INTRODUCCIÓN

Con el alto índice de desempleo que se vive en Colombia y de forma particular en la ciudad de Cúcuta, la política pública de empleo resulta un factor fundamental en la conformación del estado central y territorial. En Colombia, se ha presentado un alto índice de desempleo en todo el territorio nacional. No obstante, y por su parte, San José de Cúcuta y su Área Metropolitana encabezan la lista como una de las ciudades con más alto índice, ocupando el primer lugar en el periodo febrero- Abril de 2018 con una tasa de 19.5% (DANE, 2018). De allí, se puede concluir que es uno de los más altos presentados en los últimos treinta años y que ha caracterizado manera permanente la escasez del empleo formal. Actualmente, no se genera un empleo formal en la ciudad de San José de Cúcuta por parte de las pymes y el sector público, junto con la problemática de la economía informal producto del aumento del contrabando existente en la región, lo que agrava aún más la precaria economía territorial, sin que exista un proyecto de inversión de grandes magnitudes por parte del gobierno nacional, departamental y local.

La presente investigación tiene como propósito fundamental analizar las políticas públicas de empleo aplicadas en San José de Cúcuta, desde los planes de desarrollo del municipio, también analizar las fallas que tiene este plan local que permiten el aumento del índice de desempleo e informalidad, que como consecuencia trae evitar la tranquilidad de sus habitantes, puesto que por la condición de frontera en que se encuentra Cúcuta, esto admite la llegada masiva de venezolanos buscando una oportunidad de empleo que termina siendo observable en el aumento de la informalidad.

De esta manera se puede conocer la realidad de Cúcuta, o por lo menos tener una expectativa de qué soluciones se pueden brindar a los ciudadanos para la generación de empleos y la reducción de la informalidad, con políticas especiales que ayuden a que estos comerciantes informales con poco alcance y capital, que se les hace difícil legalizarse y fomentar la formalidad. Teniendo en cuenta lo mencionado, se busca desarrollar los

siguientes aspectos como la identificación de las políticas públicas de empleo y reconocer los elementos frente a la solución de la situación migratoria que se viene presentando con los venezolanos que huyen de la crisis económica. Al mismo tiempo, reconocer el panorama de empleo en Cúcuta a partir de las acciones de las políticas de empleo que se vienen desarrollando a nivel local y, por último, categorizar las oportunidades de intervención que la administración municipal tiene en la generación de mercados laborales con el fin de mejorar el panorama laboral de la región.

Cabe destacar que el alto índice de informalidad que se presenta en la ciudad de San José de Cúcuta, con un 70% de subempleo, ubicándola en primer lugar de las ciudades con más desempleo e informalidad. Es importante conocer la realidad de la aplicación de estas políticas públicas de empleo con el fin de que los ciudadanos sean partícipes de estas, de este modo que la interacción de la ciudadanía contribuya a la salida de la crisis que afronta la ciudad.

También se buscará determinar las causas primarias en el origen y características principales de los trabajadores informales del municipio de San José de Cúcuta, especialmente en subsistencia de su mercado laboral como son: la escolaridad, salarios, horas laborales, entre otros aspectos. Al mismo tiempo, identificar de manera puntual cuáles son las causas que hacen que las personas se dediquen a la informalidad, para proceder a realizar un análisis de los resultados del trabajo de campo y analizar de manera general las políticas públicas que se vienen adelantado en la región fronteriza.

Los encargados de ejecutar las políticas públicas de empleo en la ciudad de San José de Cúcuta no han contado con un apoyo nacional, mucho menos gremial, por el contrario, ha tenido varios desaciertos que se han presentado en la administración local actual, solo les queda re direccionarlas para ver aspectos económicos que busquen incentivar en parte la creación de nuevos puestos de trabajo, ya sea en la modalidad de empleo digno o del primer empleo para que las empresas privadas puedan reactivar de manera significativa la economía de la región fronteriza buscando nuevos mercados, como el campo nacional o internacional.

El método que se desarrollará en la presente investigación titulada: Elementos para la construcción de la Política Pública de empleo del Municipio de Cúcuta, será de carácter descriptivo, porque la información se recogerá por medio de la observación de comportamientos naturales, discursos y escritos teóricos sobre el tema. La propuesta de capacitación en la administración local de San José de Cúcuta gira en torno a la del primer empleo o de un empleo digno para acoger a los vendedores informales de gasolina que no ha tenido un acompañamiento directo del sector empresarial de la región fronteriza. Debe mencionarse que alguna de las causas de la crisis en la capital de Norte de Santander es que no se han identificado los procedimientos o estrategias para disminuir los indicadores negativos de desempleo.

# **1. IDENTIFICACIÓN DEL ANTEPROYECTO**

## **1.1. Título**

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA.

## **1.2. Planteamiento del problema**

Colombia es un Estado Social de Derecho que establece en la Constitución Política de 1991 en el artículo 25, lo siguiente:

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; puede encontrar que esto está respaldado por el Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, junto con condiciones de igualdad, satisfacción en el área laboral y con la protección digna en materia de bienestar social, pensional y contra el desempleo en caso de la pérdida del mismo, (Constitución Política de Colombia, 1991).

También que toda persona mayor de edad cuenta con los mismos derechos, sin ninguna clase de discriminación existente, a contar con un buen salario acorde a su conocimiento, experiencia e idoneidad.

La remuneración debe ser equitativa a su oficio continuo, el cual pueda satisfacer las necesidades primarias de su familia como mínimo vital. De igual manera, toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y hacer parte de uno, con el fin de defender sus derechos laborales (ONU, 1948).

Los aspectos laborales siempre son una variable positiva y de bienestar en el panorama económico, donde las personas puedan mejorar sus factores sociales, familiares, religiosos y así cumplir con las necesidades básicas.

Por eso, Hincapié argumenta que “el desempleo es un fenómeno que origina una subutilización del recurso humano que de otro modo podrían estar produciendo bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población. Al mismo tiempo puede representar penuria para aquellas personas desempleadas” (Hincapié Mesa, 2014). Para este autor el desempleo dificulta que las personas puedan cumplir sus proyectos o responsabilidades tanto personales como los planteados a desarrollar de manera colectiva, acorde a los requerimientos familiares que debe cumplir de manera periódica.

El empleo es fundamental para el “bienestar y la búsqueda de una mejor calidad de vida, la falta de empleo genera desigualdad y pobreza, hace que la sociedad necesite una visión diferente, de la mano de políticas públicas diferentes que ayuden a la dinámica de la región” fundamental (Zambrano, Margory Andrea , Jessica Dayana , Ebran , & Beatriz, 2014). La desigualdad y pobreza de una región es producto de la carencia de políticas públicas, dinámica para mejorar el panorama económico de una región que pueda generar buenos dividendos para dar mayor estabilidad en sus programas de gobierno tanto nivel nacional, regional y local.

De igual manera tanto el gobierno nacional, departamental como el municipal conocen de manera clara la crisis económica y de recesión que se presenta en la ciudad de San José de Cúcuta debido a varios factores como es el crecimiento del informalismo, el cierre de la frontera, junto con los problemas económicos que presenta la República Bolivariana de Venezuela que ha desbordado todo pronóstico social y político que se vive en la región de la frontera, a todo esto se le suma el contrabando que también se ha fortalecido en la capital de Norte de Santander, lo cual agudiza de manera drástica cualquier solución que se le quiera dar a la zona fronteriza.

Las políticas públicas para la generación de empleo en la ciudad de San José de Cúcuta, en el Plan de Desarrollo Municipal (Plan de Desarrollo Municipal, 2012) se habló como segunda tarea específica: la generación de empleo y de trabajo permanente. Ésta fue una tarea fundamental que se planeó para esos próximos 4 años; ya que generar empleo no solamente iba a causar bienestar a las familias, sino que facilitaría el desarrollo futuro de los niños ayudando a la formación de la nueva generación de cucuteños.

En este periodo de gobierno se trató actividades como el comercio, la producción de calzado y productos en cuero, confecciones, maderas, alfarería, productos en arcilla, servicios médicos y quirúrgicos, servicios hoteleros y de turismo y actividades industriales y comerciales que buscaban el desarrollo económico de la ciudad.

En el Plan de Desarrollo Municipal de 2016 (Plan Desarrollo Municipal, 2016), con el enfoque político: “Si se puede progresar” se dispuso junto con el turismo impulsar el empleo legal, el que cuenta con las prestaciones sociales y un salario digno para el talento humano que labora en esta región fronteriza.

De acuerdo con la administración Local en la ciudad de San José de Cúcuta como prioridad de las políticas públicas de empleo es gestionar convenios con las empresas y unidades productivas para la creación de nuevas fuentes de trabajo de manera escalonada a los egresados en el área técnica, tecnológica y profesional acorde al programa del “Primer Empleo”. De igual manera, aumentar los controles a la economía informal como son las ventas en la calle y el contrabando de gasolina que no genera tributos, tampoco salarios dignos para las personas que son contratadas para ejercer este oficio (este es un tema importante no solo por la regulación por parte de la administración, sino porque quienes estén a su cargo deben actuar con respeto y deben buscar mejoras para quienes estén en esas condiciones de venta ambulante). También porque son expuestos a los contaminantes de la gasolina como es el caso del plomo que produce efectos nocivos sobre la piel y la mucosa (nariz) de las personas que manipulan esta clase de combustible.



En el plan también se estipuló que las políticas públicas en el área de empleo están enfocadas principalmente para que las personas de la región fronteriza cuenten con un empleo digno, al igual que a los más jóvenes, por medio del programa del Primer Empleo, el cual se harán convocatorias con las unidades productivas y las pocas empresas existentes en la ciudad, con el fin de crear nuevas ofertas laborales acorde a los diferentes perfiles ocupacionales que se genera en la ciudad.<sup>1</sup>

### **1.3. Formulación del problema**

- ¿Cuáles son los aspectos que se deben considerar para la construcción de una política de empleo para la Ciudad de San José de Cúcuta?

### **1.4. Sistematización del problema**

- ¿Cómo es la situación social y económica del Municipio de San José de Cúcuta en la actualidad?
- ¿Cómo son las políticas públicas que han resultado ser eficaces para la generación de empleo en otras latitudes?
- ¿Cuáles son las políticas públicas que han sido desarrolladas en Colombia para la generación de empleo?

### **1.5. Justificación**

En el informe del DANE del 2018 sobre el desempleo se encuentra que la ciudad de San José de Cúcuta presenta “en los últimos años un alto índice de desempleo, por lo

---

<sup>1</sup> Ibídem.

que es necesario buscar alternativas en este aspecto, por lo cual el Estado ha incentivado el desarrollo de políticas públicas que ayuden a disminuir este alto índice” (DANE, 2018).

Aunque este tema en la capital norte santandereana fue estrategia de campaña publicitaria de la administración local, donde fue tomada la idea nacional del primer empleo para dirigirla a aquellos profesionales que van saliendo de las universidades y no tienen historial de experiencia porque por razones evidentes no han trabajado sobre lo que estudiaron. Así mismo, las políticas de un empleo digno se iniciaron con capacitaciones limitadas y sin ninguna clase de incentivos económicos al terminar el curso, esto desmotivó a muchos que vieron positiva esta alternativa, pero hasta el momento no ha arrojado aspecto positivo. Es evidente que en una situación como la actual, las políticas de empleo deben contar con el apoyo nacional y gremial de la región; de ahí que las políticas de empleo no tengan el resultado esperado por la administración local.

El municipio de San José de Cúcuta que como se ha mencionado es la capital del departamento Norte de Santander y núcleo del área metropolitana (AMC), según Planeación Municipal (Planeación Municipal, 2017), “está conformado por los municipios del Zulia, San Cayetano, Los Patios, Villa Del Rosario y Puerto Santander”, en frontera con la República Bolivariana de Venezuela; esta parte del Territorio Nacional evidencia una problemática laboral, por su alto índice de desempleo e informalidad, sumado a su condición de frontera y al cierre de este, lo que ha generado la llegada masiva de ciudadanos venezolanos, para lo que sería pertinente proporcionar lineamientos y recomendaciones de políticas públicas requeridas para el municipio.

La carencia de vacantes de empleos dignos que incentiven a invertir y a proyectar un panorama económico viable en el municipio de Cúcuta y su área metropolitana, es una de las causas que se ha venido presentando desde hace algunos años, con el propósito de buscar alternativas de solución a esta problemática, el Ministerio del Trabajo en el Convenio N° 188 del programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos, implementado por el FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo), formuló diferentes estrategias acorde al

plan departamental de empleo del Norte de Santander correspondiente al período 2016 – 2019. En este documento de alcance nacional se dieron algunas directrices enfocadas para incentivar la creación de nuevos empleos con la puesta en marcha de proyecto productivos enfocados en el área de emprendimiento.

Todo lo que se ha venido investigando y analizando es necesario hacerlo ya que se deben ofrecer soluciones eficientes y con buenos resultados. Es por ello que se considera importante y pertinente, el identificar qué políticas públicas podrían contribuir para que haya flujo de empleo en la ciudad de Cúcuta traería beneficio a las familias nativas de esta ciudad e incluso del departamento y las venezolanas que por falta de oportunidades en su país han llegado al territorio colombiano. Será útil la investigación para los funcionarios públicos del gobierno local ya que tendrán una guía para llevar a cabo la realización de políticas públicas de empleo con altas probabilidades de eficacia y eficiencia en cuanto a los resultados que se esperan.

La Universidad Libre de Colombia como institución que se reconoce por ser líder en investigación, tiene la responsabilidad de ofrecer soluciones integrales aportando buenas estrategias que arrojen resultados reales. En esta investigación de trabajo de grado, el autor desarrollará competencias para la investigación científica de la mano del conocimiento de la realidad social de la ciudad.

## **1.6. Objetivos**

### **1.6.1. Objetivo general.**

Identificar los aspectos que se deben considerar para la construcción de la política pública.

### **1.6.2. Objetivos específicos.**

- Describir la situación social y económica del municipio de San José de Cúcuta.
- Identificar políticas públicas de empleo eficaces en otras latitudes.
- Relacionar las políticas públicas para la generación de empleo en Colombia.

## **2. MARCO DE REFERENCIA**

### **2.1. Antecedentes**

Balance del trabajo decente en las políticas públicas colombianas, (Francisco Rafael & Leidy Ángela Niño Chavarro, 2018). En la presente investigación desarrollada a forma de artículo de revista, los autores hacen un desarrollo acerca de los principios del trabajo, planteados en los convenios de la OIT. En este sentido, se realiza un panorama acerca de cuáles son los principios que orientan las políticas públicas de los distintos planes de desarrollo con respecto al trabajo y el desempleo en Colombia. El mercado libre y las revoluciones industriales dieron paso a lo que se conoce como el libre mercado capitalista y la mano de obra como instrumento de construcción. No obstante, los modelos económicos pese a necesitados de la mano de obra requieren de políticas y principios que permitan que las tasas de desempleo se mantengan al margen de lo muy bajo. Sin estas políticas y sin estos principios, nos encontraríamos como mano de obra únicamente seleccionada, discriminación laboral, falta de seguridad social y maltrato y acoso laboral. En esta investigación, se estudian los principios de los Derechos humanos a la luz de los estatutos públicos contra el desempleo en Colombia.

Política social de empleo y desempleo, como un reto jurídico normativo en Colombia, (Pérez Vanegas, 2016). La política social de empleo y desempleo, según el autor, constituyen un factor importante en el mundo normativo colombiano. No obstante, cabe preguntarse si el Estado colombiano y los poderes públicos que normativizan la sociedad, han aplicado, creado, y delineado correctamente cuáles son las políticas públicas de empleo y desempleo en Colombia. Para el autor, la entrada en Colombia del modelo

económico del neoliberalismo significó la entrada del país de un nuevo panorama de la mano de obra trabajadora. El beneficio a las grandes empresas y a los sistemas económicos, de alguna forma puso en tela de juego el hecho de las ventajas y ganancias que tenían los trabajadores en la balanza económica. En este orden de ideas, lo que principalmente se propone es determinar cuáles son las políticas jurídicas del Estado que permiten equilibrar la balanza entre el libre mercado y el trabajador, que desde luego y según el sistema normativo laboral adoptado en Colombia, es un sujeto en desventaja. Otro factor importante a tener en cuenta es el factor desempleo y cómo, jurídicamente, lo enfrenta el Estado en este modelo económico.

Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014, (Uribe, Fajardo, & Romero, 2017). En el presente artículo de investigación, los autores analizan cuál ha sido la efectividad de las políticas públicas de empleo sobre el fenómeno de la desocupación en Colombia. Para tal efecto, los autores determinan el periodo de tiempo específico que comprende el año 2002 y 2014. Los autores determinan, en primer lugar y a forma de justificación, que las políticas públicas de empleo son intervenciones del Estado y el gobierno en el mercado y la dinámica laboral. Desde luego, este impulso que sirve para reactivar la economía y bajar los niveles de desempleo y desocupación, resulta de una política pública que tiene también origen en convenios y compromisos como los de la OIT. No obstante, conviene preguntarse, ¿son efectivas estas políticas, al menos en la disminución de la desocupación? En este estudio, los autores comienzan a analizar las medidas públicas de empleo en Colombia y en el marco del derecho comparado. Con esta finalidad, es importante señalar que se debe diferenciar entre desempleo o desocupación, toda vez que en la presente investigación esto juega un papel fundamental. Lo expuesto en este artículo brinda elementos importantes para la consideración de las políticas públicas.

Análisis de política pública para el tratamiento de la informalidad laboral en Sincelejo-Sucre, 2017: una propuesta desde la prospectiva, (Tuirán Viera, 2017). Mediante un análisis estratégico, el autor se propone analizar cuál ha sido la política pública aplicada a aumentar los niveles de empleo formal en el municipio de Sincelejo.

En este orden de ideas, y luego de la investigación realizada por parte del autor que contó con un estudio estadístico de efectividad entre dos políticas, denominado impacto cruzado, este mismo concluyó y determinó que, de forma inicial, los factores más influyentes en la informalidad laboral son: 1) Distribución desigual del ingreso y la riqueza, y 2) Reducción del impacto de la expansión del aparato productivo hacia la industrialización. Luego de identificar estos factores y determinar su influencia en el fenómeno, el autor propone unas políticas económicas, financieras, políticas y jurídicas que, a mediano, corto y largo plazo, se proponen reducir las cifras de informalidad laboral y analizar el comportamiento de la efectividad de una política pública en este sentido. Así mismo, y como factor de conclusión y cierre, este autor entrega algunas recomendaciones dirigidas al aumento del empleo y trabajo decente, teniendo un enfoque corto de tiempo. También, analiza la existencia de una proporcionalidad entre los derechos y la inserción laboral, como, por ejemplo, los trabajos rápidos y disponibles, pero con garantías efectivas de la seguridad social, como condiciones de trabajo e ingresos recibidos.

## **2.2. Bases teóricas**

Algunos de los temas principales de esta investigación se explicarán o expondrán en los siguientes renglones, se da a conocer la opinión de algunos autores conocedores de temas que son pertinentes en esta investigación, pero también se señala la definición o descripción de otras fuentes que se consideran relevantes.

### *Derecho al trabajo*

El trabajo es uno de los derechos que en los últimos años ha sido fortalecido en la esfera internacional, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) es una de las organizaciones con mayor vinculación en los Estados de América Latina como lo es Colombia. Algunos autores han tenido en cuenta sus pronunciamientos para desarrollar el derecho resaltando principios rectores de la materia.

Algunos de los derechos son el de igualdad de oportunidades para los trabajadores – principio tuitivo – principio In Dubio Pro-operario – Primacía de la realidad frente a las formalidades.

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Este Convenio estipula que los Estados que lo ratifiquen deben garantizar a todos los trabajadores la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Cobra especial importancia, teniendo en cuenta que en el mundo las diferencias salariales entre hombres y mujeres se mantienen con una disparidad de por lo menos 2/3 de salario, teniendo las mujeres una ejecución del trabajo de alrededor de 10 horas adicionales a la semana.<sup>2</sup> • Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Este Convenio define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia, basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. Además, dispone que los Estados que lo ratifiquen, formular y llenar a cabo una política nacional que promueva, mediante métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto (Diazgranados Quimbaya & Perafán del Campo, 2018).

Rodolfo Arango indica que el derecho humano al trabajo:

Concebido como derecho subjetivo, no puede ser interpretado como un derecho a determinado trabajo, lo que resulta incompatible con un régimen democrático de derecho, sino como un derecho a tener oportunidades de empleo. El Estado solo puede disponer de un puesto de trabajo para cada persona en un sistema económico totalitario y de dirección centralizada. Otra cosa es el derecho a tener chances de empleo (Arango, 2001).

En el artículo de Molina Higuera, la autora expone trata el tema del trabajo desde la perspectiva del derecho humano. Una vez más se observa que la influencia del derecho internacional es alta.

El derecho al trabajo es un derecho ampliamente reconocido en el sistema internacional de los derechos humanos y en la Constitución Política de Colombia. Las normas internacionales y

constitucionales determinan el contenido normativo fundamental del derecho al trabajo y fijan obligaciones para el Estado colombiano, como parte que es de múltiples tratados internacionales, particularmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aun reconociendo que la realización del derecho al trabajo, como derecho económico, social y cultural, está determinado por el grado de desarrollo del país y por factores económicos como políticos, es claro que existe un contenido básico del derecho al trabajo, el cual refiere unos elementos mínimos que no pueden ser desconocidos y que deben ser siempre garantizados, en una visión integral, a todas las personas. Así mismo, derivadas del reconocimiento del derecho, surgen varias obligaciones que el Estado debe cumplir de forma inmediata y no contemplan la progresividad, como sucede con las obligaciones de garantizar la igualdad y la no discriminación en el disfrute del derecho (Molina Higuera, 2007).

Otra descripción sobre los principios fundamentales del derecho laboral es la siguiente:

El derecho del trabajo no se propone transformar el mundo, pero si crear las condiciones para hacerlo más digno a la condición humana de los trabajadores y trabajadoras, al tiempo que se propone redimensionar la función del trabajo como creador de riqueza y lucro empresarial, descubriendo y valorando sus posibilidades creativas y de desarrollo humano y admitiendo que a lo largo de la historia ha sido determinado por las relaciones sociales y las relaciones productivas, en un territorio y en un tiempo determinado. El abordaje de la relación capital – trabajo desde un enfoque económico y político, pasa por conocer los principios fundamentales del derecho del trabajo, que se han constituido en la columna vertebral del derecho del trabajo y que deben preservarse, entre otras razones, porque han consolidado la estructura que promueve la concreción y búsqueda permanente de la justicia social (Bedoya Bedoya, 2003).

### *Políticas Públicas*

Sobre las políticas públicas de manera general, Julio Franco señala:

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad:



En esta conceptualización propongo que las acciones de política pública tengan dos características fundamentales:

- 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; y
- 2) ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público.

En mi opinión, una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, simplemente es un acto de autoridad.

2. Para la atención efectiva de problemas públicos específicos:

En la segunda parte, propongo que las políticas públicas sean tiros de precisión dirigidos a resolver las principales causas de la problemática que se pretende solucionar, donde se haga el mejor uso posible de los recursos públicos.

3. En donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones:

En la tercera y última parte del enunciado, planteo que se incluyan las opiniones de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema público en el diseño de política pública, ya que le otorga legitimidad a este proceso y permite que la sociedad esté incluida y sea copartícipe en la solución de los problemas públicos (Franco Corzo, 2013).

Jaime Torres Melo y Jairo Santander en su obra *Introducción a las políticas públicas* expone:

Una de las principales dificultades para el análisis es la concepción de que la formación y concreción de políticas públicas es competencia exclusiva del gobierno y que su ejecución es únicamente su responsabilidad, olvidando todo el apoyo social y político que se requiere para llevarlas a cabo. Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejado completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores (Peterson, 2003).

Las políticas públicas son un objeto de estudio complejo, lo que se refleja en la dificultad de encontrar una definición homogénea. Existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas, de acuerdo con Velázquez (2009), o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública (Torres Melo & Santander, 2013).

### **2.3. Bases legales**

La siguiente información es necesario porque a partir de ella es que se puede dar desarrollo a la presente investigación. Las finalidades del Gobierno nacional y local permiten trabajar de dentro de un marco valido para que luego las ideas o el análisis que surja de este escrito pueda implementarse por medio de personas a quien interese.

#### *Constitución política de 1991*

Los artículos que se escribieran han sido leídos y analizados para tener más claridad al momento de escribir sobre las políticas públicas de empleo. No solo es centrarse en el empleo, se tiene en cuenta la función del Estado y las garantías que debe brindar a ciudadanos y a quienes no lo son, pero habitan es el mismo territorio.

Preámbulo.

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. 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.

Artículo 25. 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.

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el

matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción (Constitución Política de Colombia, 1991).

***Acuerdo 026 del 19 de junio de 2012***

*Por el cual se aprueba y adopta el Plan de Desarrollo 2012- 2015 “Cúcuta para grandes cosas”.*

La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los fundamentos que ha orientado la formulación de políticas de desarrollo en Colombia. Este desarrollo, basado en experiencias de índole internacional, como el cumplimiento de la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos y la ruta de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha dejado entrevisto, que el desarrollo real y sostenible debe conducir, no sólo a un crecimiento económico acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus beneficios. (DNP, 2008).

En otras palabras, un desarrollo simultáneo en muchos sectores. Así mismo, la Ciudad, como forma de organización, implica considerar cada uno de los referentes que la han construido y que le han dado sus características particulares. El proceso de construcción de una Ciudad, debe tener presente su historia y sus íntimos procesos sociopolíticos desarrollados. Ahora, en nuestro caso, se debe reconocer los importantes esfuerzos que se han dirigido para solucionar las carencias sociales y desigualdades de índole humano que afectan a los habitantes del Municipio de San José de Cúcuta. Estos, a pesar de todo, no han sido suficientes para enfrentar los desafíos que trae consigo la reconstrucción del tejido social.

(...)

La ciudad en los últimos años ha mostrado una realidad bastante preocupante por una parálisis y signos de desaceleración del aparato productivo, que nos han ubicado en una de las zonas o Áreas Metropolitanas según las estadísticas del DANE como la de mayor desempleo y un gran ejercicio de informalidad. A continuación, se ofrece a manera de diagnóstico, el estudio realizado con estadísticas y gráficos recientes del DANE y de la Cámara de Comercio de Cúcuta recientes, es decir al año 2011, que se ha denominado Análisis Económico Regional, que por razones de la recopilación de las cifras se hace en el Área Metropolitana de Cúcuta básicamente.

(...)

La informalidad laboral en Colombia mantuvo un índice del orden del 51,1% a lo largo del 2011. En Cúcuta y su AMC, la informalidad laboral marcó registros altísimos, en enero fue de 71% y el trimestre agosto-octubre marco el 65,9%, siendo la segunda ciudad más informal del país después de Montería. La informalidad laboral la definen como la carencia de afiliación a los sistemas de salud y pensión a través del trabajo formal como lo define la ley, en Cúcuta.

También se aprecia como la ciudad se ve afectada por este básico índice que impacta la competitividad y la productividad de la región y del país, así sea mínimamente. De los 340 mil empleados ocupados aproximados que registra el DANE, 116 mil aproximados son formales, que solo es el 33,52%, es decir están cumpliendo las empresas con su responsabilidad y 224 mil aproximados se encuentran en la informalidad laboral y representan el 65,88% del total.

Se puede mencionar que la Ley 1429 de 2010, ha sido un instrumento favorable de formalización empresarial, 7.281 empresas se han formalizado en la Cámara de Comercio de Cúcuta, en lo corrido del año, esto representa el 3,44% del país, que ha formalizado un total de 221.626, mientras que, por ciudades, Bogotá el 32,5%, Medellín el 5.96%, Bucaramanga el 5,2 % y Cali el 5,03% (Plan de Desarrollo Municipal, 2012).

***Acuerdo 010 del 14 de junio de 2016***

*Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2019 “Sí se puede progresar”.*

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE registro con corte a noviembre del 2015 un acompañamiento a 8.911 hogares para la superación de situación de pobreza extrema, de los cuales 3.680 hogares fueron promovidos de dicha condición. De las 9 dimensiones de intervención definidas por la Red UNIDOS, sobre las cuales se establecen los ámbitos de trabajo para contrarrestar las trampas de pobreza en los hogares y comunidades más vulnerables, se resalta la dimensión de Ingresos y Trabajo como la de mayor déficit con un porcentaje del 98%.

Fomentar la innovación dentro del aparato productivo mediante proyectos que aceleren la competitividad y el desarrollo de las empresas. — Construir y establecer Políticas Públicas Locales articulando con las instituciones del sector público y privado que faciliten la dinámica comercial y el aceleramiento de la competitividad y productividad de las empresas. — Impulsar el desarrollo local y regional identificando oportunidades que conduzcan a la internacionalización de los sectores identificados como potencia. — Construir estrategias y acciones que motiven la inversión extranjera en los sectores con capacidad para liderar el crecimiento económico y la generación de empleo, jalonando cadenas productivas. — Garantizar calidad en la prestación y funcionamiento efectivo de la entidad, con el fin de apoyar al sector empresarial en el logro de los objetivos de emprendimiento y sostenibilidad de los proyectos — Aunar esfuerzos con el Ministerio de Trabajo, apoyando la creación de estrategias y acciones que generen la posibilidad de empleo o trabajo decente a las personas en situación vulnerable, especialmente la población en discapacidad y madres cabeza de familia. — Acompañamiento y apoyo al Ministerio de Trabajo para dar a conocer las Políticas Públicas enfocadas a la vinculación laboral para la población joven. — Aunar esfuerzos con el Ministerio de Trabajo en la creación de estrategias que articulen el servicio público de empleo con el sector productivo para garantizar la vinculación laboral. — Aunar esfuerzos con el Ministerio de Trabajo en la creación de acciones que permitan que el operador del servicio público de empleo promocióne sus políticas públicas de empleo. — Acompañamiento al Ministerio de Trabajo en sus objetivos a través de la Red Nacional de Formalización Laboral, en cuanto a la seguridad social de los trabajadores. — Impulsar la construcción del Tren Cúcuta – San Faustino – Puerto de La Ceiba. — Desarrollar Plan de Reversión Socio Laboral para Vendedores Estacionarios y Ambulantes (Plan Desarrollo Municipal, 2016).

***Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015***

*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.*

Artículo 1.1.1.1. El Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo es la cabeza del Sector del Trabajo.

Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades

de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.

El Ministerio de Trabajo fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.

**Artículo 1.1.2.1. Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 278 de 1996, la comisión permanente a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política se denominará "comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales". Estará adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y contará con una sede principal en la capital de la República y unas subcomisiones departamentales. También podrán, crearse, cuando las circunstancias así lo demanden, comités asesores por sectores económico.

**Artículo 1.2.3.2. Red Nacional de Formalización laboral.** La Red Nacional de Formalización laboral es el conjunto de actores, procesos, recursos, políticas y normas que, para realizar los postulados del trabajo decente y de la seguridad social para todos, ejecuta acciones en los campos de la promoción, la capacitación, la orientación, el acompañamiento, la intervención en la afiliación, el seguimiento y el control de los proyectos, estrategia y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores en Colombia incluyendo la vinculación al Sistema de Protección Social.

(...)

**Artículo 2.2.1.5.12. Red Nacional de Fomento al Teletrabajo.** El Ministerio del Trabajo como Coordinador General de la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo, desarrollará conjuntamente con las entidades establecidas en la Ley 1221 de 2008, las siguientes actividades:

1. Convocará la integración de mesas de trabajo, que se conformarán por aspectos tecnológicos, formativos, organizativos, legales, y una mesa especial sobre población vulnerable; estas mesas deberán generar una agenda anual para el desarrollo de las actividades.



2. Trabajaré en la generación y desarrollo de las políticas públicas definidas en la Ley 1221 de 2008 en cuanto al fomento del teletrabajo, generación de incentivos y en la política especial de teletrabajo en la población vulnerable.

3. Fomentará la posibilidad que las empresas adopten el contrato de teletrabajo, para las mujeres antes de entrar a licencia de maternidad y durante la etapa de lactancia, con el ánimo de flexibilizar el sistema y fomentar la equidad de género en el ámbito laboral.

(...)

**Artículo 2.2.6.1.2.5. De la Dirección y Regulación del Servicio Público de Empleo.** El Ministerio del Trabajo en desarrollo de la función de dirección del Sistema de Gestión de Empleo para la Productividad debe garantizar la integración, articulación, coordinación y focalización de las políticas activas y pasivas de empleo, vinculándolas a la prestación del Servicio Público de Empleo a nivel nacional, departamental y municipal.

En desarrollo de dicha función, el Ministerio del Trabajo orientará, regulará y supervisará la prestación del Servicio Público de Empleo que provean en cooperación los operadores públicos y privados de servicios de empleo, con el fin de armonizarlos y articularlos a las políticas, planes y programas de gestión, fomento y promoción del empleo, en atención a las prioridades que establezca en la materia el Gobierno Nacional.

(...)

**Artículo 2.2.6.3.17. Programas de capacitación para inserción laboral.** El Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, diseñarán y ejecutarán directamente o a través de terceros la formación y capacitación de población desempleada, grupos vulnerables o poblaciones especiales, conforme a las políticas del Ministerio del Trabajo (Decreto único Regamentario 1072, 2015).

### ***Ley 1960 del 27 de junio de 2019***

*Por el cual se modifica la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.*

ARTÍCULO 1. El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

ARTÍCULO 24. Encargo. 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.

ARTÍCULO 2. El artículo 29 de la Ley 909 de 2004 quedará así:

ARTÍCULO 4. El Gobierno Nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal, que en ningún caso implicará cambio de empleo, con el propósito de evaluar de manera progresiva el mérito y garantizar la capacitación permanente de los servidores públicos, aspectos esenciales para su desarrollo, el mejoramiento para la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones (Ley 1960, 2019).

### ***Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm 122)***

Artículo 1. 1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

- (a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- (b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- (c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

3. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.

Artículo 2. Por los métodos indicados y en la medida en que lo permitan las condiciones del país, todo Miembro deberá:

- (a) determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos previstos en el artículo 1;
- (b) tomar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas

Artículo 3. En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución (Convenio sobre la política del empleo. Núm 122, 1964).

## 2.4. Sistema teórico.

### 2.4.1. Variables

Variable	Definición
Política pública para el empleo.	La política pública para el empleo y el desempleo, ha sido clasificada por múltiples autores como aquella política que está orientada y tiene el objetivo de dar solución al problema objetivo del desempleo en una región o municipio específico.
Elementos compositivos de una política pública de empleo.	En cuanto a los elementos que deben componer una política pública, en especial la política de empleo, se tiene por conocido que estos elementos son la individualidad y la territorialidad de las mismas, donde cada problema atienda un factor específico y le otorgue -mediante sus elementos- la solución correspondiente.

Plan de desarrollo y política pública de empleo.	El plan de desarrollo y la política pública de empleo han de estar íntimamente ligados. Por su parte, el primero es un elemento general de la administración pública territorial; y el segundo -que se encuentra dentro de este- es un elemento de la misma administración pero que se centra en solucionar los problemas específicos de empleo.
--	--

Fuente: Mónica Arboleda Carvajal. Mayo, 2020.

### 2.4.2. Operacionalización de variables

VARIABLE: Política pública para el empleo.

Dimensiones	Indicadores
Elementos generales para la construcción de una política pública y su aplicación en el empleo.	Guías de construcción de políticas públicas. Planes de desarrollo y políticas públicas de salud y educación.
Legislación en torno a las políticas públicas y su relación con el empleo y desempleo.	para medir y observar esta variable será necesaria la utilización de las leyes y las actas de estas, mediante las cuales se puede observar las decisiones que toma el congreso y los futuros proyectos.
La política pública de empleo en los planes de desarrollo.	Planes de desarrollo municipales de los años correspondientes a estudiar. Aplicación o aparición de la política pública de empleo en estos.

Fuente: Mónica Arboleda Carvajal. Mayo, 2020.

VARIABLE: Elementos compositivos de una política pública de empleo.

Dimensiones	Indicadores
Jurisprudencia en torno a los elementos generales para la construcción de	Se estudiará la jurisprudencia laboral correspondiente de la Corte Constitucional, en la que se hace referencia específica a la política pública de empleo, sus generalidades y los

una política pública de empleo.	elementos constitucionales del trabajo que en ella se encuentran.
Legislación en torno a los elementos que constituyen la política pública de empleo.	En este caso, se deben estudiar los elementos legales que aportan las características y determinaciones de una política pública, en especial, a la luz de los presupuestos laborales importantes en este caso.
Elementos aplicados a las actuales políticas públicas.	Mediante el estudio de los planes de desarrollo, se deben indentificar los elementos presentes y cuáles constituyen coherencia y efectividad de acuerdo con los parámetros ya expresados.

Fuente: Mónica Arboleda Carvajal. Mayo, 2020.

VARIABLE: Plan de desarrollo y política pública de empleo.

Dimensiones	Indicadores
Los planes de desarrollo municipales y su aprobación colegial.	Los planes de desarrollo estudiados y los acuerdos de concejo mediante los cuales estos se expiden, mostrando sus elementos para la construcción de las políticas de gobierno municipal.
Legislación en torno a los planes de desarrollo.	Se necesitará determinar, mediante un análisis legal, si la ley establece requisitos esenciales que debe contener un plan de desarrollo, y si los elementos de política pública de empleo se encuentran en él.
Los planes de desarrollo en la jurisprudencia en cuanto a la política pública de empleo.	Se necesitará estudiar la jurisprudencia en torno a la política pública de empleo para determinar cuáles son los elementos necesarios y si el plan de desarrollo está siempre presente en estas.

Fuente: Mónica Arboleda Carvajal. Mayo, 2020.

### **3. DISEÑO METODOLÓGICO**

#### **3.1. Tipo y método de investigación**

El tipo de investigación en el que se enmarca el presente trabajo de grado es de tipo jurídico-teórica, en la medida que el objeto de estudio y la finalidad del mismo se circunscribe al contenido normativo (entiéndase en un sentido amplio) del orden jurídico que en este caso se centra en las normas de administración pública y de empleo en Colombia; además se tendrán en cuenta decretos de orden municipal sobre las políticas que se han implementado para hacer frente al empleo en Colombia y en Cúcuta.

Así mismo, este tipo de investigación implica que para la recolección de la información se acuda a recursos documentales desde las diferentes fuentes formales del Derecho, especialmente la doctrina, la jurisprudencia y reglamentos (García Fernández, 2015, pág. 255).

El enfoque de la investigación es cualitativo en tanto el estudio se dirige a la descripción de las cualidades del fenómeno del desempleo en San José de Cúcuta y de manera amplia el desempleo que también cada vez más se evidencia en el país. Las estadísticas por el DANE serán fundamentales para el desarrollo de esta investigación, se trabajará sobre información plasmada (informes, guías y demás en relación), pero de manera autónoma no se acudirá a campo, es por ello que no se configura el enfoque cuantitativo (Clavijo Cáceres, 2014).

#### **3.2. Población y muestra**

El presente trabajo de grado toma como población la del municipio de Cúcuta de acuerdo con el último censo realizado por el DANE y de acuerdo con los datos proporcionados por “Cúcuta Cómo Vamos” sobre la materia, el análisis se realiza en abstracto.

## Técnicas de recolección de información

La técnica de recolección de datos empleada para la presente investigación será una ficha creada teniendo en cuenta los puntos que el docente Yáñez Meza indica en su libro sobre cómo se debe hacer análisis jurisprudencial (Yañez Meza, 2014), será usada para analizar las sentencias que se hallen en relación al tema de política pública y temas relacionados.

### 3.3. Análisis de la información

El análisis de la información se hará a través del uso de tablas o gráficos donde se ilustra lo esencial de la jurisprudencia hallada y que resulta relevante para el tema de la investigación.

La ficha de análisis jurisprudencial creada es la siguiente:

Sentencia	C-115	Radicado	D-11589	M.P: Alejandro Linares Cantillo
Caso	Demanda de Laura Cecilia Álvarez Rugeles y Yolanda Blanco			
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?			
Sujeto de especial Protección	Tutela 1ra o Única instancia	Tutela 2da instancia	Revisión	X

#### HECHOS Y ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, los ciudadanos Laura Cecilia Álvarez Rugeles y Yolanda Blanco demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 3, literal A (parcial) de la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo.

Mediante providencia del 16 de agosto de 2016, el Magistrado sustanciador dispuso: admitir la demanda contra artículo 3, literal A (parcial) de la Ley 1429 de 2010, por la posible vulneración de los artículos 2, 13 y 25 de la Constitución Política, así como del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En consecuencia de lo anterior, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y comunicar, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto

2067 de 1991, la iniciación del mismo al Presidente de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho.

Se invitó a participar en el presente juicio al Ministerio del Trabajo, al Colegio de abogados del Trabajo, a la Asociación de Industriales de Colombia (ANDI), a la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), a la Fundación Saldarriaga Concha, a la Central de Unión de Trabajadores (CUT), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la facultad de derecho de la Universidad Libre, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte y a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

### **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?

### **SUBREGLAS**

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, será necesario examinar, 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.

### **RATIO DECIDENDI**

La finalidad buscada por la norma bajo examen era 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, 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 2 del artículo 45 de la Constitución Política.

De esta manera se modula el mandato de prosperidad general, respecto del mandato específico de prosperidad de los jóvenes. Se trata de una medida de acción afirmativa de igualdad, del tipo de 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 (artículo 25 de la Constitución Política, artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), la seguridad social (artículo 48 de la Constitución Política) 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, como quedó explicado en la presente sentencia.

Se trata de fines que, en razón de su directa vinculación con principios constitucionales, fines esenciales del Estado y derechos fundamentales previstos en la Constitución Política y en el Bloque de Constitucionalidad



en sentido estricto, resultan no solamente legítimos, sino particularmente importantes (Sentencia C-115, 2017).

### **DECISIÓN**

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

### **PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES RELEVANTES PARA LA DECISIÓN**

Sentencia C-093 de 2001  
Sentencia C-1290 de 2001  
Sentencia T-037 de 2016  
Sentencia C-812 de 2013  
Sentencia C-811 de 2014  
Sentencia T-360 de 2002  
Sentencia C.535 de 2012

### **SALVAMENTOS DE VOTO**

Del magistrado Alberto Rojas Ríos a la Sentencia C-115 de 2017.

### **ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SENTENCIA**

En esta providencia se observa la importancia por la creación e implementación de las políticas públicas para la generación de empleo, es por ello hay un estudio de distintos principios como el de la igualdad, el del interés general, el trabajo, y el de progresividad para identificar si la norma demandada que es la Ley 1429 de 2010 resulta contraria a la Constitución Política.

## **4. ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROYECTO**

### **4.1. Cronograma**

<b>Mes 1:</b>	<b>Mes 2:</b>	<b>Mes 3:</b>	<b>Mes 4:</b>
<i>Semana 1:</i>	<i>Semana 1:</i>	<i>Semana 1:</i>	<i>Semana 1:</i>

Describir la situación social y económica del municipio de San José de Cúcuta.	Identificar políticas públicas de empleo eficaces en otras latitudes.	Relacionar las políticas públicas para la generación de empleo en Colombia.	Identificar los aspectos que se deben considerar para la construcción de la política pública.
<i>Semana 2. Ibídem.</i>	<i>Semana 2. Ibídem.</i>	<i>Semana 2. Ibídem.</i>	<i>Semana 2. Ibídem.</i>
<i>Semana 3. Ibídem.</i>	<i>Semana 3. Ibídem.</i>	<i>Semana 3. Ibídem.</i>	<i>Semana 3. Ibídem.</i>
<i>Semana 4. Ibídem.</i>	<i>Semana 4. Ibídem.</i>	<i>Semana 4. Ibídem.</i>	<i>Semana 4. Ibídem.</i>

#### **4.2. Presupuesto**

Para la realización del proyecto de grado propuesto se prevé un costo total de \$700.000, los cuales serán aportados en su totalidad por la estudiante investigadora, con destino a la compra de material bibliográfico y será usado también para los gastos de transporte para la movilización que se requiere para obtener la información necesaria sobre el tema derivada de informes, planes territoriales y demás documentos que no se hallan en la web. El dinero también será usado para cubrir gastos de papelería.

## **I. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MUNICIPIO SAN JOSÉ DE CÚCUTA**

El municipio de San José de Cúcuta y su área metropolitana es susceptible de la generación de fenómenos que impactan el ámbito social y económico debido a la posición geográfica en la que se encuentra y a la imprecisión de inyección financiera y atención a los grupos sociales que requieren de ayuda inmediata con dirección de los funcionarios que tengan esas funciones para que desempeñen una correcta actividad laboral y un adecuado comportamiento ciudadano.

El municipio se encuentra en frontera con Venezuela y las relaciones tanto diplomáticas como comerciales no son muy buenas en la actualidad, la tensión es notoria ya que hay restricción de paso de ciudadanos de aquí hacia allá y viceversa; otro de los hechos notorios de las relaciones débiles que se viven hoy día entre los países es el cierre de los puentes que comunican entre uno y otro. Si bien, el turismo, la producción industrial es una fuente de empleo, en un tiempo fue de provecho para los habitantes de la ciudad de Cúcuta, pero por los problemas antes narrados no son muchos los ciudadanos venezolanos los que vienen a realizar ese tipo de actividades.

Años atrás la visita al municipio de personas venezolanas con fines de compra y la mucha exportación de distintos objetos de comerciantes nacionales al vecino país permitía un mayor flujo en lo económico y en lo social, incluso en lo cultural, pero esta situación de declinación en y rompimientos empezó a presentarse hace varios años – aproximadamente desde el 2015 –, por lo tanto, se estima que en este período de tiempo las entidades territoriales han creado y han ido ejecutando medidas y políticas que remedien la afectación y que ayuden a mitigar el impacto económico y social.

El contexto en el municipio sobre la calidad de vida de los habitantes está sectorizado, se manifiesta así porque no se puede generalizar la calidad y forma de vida de todos los que residen en este municipio, algunos viven cómodamente porque tienen otros medios de ingreso distintos a negocios con el vecino país, pero existe otro grupo de

personas que dependía de los negocios que surgieran con el vecino país. Debido a esto es que se hace urgente la necesidad que localmente y a nivel nacional se creen estrategias para que el mercado interno sea independiente y por sí mismo pueda fortalecerse y tener estabilidad –aunque ya varios años del cierre de frontera, aun se sigue observando la afectación de asuntos relacionados con los económico y lo social como el alto porcentaje de desempleo tanto formal como informal –.

El incremento de connacionales y ciudadanos venezolanos que retornaron a Colombia antes del cierre de fronteras con Venezuela, agravaron la situación económica y social,

Para el primer semestre del 2018 según información suministrada por Migración Colombia, se encontraban 870.093 venezolanos en Colombia, un año después a corte de 30 de junio de 2019 la cantidad de venezolanos aumentó un 61,8%, al pasar a 1.408.055 venezolanos en Colombia. De estos últimos, 742.390 se encuentran en el país de forma regular (portadores de visa o cédula de extranjería, dentro del tiempo de ley establecido o portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y 665.665 de forma irregular (que han superaron el tiempo de permanencia o ingresaron sin autorización al país). Al cumplirse 4 años del cierre de la frontera, desde la Cámara de Comercio de Cúcuta queremos hacer un análisis del impacto del aumento de la población migrante en el departamento. La salida de venezolanos de su país de origen es inevitable evidenciado por la grave emergencia humanitaria que vive el vecino país, con una inflación proyectada por el Fondo Monetario Internacional de 1.000.000% para el 2018 y una contracción de la economía alrededor del 35% para el 2019 según Werner (2019) en su artículo perspectivas para América Latina y el Caribe: Una recuperación atascada, (Cúcuta & Observatorio Económico e Infomediación, 2019).

Es cierto que, al existir movimiento en los macro sectores de la economía, los efectos positivos son percibidos en el empleo de la ciudadanía; algunas de las actividades o negocios que se han practicado en el Departamento de Norte de Santander y en San José específicamente, y que han demostrado ser efectivas para la generación de empleo son:

→ Extracción de petróleo

- Extracción de carbón
- Construcción
- Servicios sociales
- Agricultura
- Ganadería
- Silvicultura
- Restaurantes
- Hoteles
- Transporte terrestre
- Comercio
- Exportación
- Industria manufacturera
- Transporte aéreo, (DANE & Banco de la República, 2016) .

Las actividades antes mencionadas en su dinámica de aplicación han variado, unas están más fuertes que otras, pero lo importante es que desde la administración pública local con ayuda de la departamental y nacional se fortalezcan aquellos sectores del mercado que están débiles, ya que si empresas y mercados que desarrollan estas actividades observan que probablemente la estabilidad se da en poco tiempo y se muestra un panorama alentador, sin dudarlo proyectarán lo necesario para que a largo plazo no falte la mano de obra, creando así oportunidad de empleo; siendo así, se percibirá una economía saludable en el municipio, su área metropolitana e incluso la región. Las empresas ganan, pero también ganan los trabajadores que actúan con fines de que se mantenga la estabilidad del negocio y evitar una irrupción a la misma.

Los informes y evaluaciones realizadas por estudiosos<sup>2</sup> de la economía y del avance social señalan que desde la perspectiva microeconómica no el salario a trabajadores no depende de que tanto produzca una empresa; pero otras veces se observa que habrá

---

<sup>2</sup> En su mayoría economistas tanto nacionales como regionales, por ejemplo, en uno de los informes analizados se encuentra opinión de Isabel Cristiana Ramírez Arias y de Susana Villamizar Vargas.

generación de empleo si hay evolución en la productividad, el flujo y avance de ingresos, entre otros factores.

Es preciso señalar que aquellos empleados de empresas del sector industrial y demás empresas encargadas del desarrollo de las actividades que fueron mencionadas párrafos atrás, son conscientes que el trabajo es mancomunado, tanto empleadores como de ellos mismos concentrarán la misma finalidad que es evolución económica, sin embargo, aquí también influye la participación del gobierno local, si no hay políticas públicas que permitan facilidades para que la estabilidad sea visible, para que haya comunicación entre mercados, haya capacitación y preparación accesible a las personas que no pueden pagarlas, no podrá tampoco verse avance y la economía quedará estática – se verá cada vez más débil, lo cual resulta peligroso –.

#### 1.1. Características sociales del municipio fronterizo

El municipio de San José de Cúcuta es la capital del departamento de Norte de Santander, se le denomina fronterizo porque está unido con Venezuela y ha sido de conocimiento que la población que habita en los municipios fronterizos tanto de Colombia como del país vecino habían actuado con libertad, actividades y formas de vida habían sido compartidas.

Norte de Santander cuenta con una población aproximada de 1,346,806 y Cúcuta 629.414 – existe margen de error, pero es bajo, podría ser de un 4.86% – según el censo realizado en el 2018 por el departamento administrativo nacional de estadística, en donde el 51% son mujeres y el 48,4% son hombres, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

Debido al incremento de la población en Cúcuta se hace necesaria la construcción de muchas más viviendas de lo que fue proyectado hace 5 años, la distribución de los espacios para tales construcciones debe realizarse con equidad, los espacios deben ser

distribuidos de la mejor manera, esta gestión debe realizarse con compromiso, no debería haber afectación al heraldo público, deberá la alcaldía, la gobernación y demás instituciones que por descentralización tienen funciones a fines, realizar planes, proyectos y ejecutarlos con previos estudios de área del municipio.

Sandra Forero – Presidente de Camacol – y Andrés Langebaek – Director ejecutivo de estudios económicos del Grupo Bolívar han realizado estudios sobre la vivienda en Cúcuta y Norte de Santander y la conclusión a la que llegan es que la actividad constructora va a crecer más de lo que ha crecido en los últimos dos años, incluso indica Langebaek que su crecimiento en el presente año y el próximo probablemente superará el que está proyectado en el nivel nacional, sin embargo, para que ese incremento sea posible según lo proyectado deberá haber inversión pública por parte el Gobierno Nacional, (Villamizar Leal, 2019).

Las entidades departamentales y locales con ayuda del gobierno nacional deberán tener en cuenta las necesidades actuales por parte de la población, el fin no es construir y que nadie tenga acceso luego de la construcción de las viviendas, algunas personas por no tener los recursos para comprarla no gozarían del acceso a la vivienda y uno de sus derechos: tener una vivienda digna seguiría afectándose, es probable que reciban subsidio por el Estado a través de la gestión de VIS (Vivienda de Interés Social) y así puedan beneficiarse.

La salud pública en el municipio de San José de Cúcuta no es la mejor, constantemente se observa que la población no cuenta con atención médica especializada en un período de tiempo corto como debería ser en casos de urgencia, incluso hay carencia en la atención médica general. Es deber del Estado permitir que las personas gocen del derecho al acceso a la salud, también le corresponde mejorar y mantener la calidad de vida de quienes habiten en este territorio, por lo tanto, deben buscar medidas para que sea visible la dirección, asesoría coordinación y vigilancia de los encargados de dar desarrollo al sistema de seguridad social en salud.

En el departamento son más las instituciones prestadoras de servicios de salud<sup>3</sup> privadas que las públicas (Bitar Mejía, 2019), pero muchas personas están por régimen subsidiado y la atención que se les da no es la misma que una persona que paga por sí misma, es visible la desigualdad en la atención porque no se da el mismo alcance en cuanto a beneficios como lo es la prioridad para una próxima cita médica, para la práctica de exámenes o para la adquisición de medicamentos. En Cúcuta se encuentra el Hospital Universitario Erasmo Meoz que se ha denominado como la institución con mayor nivel de complejidad del departamento.

La educación en el municipio se ha ido fortaleciendo, no obstante, aún el ente territorial y municipal debe procurar en que haya más cobertura debido a que algunos niños, niñas y adolescentes de algunos sectores de la ciudad aún no han podido acceder a la educación. La infraestructura educativa y la deficiencia de docentes para escuelas en algunos lugares de la ciudad y en las veredas han sido algunas de las cosas por mejorar, (Rubio , 2018); algunas de las instituciones educativas públicas no cuentan con suficiente espacio para la cantidad de menores que están estudiando, además algunas de las edificaciones están deterioradas; en el 2019 y a inicios de 2020 incrementó más de la mitad del número de niños, niñas y adolescentes para estudiar, algunos de los niños son venezolanos, el asunto no está en devolver a los menores sino en que el gobierno actúe y cree las políticas adecuadas para una buena distribución y cobertura.

La convivencia entre cucuteños y ciudadanos venezolanos que han llegado a residir en el territorio local se ha sido un tema de alta importancia porque debido a las diferencias que estas personas tienen en lo cultural, en la forma debida, entre otros factores ha llevado a que se presente intolerancia, xenofobia, violencia. los programas de convivencia que crean las alcaldías y gobernaciones deben ser implementados en corto tiempo, en el momento de su creación, los competentes deben buscar medios eficaces y no crear medios o medidas imposibles e inertes

---

<sup>3</sup> Algunas de las últimas entidades prestadoras de salud que han existido desde hace 8 años o más son ECOOPSOS, CAFESALUD EPS, COMFAORIENTE, COOSALUD, NUEVA EPS, COMPARTA, ASMET SALUD, SALUD VIDA, COOMEVA, EPS SANITAS, ECOPETROL S.A.



Debido a la escasez de empleo, muchas personas trabajan sin importar cuánto les remuneran, algunos empleadores actúan conforme a las normas laborales, pero otros no, estos últimos se aprovechan de la necesidad y pagan a sus empleados salarios injustos. Las personas no acuden antes las autoridades que competentes en el tema - Ministerio de trabajo o Autoridades judiciales - porque temen perder su trabajo, soportan la crítica situación desfavorable por recibir un poco de dinero para obtener ingreso mínimo para poder pagar un arriendo y poder comprar alimentos para sí mismo y su familia.

## 1.2. Características económicas del municipio fronterizo

Algunas de las instituciones del Estado colombiano que tienen presencia en el territorio y que tienen relación de una u otra manera con la economía sea por seguimiento, control o implementación de proyectos son:

- El Banco de la República
- La Dirección Nacional de Aduanas e Impuestos Nacionales
- La Cámara de Comercio de Cúcuta
- La Federación Nacional de Comerciantes

Algunos de los indicadores económicos de Cúcuta son industria, el mercado laboral, las remesas y el comercio exterior sobre la industria local: se ha visto afectado el valor agregado por la migración de venezolanos a Cúcuta y demás municipios de Norte de Santander. una encuesta elaborada en el año 2017 para identificar el valor agregado generado por los establecimientos encuestados y resultó afectado el calor agregado en comparación con el año anterior.

Sobre las remesas, desde el año 2015 han entrado remesas de otros países, en el período 2015 a 2016 primaba Venezuela como el país con mayor transferencia que hacía a personas habitantes de Norte de Santander, en el período 2016 al 2019 disminuyó el envío de transferencias por parte el país vecino, pero incrementaron por parte de las que se enviaban de España y Estados Unidos, Reino Unido, Chile, entre otros – Los dos primeros primaban en el envío de remesas –, (Banco de la República, 2019).

El comercio exterior desde el año 2016 ha disminuido, las importaciones que en Norte de Santander más se realizan devienen de negocios con Estados Unidos, China y Perú, en el año 2015 primaba la exportación de Venezuela a Norte de Santander, en especial a Cúcuta, el producto que más se importaba era el plástico y las manufacturas. Respecto de las exportaciones Cúcuta ha tenido como principales destinos: Venezuela, Ecuador y Turquía.

El mercado laboral en Cúcuta decrece año a año, a nivel nacional es uno de los municipios con alto porcentaje de desempleo, y la informalidad de trabajo ha superado el 70%. Con el incremento de migrantes venezolanos en el 2019 y a inicios de 2020 la crisis de desempleo era alto porque debido a la mucha oferta laboral, los empleadores bajan salarios y también algunos de los migrantes trabajan por salario menor al regular y se causa más desempleo a los ciudadanos cucuteños. Esta situación afecta la convivencia y el ambiente laboral.

Ampliando el indicador del mercado laboral, es evidente que el desempleo es uno de los factores de mayor influencia en la provocación de crisis social y económica en el municipio de San José de Cúcuta y algunos de los municipios del Departamento Norte de Santander y como se mencionó al inicio del capítulo la tasa de desempleo no ha sido menor al 14% desde el año 2009, (Bustamante Villán, 2019); a falta de tejido empresarial sólido, el comercio es la salida para que los habitantes de Cúcuta obtengan ingresos para subsistir, se trata de comercio informal ya que el comercio formal constituye una pequeña parte.

A continuación, algunas estadísticas del desempleo en Cúcuta período 2015 a 2019.

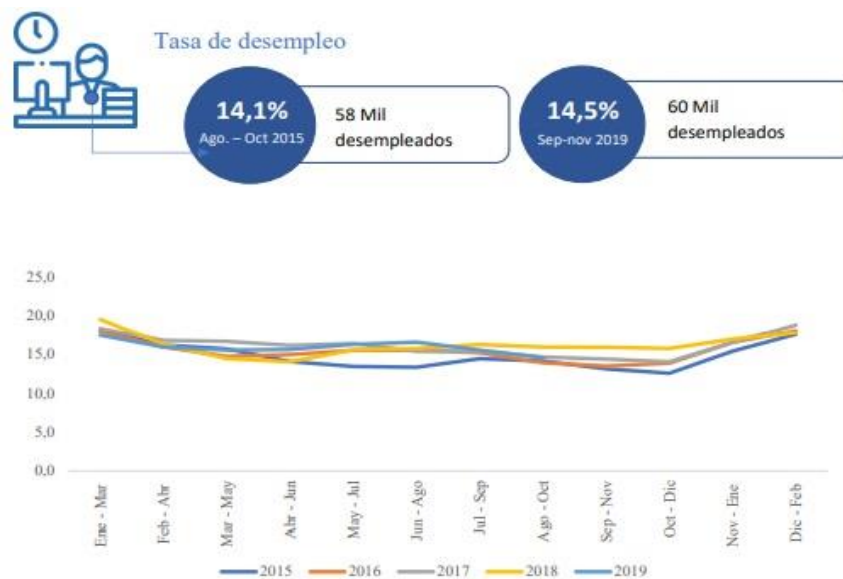


Ilustración 1. Tasa de desempleo de Cúcuta A.M. 2015-2019. Fuente. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

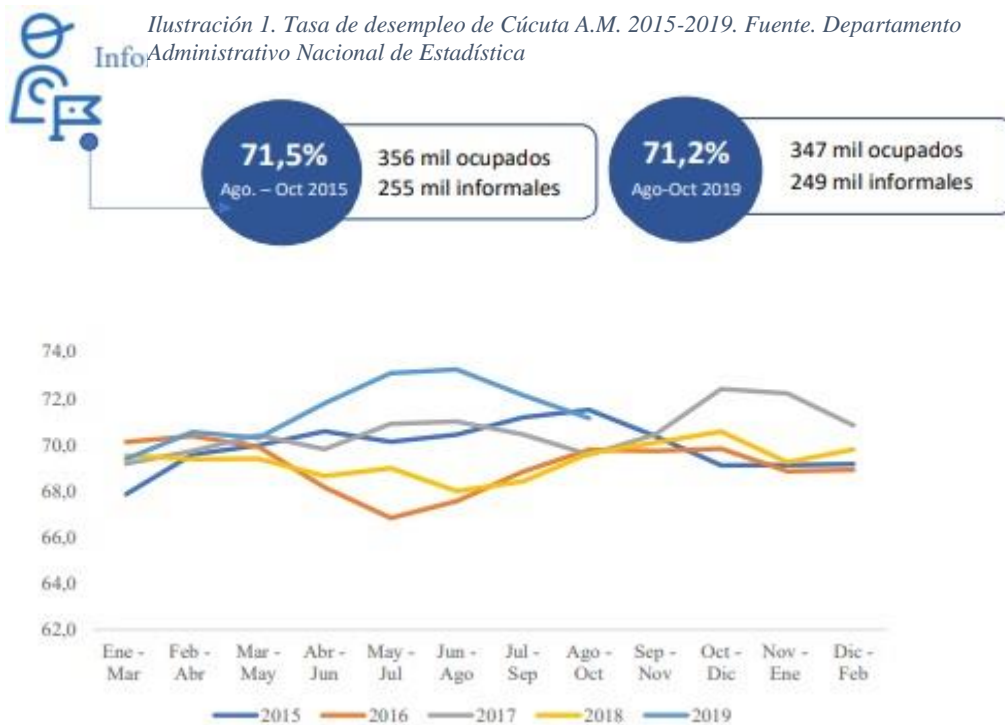


Ilustración 2. Tasa de informalidad de Cúcuta A.M. 2015-2019. Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

En el año 2015 cuando el impacto negativo en la economía fue alto, surgieron distintas opiniones y peticiones de economistas, abogados, y funcionarios públicos de las distintas áreas que se encuentran en la administración pública territorial y municipal en cuanto al apoyo que el gobierno nacional debía dar a Norte de Santander, especialmente a Cúcuta ya que estaba atravesando graves problemas económicos y sus habitantes estaban afectados, se requería una cobertura inmediata y eficaz, la zona al ser fronteriza debía tener especial atención de la administración central, no podían demandarle a este departamento así como a otro que tiene mejor estabilidad económica y social – por ejemplo en la exigencia de pago de impuestos y otras obligaciones tributarias que para los habitantes sería bastante complejo responder –.

Seguido de lo anterior, cabe mencionar que algunos de los refuerzos pedidos era que la administración central diera el apoyo necesario para que el departamento se insertara en la cadena de valor nacional y así tener mejor visibilidad de las oportunidades en las cadenas de valor globales; inversión en capital humano necesario para que al departamento y a su capital se le sume valor agregado por la producción y de esa manera sería más rápido el reparo en la economía, (Barguil Assis, 2015).

En el año 2019, el presidente de la República emitió decreto a través del cual crea Zonas Especiales y Sociales Económicas – ZESE –, estas zonas son las áreas que se encuentran algunos Departamentos fronterizos<sup>4</sup>, uno de ellos es Norte de Santander.

La finalidad del Decreto 2112 de 2019 es establecer un régimen especial en materia tributaria, para poder atraer inversión nacional y extranjera no solo en el sector industrial sino también en el comercial y en el agropecuario. Uno de los principales beneficios es ofrecer a los inversionistas es acceder a una tarifa del 0% en renta en los primeros cinco años que inicie en su trabajo y también le será reducido el 50% de la tarifa general de renta en los cinco años siguientes:

---

<sup>4</sup> Los departamentos de Arauca, la Guajira y también los municipios de Armenia y Quibdó.

Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

El Gobierno nacional expidió el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen el sector y contar con instrumentos jurídicos únicos. Que el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, dispuso: "Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial, (Decreto 2112, 2019).

Algunos de los requisitos exigidos para obtener el beneficio es acreditar que están establecidos en una ZESE, que hay desarrollo de alguna actividad de la que dicta el Decreto.

## **II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APLICACIÓN EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

Es preciso señalar qué es una política o políticas y qué es política, de esa manera sabremos en qué contexto aplicar. Por políticas debe entenderse como aquellas acciones, decisiones y omisiones que llevan a cabo los distintos funcionarios o personas que realizan funciones públicas y que la Ley y la Constitución les han encargado. Según Aguilar, las políticas son el “curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema asunto de interés. El concepto presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas”, (Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, 2003). Luis Aguilar agrega en otra de sus obras que es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores, (Aguilar Villanueva, 2004).

Y por política debe entenderse como el arte de gobernar, también se le atañe el calificativo de ciencia que se encarga de la organización y administración del Estado para que sean materializados, resguardados los intereses.

En ampliación del término políticas: puede definirse también como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, causal. Puede decirse que es una acción con sentido, ya que busca que sean satisfechos ciertos objetivos o ciertas necesidades – eso dependiendo de lo que estemos realizando o planeando –.

Sin embargo, la sociología ha permitido ampliar el manejo y aplicación de las políticas públicas ya que no permite ver que sean efectivas depende no solo del gobierno sino también de actores sociales. Según indica Peterson, en el ejercicio de implementar y hacer efectivas las políticas públicas se requiere del Gobierno y la sociedad. Las políticas públicas son la responsabilidad de las autoridades públicas según una definición general, pero tienen el objetivo de satisfacer la visión de un bien público y esto implica la

participación de diversos actores, (Peterson, 2003). Aunque el Gobierno es actor protagónico debe contar con la ayuda de la sociedad, el plan que el Gobierno implementa debe darse para suplir necesidades que tiene la sociedad, de lo contrario resultaría inoportuno e ineficiente.

La política pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y con creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, entre otros.

Este proyecto colectivo, como instrumento que favorece la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad, exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno Distrital y de estas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial, así como sus alternativas de solución. También es un proceso que demanda un conocimiento sobre la situación desde diferentes perspectivas, contemplar alternativas de solución y la identificación de tensiones entre las personas involucradas, para llegar a acuerdos sobre: las metas que se quieren alcanzar, la manera para lograrlo, la inversión requerida y el tiempo proyectado para generar el cambio.

Como quiera que la política pública pretenda generar un resultado que impacte las diferentes realidades sociales, es necesario dotar de sostenibilidad en el tiempo a los acuerdos logrados entre quienes participan, innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y las fuentes para financiarlo; al mismo tiempo la política debe ser flexible para incorporar los cambios siempre presentes en esa realidad que se interviene. En consecuencia, el proceso de formulación debe ser exigente desde lo técnico y no solo centrarse en acuerdos “políticos” que surjan entre diferentes actores, (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2017).

Las políticas públicas pueden aplicarse o ejecutarse desde tres puntos de vista:

1. Como acciones de interés público que se originan de las decisiones que se toman derivado de un proceso de análisis de ciertos hechos.
2. Pueden resultar como remedio a mediano plazo o largo plazo, podrían atender los problemas públicos de manera concreta.
3. Las políticas públicas como instrumento para que la ciudadanía participe y para que exista definición de problemas y soluciones.

Tipos de políticas públicas

Arboleda da a conocer algunos tipos de políticas públicas, a partir de diferentes áreas:

**De acuerdo con el enfoque**

1. Estructurales
2. Neo marxistas

**De acuerdo con el campo de acción**

1. Económicas
2. Sociales y culturales
3. Ambientales

**De acuerdo con la finalidad**

1. Promocionales
2. Correctivas o compensatorias

**De acuerdo con la procedencia**

1. Endógenas
2. Exógenas



### **De acuerdo con el nivel de la formulación**

1. Explícitas
2. Implícitas

### **De acuerdo con el ámbito de actuación o jurisdicción político – administrativa**

1. Locales
2. Regionales
3. Nacionales
4. Supranacionales

### **De acuerdo con el carácter**

1. Cuantitativas
2. Cualitativas

### **De acuerdo con la relevancia de los fines**

1. Primaria
2. Secundaria
3. Terciaria

### **De acuerdo con el objetivo**

1. Específicas
2. Instrumentales

### **De acuerdo con el grado de coerción**

1. Distributivas
2. Redistributivas
3. Constitutivas
4. Reglamentarias

### **De acuerdo con el tipo de respuestas**

1. Positivas
2. Negativas

### **De acuerdo con la clientela**

1. Gremios sindicados
2. Grupos sociales
3. Políticos y/o insurgencias

### **De acuerdo con el área sustantiva que va a atender**

1. Territoriales
2. Ambientales
3. Agrarias
4. Culturales, (Arboleda , 2008).

En contexto del desempleo que es visible en Colombia, pero más exactamente en Cúcuta, ciudad fronteriza, se debe reflexionar en cuanto a lo que se viene realizando para no continuar en ello, algunas acciones o decisiones que no deben hacerse o tomarse es implementar políticas públicas a la ligera, tratando de minimizar los riesgos en relación al desempleo,

Las políticas de empleos de emergencia, es decir, empleos precarios, inestables, sin protección social y con baja remuneración, no constituyen para la población vulnerable garantía de inserción social. Buscar entonces la solución al problema del mercado laboral en la reducción de la protección de los trabajadores carece de toda lógica, porque se trata de promover políticas de desarrollo productivo que garanticen empleos de calidad, los cuales no implican necesariamente empleos con contrato de trabajo tradicional y sueldo medio, sino una gama de opciones que respondan a las transformaciones tecnológicas y de la producción, (Semana, 2000).

## 2.1. Estrategia en políticas públicas que generan empleo

Para actuar con estrategia en las políticas públicas es necesario conocer los contextos, el alcance de su posible aplicación, los riesgos y los posibles aciertos, de esa manera se sabría qué tan grande es el problema y se iría al punto central, eso es estrategia.

En el caso de Cúcuta, se debe hacer estudio, un análisis minucioso de las causas del desempleo, de esa manera serían eficaces las políticas públicas. Es probable que se piense en políticas que ya han sido implementadas, y si no han resultado deben renovarse, o podría suceder que se intente replicar políticas que han sido efectivas en otros municipios o departamentos, pero esto no resulta del todo bien porque cada territorio en Colombia tiene diferencias, no solo de cultura sino del flujo económico y del manejo político – terminan siendo relevantes al momento de aplicar políticas públicas –.

Retomando uno de los factores que debe tenerse en cuenta para la creación de políticas públicas es el alcance de los lineamientos, lo cual se entiende como ese conjunto de arreglos institucionales, normativos y procedimentales que administran y conducen el ingreso, desarrollo y retiro del talento humano al servicio de la administración pública.

La creación de objetivos tanto general como específicos es muy importante de esa manera podrían transformar el sistema de empleo que hasta el día de hoy existe y que resulta ineficiente. Debería aplicarse empleo público eficaz, innovador, flexible y muy acertado conforme la situación de la ciudad, del departamento.

En San José de Cúcuta deberán tenerse en cuenta los siguientes puntos relevantes para desarrollo de políticas públicas.

1. La política de empleo público debe contar con información y conocimiento como base de un sistema eficiente, moderno y que responda a las necesidades de los tomadores de decisiones en materia de planificación y gestión del talento humano.

2. Se debe dar una reorganización de los arreglos institucionales necesarios para estructurar y articular adecuadamente las entidades públicas que generan lineamientos de política de empleo público, así como las áreas de talento humano que los implementan.
3. El empleo público debe garantizar un fortalecimiento de la capacidad institucional en aras de aumentar los niveles de desempeño y productividad dentro del sector público, mediante el reconocimiento de los lineamientos correspondientes a la dimensión de talento humano, que se ubica en el centro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.
4. Desarrollo e implementación de un modelo de gestión de talento humano por competencias que se convierta en la base para la ejecución de todos los procesos que realizan las áreas de talento humano de las entidades públicas.
5. El sistema de empleo público debe estar alineado y ser congruente con un enfoque diferencial que busque la inclusión y la diversidad en el servicio público, (Función Pública, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe precisar que esta zona fronteriza ha sido foco de estudio no solo de instituciones y entidades estatales sino también de organismos internacionales para identificar factores de riesgo y la problemática para poder crear instrumentos y políticas que permitan fortalecer el empleo; sin embargo, como es evidente aún falta más. A continuación, una de las políticas en desarrollo que podría generar resultados óptimos a largo plazo es el beneficio de las ZESE.

A través de la Ley 2112 de 2019 se crea un régimen especial en materia tributaria para beneficio de los departamentos Norte de Santander, La Guajira, Arauca, y capitales como Quibdó y Armenia. La finalidad es generar empleo y se logrará si se agranda la industria, lo cual será posible con inversión nacional e internacional. Algunos aspectos relevantes de la norma son los siguientes:

**Beneficios:**

Tarifa general de renta de 0% por los primeros cinco años y de 50% de la tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.

Aplica en la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autor retención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura o documento equivalente los requisitos necesarios.

Beneficiarios:

Sociedades comerciales constituidas en la ZESE dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019.

Sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente que se encuentren ubicados en el territorio ZESE.

Requisitos:

Demostrar aumento de 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario.

Desarrollar la actividad económica dentro de territorio de la ZESE.

Demostrar que la mayor cantidad de los ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud, (Ley 1955, 2019).

Dentro de la estrategia<sup>5</sup> para tener políticas públicas capaces de dar respuesta a los conflictos sociales y problemas derivados de situaciones en la ciudad de San José de Cúcuta y en el departamento Norte de Santander está el desarrollar tres aspectos de manera coherente y consecuente, estos son formulación de las políticas, implementación de las políticas y finalmente la evaluación y verificación de cambio.

Cada uno de los aspectos nombrados tiene unas etapas que si se siguen casi al pie de la letra podría resultar satisfactorio, en cuanto a la formulación de las políticas se debe aplicar:

1. Establecimiento de la agenda política
2. La definición de los problemas

---

<sup>5</sup> Estos pasos se deben tener en cuenta: identificación, investigación, formulación, implementación, programas y proyectos, y seguimiento y evaluación, (Arroyave Alzate); están relacionados con los aspectos que se nombran líneas abajo.

3. La previsión
4. El establecimiento de objetivos
5. La selección de la opción.

En los que respecta a la implementación<sup>6</sup>, en este aspecto, los encargados deberán buscar los medios que se consideren adecuados y con alcance pertinente para poner en práctica las ideas que fueron creadas en el aspecto inicial.

En la evaluación se mide el grado de logro o cumplimiento de esas actividades para el desarrollo de las políticas. Luego de realizado este aspecto será visible el error o falla que pudo presentarse en la implementación. Debe tenerse en cuenta que la evaluación debe ser objetiva para que sea útil, de lo contrario se seguiría en el mismo error y con las mismas debilidades. En Cúcuta es posible que algunas políticas públicas para la generación de empleo hayan pasado por los aspectos y etapas antes nombradas, pero al no ver una mejoría en este tema, se deduce que es un porcentaje bajo. La cultura del buen manejo y seguimiento permitirían. Primero: crear políticas públicas útiles; segundo: ponerlas en práctica de manera total, siempre y cuando se pueda; y, tercero: realizar evaluación objetiva para determinar que sí ha habido mejoría en la problemática que se busca atacar o si por el contrario hay falta y se debe abortar esa política y aplicar otra u otras con otros enfoques.

En algunas ciudades de Colombia y en otros países se tienen en cuenta unas dimensiones estratégicas para la gestión el empleo público y que debe tener en cuenta el servidor público o el particular con funciones públicas, encargado de crear políticas públicas de empleo, estas son: el cambio cultural, formación y capacitación y, atracción de talento. Estas tres dimensiones se forman gracias a dos elementos, estos son: compromiso por parte de los gerentes públicos en las entidades de priorizar la necesidad del empleo público diverso y el segundo elemento es la gestión estratégica del talento

---

<sup>6</sup> Se entiende como la materialización de la teoría. Según Barret y Fudge implementación en la elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.

humano. En Cúcuta el empleo público también debe contar con políticas públicas precisas para evitar que se concentre la corrupción y que solo sean aceptadas para cargos públicos personas que tienen amistad con quien le compete hacer elección de personal y no por las capacidades y conocimientos que se tengan, lo cual también termina afectando la buena gestión para una correcta administración pública local, (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

En San José de Cúcuta, las personas encargadas de la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas para la generación y fortalecimiento del empleo, deberán tener en cuenta que estas políticas al implementarse deben cumplir con la finalidad de reducir la pobreza, apoyar a los grupos vulnerables del municipio, deben buscar mecanismos alcanzables para que las corrientes financieras sean estables, esto en relación con inversionistas nacionales e internacionales; además deben buscar el fortalecimiento de las empresas de la zona fronteriza, tanto en áreas urbana como en las rurales del municipio y del departamento de Norte de Santander – se requiere de la mirada del Estado Nacional, debe destinar sumas de dineros considerables para que se vea la eficacia –.

### **III. POLÍTICAS PÚBLICAS CON EFICACIA PARA GENERACIÓN DE EMPLEO**

Cuando algo se muestra útil es susceptible de repetición, de imitación, así mismo sucede en la relación de Estado con ciudadanos. Al observar que algunas prácticas, formas de generar estabilidad en un Estado son positivas para beneficio del mismo y de sus administrados, se toma como ejemplo y se busca crear o difundir prácticas o programas similares o casi idénticos. Con las políticas públicas ocurre lo mismo, si una política fue implementada y se percibe que sus resultados fueron óptimos, se busca aplicar una vez más o crear otras políticas con la misma estrategia y con el mismo esquema de creación para llegar al mismo fin, que es que sea útil y responda a las necesidades o problemas existentes en la sociedad, que fue en sí, para lo que se creó.

Un ejemplo nacional de política pública para la generación o fortalecimiento del empleo son los programas públicos de empleo temporal hacia el futuro, los cuales son tomados como empleo de acción, es un instrumento usado para las agendas de quienes tienen a cargo la función pública. Estos programas podrían ayudar a la igualdad de oportunidades para poblaciones vulnerables y que tienen pocos recursos, (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

En los últimos años se han planteado algunas propuestas estratégicas para desarrollarlas en la creación de políticas públicas que han resultado contrarias a la generación de empleo, algunas de ellas son la flexibilización y desregulación laboral. No es bueno que se flexibilice en gran porcentaje lo relacionado con la relación laboral y social ya que perjudica los pactos y convenios que garantizan la estabilidad laboral de los que sobreviven por salario, facilita que incrementen contrataciones no adecuadas y masivos despidos.

En el municipio de San José de Cúcuta debe crearse una agenda redistributiva que permita involucrar a los ciudadanos de manera equitativa y que permita tener alcance en diversos aspectos. El pago de impuestos, las condonaciones, y otros alivios económicos o



exigencias que puedan surgir por el gobierno a nivel municipal, departamental e incluso municipal deben ser medidos y equitativos.

Un dato importante a tener en cuenta a nivel municipal y departamental es la política macroeconómica en la generación de empleo que se evidencia a nivel nacional, pero que sí se busca inversión internacional debe analizarse.

La mundialización financiera hace que Colombia no pueda ser autónoma en lo que se refiere a la adopción de una política económica, pues tiene que adaptarse a los cambios económicos mundiales. Nuestro país no ha escapado al fantasma mundial de la acumulación financiera y ello ha afectado el empleo.

Uno de los argumentos más difundidos en el medio colombiano es el de que el incremento de los salarios ocasiona inexorablemente el aumento del desempleo. Sin embargo, ese supuesto fue ampliamente rebatido hace varias décadas. Además, es cada vez más evidente que, en el caso de la economía colombiana, donde el nivel salarial es extremadamente bajo, mantener represados los aumentos salariales está reduciendo drásticamente el consumo de los hogares. Esto, al contraer la actividad productiva y el crecimiento económico, aumenta y agrava el desempleo.

Al respecto, un reciente estudio del Departamento de Investigaciones y Estudios de la CGTD explora la posible relación entre el incremento salarial y el desempleo en la economía colombiana.

El estudio parte de los datos correspondientes al período 1984-1999, sobre el incremento del salario mínimo y las tasas de desempleo, según cifras del Dane. De acuerdo con esos resultados, a un mayor incremento del salario corresponde una menor tasa de desempleo. Con base en esta información, no puede seguir afirmándose que en Colombia el incremento del salario tenga como consecuencia directa el aumento del desempleo, (Semana, 2000).

Políticas públicas que sean desarrolladas para aumentar la mano de obra y la priorización de atención de la población vulnerable para que pueda acceder a esos

empleos; para que haga extensivo el alcance de formación y enganche laboral; permita el mejoramiento de competencias para la obtención de trabajos para un ingreso digno; la promoción de buenas prácticas laborales, probablemente serán efectivas y no será perdido el tiempo que se use para su creación, implementación y revisión o evaluación.

El empleo es un derecho humano y a la vez un derecho fundamental, Colombia como estado social de derecho tiene la obligación de realizar lo posible para garantizar a sus habitantes el ejercicio de ese derecho y que se dé con respeto a la dignidad humana. Por ello es la exposición de importancia es la creación de políticas públicas que generen empleo y que se haga de la manera correcta para que sea estable.

Así como se tienen en cuenta algunas directrices que han sido desarrolladas en el Estado colombiano, se considera necesario dar una vista aquello que ha sido útil a nivel internacional para el buen manejo de las políticas públicas de empleo.

Para analizar los casos de políticas públicas de empleo, es necesario identificar los factores que determinan el comportamiento del mercado laboral de los países. En referencia al desempleo, es necesario tener en cuenta qué instituciones y/o reformas afectan primordialmente la tasa de desempleo estructural. Esto último es posible en la medida en que se tenga una comprensión clara de la estructura y las fuerzas políticas que determinan el mercado laboral de una economía en particular. Así, por ejemplo, en el caso de Holanda (como se expondrá más adelante) la disminución de 5.7 puntos porcentuales en el desempleo de este país desde comienzos de la década de los ochenta hasta finales de los años noventa, se debió en gran medida a la estructura de negociación sobre el ingreso que privilegiaba a los sindicatos (Nickell, 2000). En el estudio sobre las políticas e instituciones económicas que determinan el desempleo en un país se pueden identificar seis variables relevantes (Bercherman, 2000): impuestos, salarios mínimos, sindicatos y poder colectivo de negociación, políticas activas de mercado de trabajo, seguro al desempleo y legislación laboral. Aunque éstas han sido las categorías predilectas de muchos economistas laboristas, otros tantos han escogido otro tipo de variables para analizar el desempleo.

Los mayores niveles de percepción de seguridad económica se presentan en países que combinan una alta flexibilidad del empleo, con un elevado gasto en políticas de mercado de trabajo<sup>150</sup>: este es el caso de los países del norte de Europa (Dinamarca, Bélgica, Holanda

y Finlandia). En cambio, en los países mediterráneos, donde existe una legislación laboral muy protectora y el gasto en políticas de seguridad social y de mercado de trabajo es menor, se presentan los niveles de percepción de inseguridad económica más altos (España, Portugal, Grecia e Italia). Casos intermedios son los de Alemania, Francia y Suiza, donde existe una legislación protectora, pero también un gasto en seguridad social y políticas de empleo alto. No obstante, los niveles de seguridad económica en estos países, si bien son altos, resultan inferiores a los países del norte de Europa. Finalmente, el último caso es el de los países anglosajones, Estados Unidos y el Reino Unido, donde una legislación laboral flexible y un gasto reducido en políticas de empleo, determina niveles de percepción de seguridad bajos, pero superiores a los registrados en los países mediterráneos, (Tokman, 2008).

Lo anterior, no para realizarse de manera idéntica porque probablemente no será posible, y no por no creer en las capacidades de ciudadanos de la región, porque quien se prepara en conocimiento, puede realizar muchas cosas e innovar localmente, regionalmente, nacionalmente e internacionalmente; se habla de que no podría ser posible es por el contexto política, económico y social de la región, ya que de ello depende toda la interacción que deba tenerse en lo que tiene que ver con las políticas públicas.

1.1. Municipios en Colombia que han sido ejemplo con la implementación de políticas públicas para empleo.

En Colombia los municipios que han sido ejemplo en cuanto a la implementación de políticas públicas para el fortalecimiento del empleo y beneficio de sus habitantes son Cali y Medellín:

En Medellín, las políticas para la reactivación del empleo se basaron en El Plan de Desarrollo, el Plan de Choque de empleo, la educación, y el de desarrollo social y económico. El primer paso para dicha reactivación fue la utilización de los recursos generados por el superávit de 2008 en la aceleración de las obras públicas señaladas en el Plan de Desarrollo y sus respectivos proyectos, tales como: el de Equipamientos Juegos Suramericanos, liderado por el INDER, y el proyecto Medellín Solidaria, coordinado por Bienestar Social. Adicionalmente, la Alcaldía municipal de Medellín realizó una alianza

con el sector privado con el fin de promover programas como Ventanilla Única, la Feria Inmobiliaria y la expedición del Estatuto Tributario, para la construcción de viviendas de interés social. Con lo anterior, se buscó dar acceso preferente a la contratación de mano de obra no calificada para las personas de las zonas en que se realizan dichas obras, en particular a los miembros de las familias del programa Medellín Solidaria, para así disminuir la extrema pobreza y permitir que la población más vulnerable se independizara económicamente. Asimismo, los entes gubernamentales de Medellín proyectan la generación de empleo con un Plan de educación, (Galvis G & López G, 2010).

El gobierno local de Cúcuta podría tomar como ejemplo para implementación – siempre teniendo en cuenta que no pueden aplicarse de manera idéntica porque el factor socioeconómico de un municipio y las necesidades de estos varían –, algunas de las políticas implementadas en Medellín para fortalecer el empleo ya que para ellos ha sido efectivo.

Algo similar enseña el gobierno local de Cali: “la creación activa de empleo se fundamenta en la anticipación de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, el Sistema de Transporte Masivo de Cali (MIO), la doble calzada Buga-Buenaventura, al igual que en Medellín el impulso a los programas de vivienda, los terminales marítimos en la zona pacífica, la Autopista del Bicentenario, las nuevas inversiones de EMCALI y el nodo aeroportuario”.

## 5. CONCLUSIONES

Las políticas públicas son instrumentos importantes que permiten el cumplimiento de planes creados por el gobierno para materializar ideales expuestos a los administrados del Estado cuyo fin principal es dar respuesta a los problemas que se presentan en un espacio y tiempo determinado, responden a los intereses públicos; una política pública no debe ser creada para atender solo intereses particulares porque se estaría atentando contra el bien común.

Bien es cierto que para que las políticas públicas den respuesta en corto o mediano plazo a la problemática que exista en cierto sector de un territorio, no deben existir limitaciones en su implementación o que las mismas sean realmente escasas solo para atender una necesidad específica, ya que las necesidades de una población se relacionan y el remedio para una problemática podría serlo también para otra, por lo tanto, las políticas públicas deben ser integrales y deben estar aterrizadas con la realidad, no se puede pretender crear una política que solucionaría la problemática de un grupo de personas y de un lugar que tienen costumbres e intereses económicos que divergen en gran medida a la población y al lugar en donde se aplicarán, implementarán y finalmente se evaluarán y verificarán.

El empleo formal en San José de Cúcuta expuesto estadísticamente, es decir, en cifras y porcentajes, es a todas luces preocupante, lo cual afecta la estabilidad del respeto a garantías constitucionales como lo es el derecho al trabajo, a vivienda digna, a la dignidad humana, a la educación, a la salud, entre otros que podría ser satisfechos de manera plena cuando se cuenta con dinero en los bolsillo; en otras palabras, si se tienen un ingreso, que deriva de la fuente que es el trabajo, es probable que pueda gozarse de beneficios individuales, familiares e incluso colectivos porque con dinero se podría realizar pagos a donde se requiera para gozar del beneficio. Sin embargo, no debe dejarse de lado la obligación que tiene el Estado para realizar los aportes correspondientes para poder facilitar la vida de sus habitantes, es por ello que profesionales con conocimiento

del contexto del derecho laboral y el derecho público deben estar en continua promoción de la realización de actividades y creación de planes y políticas que permitan la satisfacción de derechos de muchos de sus habitantes.

El departamento de Norte de Santander, Cúcuta y demás municipios tienen una desventaja notoria en comparación de otros municipios y departamentos del centro, norte y occidente del país porque es una zona fronteriza. Existen muchos factores que causan el desempleo como la mala distribución de riqueza y de ingresos, la reducción del impacto de la expansión del aparato productivo y la migración de ciudadanos venezolanos en masa, pero este último es uno de los factores que ha estado presente desde hace varios años que si se ven los registros estadísticos se observa mayor alza desde el 2015.

La migración venezolana ha sido un problema patente para la estabilidad laboral en el municipio de San José de Cúcuta porque las personas al presentar diversos problemas con sus documentos, al estar ellos y sus familias expuestos a la vulneración de muchos de sus derechos como seres humanos, día a día es notoria la crisis sobre el no cubrimiento de las necesidades básicas estas no pueden ser satisfechas porque las personas no cuentan con los ingresos suficientes para abastecerse. Esta situación es vista en muchas familias migrantes venezolanas que, ante estas necesidades, ya sea el padre o madre de familia desesperadamente acuden a lugares en búsqueda de empleo sin importar la garantías que el empleador le ofrezca, incluso manifiestan a estos que no importa que no se les pague el salario mínimo, lo único que esperan es recibir algo que les sirva al menos para alimentarse y alimentar a sus familias. Esta situación termina afectando el empleo de las personas cucuteñas porque ante la demanda de personas venezolanas que ofrecen su mano de obra a bajo costo, los empleadores hacen a un lado a quienes exigen el pago mínimo legal y optan por contratar de manera verbal a quienes trabajan por poco.

No obstante, el hecho de que sea repetida la actuación de empleadores de contratar a bajo costo no significa que debe legitimarse y que esta se pretenda adoptar como costumbre intentando justificar la actuación contraria a la ley, los empleadores respetar y

actuar bajo las normas laborales vigentes del país, ya que si actúan de manera injusta pueden ser sancionados porque tanto ciudadanos venezolanos como nacionales deben tener una retribución justa por su labor. Es probable que en el tránsito de inconsciencia a consciencia por parte de los empleadores sigan observándose situaciones injustas en relación con trabajadores venezolanos y también cucuteños en cuanto a la remuneración de su trabajo, y estos guardan silencio y soportan esta arbitrariedad y desigualdad porque necesitan ese poco dinero que el empleador les ofrece.

Al crear políticas públicas para el fortalecimiento del empleo en la región, en el departamento y en el municipio los funcionarios públicos o los particulares con funciones públicas deberán tener una ruta de realización para intentar ser lo más certeros posibles en cuanto a la solución de problemas relacionados con el empleo. Algunos de los puntos a tener en cuenta es trabajar en la estructuración de etapas como las etapas de análisis, de revisión del panorama en la ciudad para de esa manera identificar la problemática de mayor fuerza, luego idear y plasmar las políticas públicas que sean viables, que se puedan materializar sin tanto trámite administrativo para evitar desgastes innecesarios que solo retrasarían los procesos; luego desarrollar la etapa de implementación de la manera correcta; es necesario pensar y buscar en el personal idóneo para su realización, deberá tener en cuenta la población que necesita el empleo y que de cierta manera por parte del Estado deberá ser capacitada para no estancar sus capacidades laborales; y, finalmente, la evaluación de las políticas públicas para que el gobierno municipal logre identificar si es viable que en a futuro se sigan creando políticas públicas similares que solucionen directamente la problemática de empleo.

El Gobierno Nacional colombiano debe desviar la atención que tiene en otros departamentos que estadísticamente muestra empleo estable para centrarse en el departamento de Norte de Santander, en especial en la capital Cúcuta ya que como se ha expuesto es una zona afectada por el conflicto armado, la migración, entre otros factores, y por tal razón, requiere de una ayuda extra.

El Gobierno debe evaluar la posibilidad de generar más beneficios para agilizar la mejoría de esta zona fronteriza, por lo tanto, el contenido de las políticas públicas creadas a nivel nacional debería ser preciso y eficiente, sin embargo, esa ayuda que se indica que debe dar el Gobierno central no debe ser vista como eximente de actuación y diligencia por parte del gobierno local, ya que este no puede descuidar su función, estos son los que directamente deben intentar remediar los problemas, son los funcionarios locales los que conocen la región y conocen cómo es el movimiento social, político y económico así que la implementación de políticas públicas sobre la generación y estabilidad del empleo serán más precisas y podrían ser más eficaces y eficientes.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). El estudio de las políticas públicas. Mexico D.C., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en Meéxico. Un estudio introductorio. *Universidad Autónoma Metropolitana*, 19(54), 15-37. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026633001.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). Guía para la formulación de implementación de políticas públicas del Distrito Capital. Bogotá D.C., Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_para\\_la\\_formulacion\\_pp\\_wf\\_0.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_pp_wf_0.pdf)
- Arango, R. (2001). Protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*. (págs. 151-152). Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Arboleda , G. (2008). Rendición de cuentas. En G. Arboleda Vélez , *Evaluación de políticas públicas* (págs. 251-264). Santiago de Cali.
- Arroyave Alzate, S. (s.f.). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Forum*. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/32778/1/32359-119683-1-PB.pdf>
- Banco de la República. (2019). Remesas. Bogotá D.C., Colombia: Banco de la República. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/catalogo-estadisticas-disponibles#remesas>
- Barguil Assis, D. (27 de 09 de 2015). *Es el momento de comprometerse con la situación socioeconómica de Cúcuta y la frontera*. Obtenido de Dinero: <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/opinion-sobre-situacion-socioeconomica-cucuta-frontera/213976>
- Bedoya Bedoya, M. R. (2003). El derecho al trabajo y el derecho de asociación: tensiones entre el modelo neoliberal globalización y la Constitución Política de 1991. En *El derecho al trabajo y el derecho de asociación: tensiones entre el modelo neoliberal globalizado y la Constitución política de 1991*. Medellín: Universidad de Antioquia. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/tesis/bedoya/bedoya.pdf>
- Bercherman, G. (2000). Structural Unemployment: How Important Are Labour Market Policies and Institutions. *Canadian Public Policy*, 26.
- Bitar Mejía, J. A. (2019). *Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019*. San José de Cúcuta: Gobernación de Norte de Santander. Obtenido de <http://www.nortedesantander.gov.co/Portals/0/xBlog/uploads/2019/11/15/CIERRE%202019%20D09%20IDS.pdf>
- Bustamante Villán, D. (2019). *En Cúcuta, el desempleo refleja la situación económica y social de la frontera*. San José de Cúcuta: La Opinión. Obtenido de

<https://www.laopinion.com.co/economia/en-cucuta-el-desempleo-refleja-la-situacion-economica-y-social-de-la-frontera-169042#OP>

Cabanellas de las Cuevas, G. (2006). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta.

Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). El pueblo de Colombia. *Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Convenio sobre la política del empleo. Núm 122. (17 de junio de 1964). Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CO DE:C122](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO DE:C122)

Cúcuta, C. d., & Observatorio Económico e Infomediación. (2019). *Informe de estudio económico de las zonas*. San José de Cúcuta: Cámara de Comercio. Obtenido de [http://www.cccucuta.org.co/media/Publicaciones/informe\\_estudio\\_economico\\_de\\_la\\_zona\\_dic\\_2019.pdf](http://www.cccucuta.org.co/media/Publicaciones/informe_estudio_economico_de_la_zona_dic_2019.pdf)

DANE. (2018). *DANE. Información para todos*. . Obtenido de Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

DANE, & Banco de la República. (2016). *Informe de coyuntura económica regional*. San José de Cúcuta: DANE, Band. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER\\_Norte\\_de\\_Santander2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Norte_de_Santander2015.pdf)

Decreto 2112. (24 de 11 de 2019). Presidente de la República. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202112%20DEL%2024%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202019.pdf>

Decreto único Regamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Presidente de la República. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 49523 del 26 demayo de 2015. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=62506>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano*. Bogotá D.C., Colombia: Función Pública.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá D.C.: DANE. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190806-CNPV-presentacion-Norte-de-Santander.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (Septiembre de 2007). *Evaluación de Políticas Públicas. Programa Empleo en Acción. Impactos del Programa sobre los beneficiarios y sus familias*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Serie\\_Evaluacionl\\_Politicas\\_5\\_Evaluacion\\_Empleo\\_en\\_accion.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Serie_Evaluacionl_Politicas_5_Evaluacion_Empleo_en_accion.pdf)

- Diazgranados Quimbaya, L. A., & Perafán del Campo, E. A. (2018). Derecho Laboral en Colombia. *Colección JUS Laboral*(08). Obtenido de <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/derecho-laboral-en-colombia-cato.pdf>
- Francisco Rafael, O., & Leidy Ángela Niño Chavarro. (2018). Balance del trabajo decente en las políticas públicas colombianas. *Trabajo, desarrollo y justicia social: cien años de la OIT. JUS.* , 143-164.
- Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE Editorial.
- Función Pública. (abril de 2018). Documento de política de empleo público. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1532561070\\_7affd6d2215dc795147f456267193278.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1532561070_7affd6d2215dc795147f456267193278.pdf)
- Galvis G, D., & Lópex G, M. (diciembre de 2010). ¿Son las políticas locales una buena estrategia para dinamizar el mercado de trabajo? Algunos elementos para el caso colombiano. *16*, 155-170. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n16/n16a08.pdf>
- Hincapié Mesa, F. (2014). *La probabilidad de estar desempleado y las características del desempleo en 24 ciudades de Colombia*. Manizales: Universidad de Manizales. Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas.
- Ley 1955. (25 de mayo de 2019). Congreso de la República de Colombia. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1955\\_2019.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html)
- Ley 1960. (27 de junio de 2019). Congreso de la República. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95430>
- Molina Higuera, A. (2007). Aproximaciones sobre el derecho al trabajo desde la perspectiva de los derechos humanos. *Estudio Socio Jurídico*, 9, 166-189. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9nspe/v9s1a8.pdf>
- Nickell, S. (2000). The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle. *Economic Policy*, 15(30).
- ONU. (10 de Diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos humanos . París, Francia: UN.
- Pérez Vanegas, L. (Junio de 2016). Política social de empleo y desempleo, como un reto jurídico normativo en Colombia. *Legem*, 3(2), 35-46.
- Peterson, J. (julio de 2003). Reihe Politikwissenschaft Political Science Series. [http://aei.pitt.edu/764/1/pw\\_90.pdf](http://aei.pitt.edu/764/1/pw_90.pdf).
- Plan de Desarrollo Municipal. (19 de junio de 2012). Consejo Municipal San José de Cúcuta. *Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo municipal 2012-2015. Cúcuta para grandes cosas*. Cúcuta, Norte de santander, Colombia: Acuerdo 026. Obtenido de [https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000033/1634\\_5-737690.pdf](https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000033/1634_5-737690.pdf)

- Plan Desarrollo Municipal. (14 de junio de 2016). Concejo municipal de Cúcuta. *Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo municipal 2016-2019. "Sí se puede progresar"*. Cúcuta, Norte de Santander, Colombia: Acuerdo 010.
- Planeación Municipal. (2017). Alcaldía Municipal de Cúcuta. Cúcuta, Norte de Santander, Colombia.
- Real Academia de la Lengua Española. (28 de diciembre de 2018). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=QhzjFsm>
- Roja Gómez, M. E. (2002). *Teoría del Proceso*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Rubio , M. (21 de 01 de 2018). *2018, un año de retos para la educación en Cúcuta*. Obtenido de <https://www.laopinion.com.co/cucuta/2018-un-ano-de-retos-para-la-educacion-en-cucuta-147558#OP>
- Semana. (24 de abril de 2000). Propuestas para una política estratégica de empleo. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/propuestas-para-politica-estrategica-empleo/41747-3>
- Sentencia C-115. (22 de febrero de 2017). Corte Constitucional. *MP.: Alejandro Linares Cantillo*. Bogotá, Colombia: Expediente: D-11589. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm>
- Tokman, V. (2008). Flexiseguridad con informalidad. *Serie Macroeconomía y Desarrollo*. CEPAL.
- Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/img/productos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/img/productos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)
- Tuirán Viera, H. (2017). *Análisis de política pública para el tratamiento de la informalidad laboral en Sincelejo-Sucre, 2017: una propuesta desde la prospectiva*. Sincelejo, Sucre, Colombia: Universidad Nacional Abierta y a distancia.
- Uribe, J., Fajardo, E., & Romero, H. (2017). Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014. *Revista Espacios*, 38(36), 22.
- Véscovi, E. (1984). *Teoría General del Proceso*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis.
- Villamizar Leal, K. (06 de marzo de 2019). *Cúcuta necesitará 18.000 viviendas nuevas a 2023*. Obtenido de <https://www.laopinion.com.co/economia/cucuta-necesitara-18000-viviendas-nuevas-2023-172656#OP>
- Yañez Meza, D. A. (2014). La investigación jurídica: necesidad de la ficha de análisis jurisprudencial en el arte del derecho. En D. Clavijo Cáceres, D. Guerra Moreno, & D. A. Yañez Meza, *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicadas al derecho* (Primera ed., págs. 77-103). Bogotá D.C., Colombia: Grupo Editorial Ibáñez & Universidad de Pamplona.

Zambrano, M., Margory Andrea , L., Jessica Dayana , R., Ebran , C., & Beatriz, P. (2014). *Diagnóstico del mercado de trabajo y contexto socioeconómico de Cúcuta y su área metropolitana*. Cúcuta: Ministerio de trabajo.

# ANEXOS

## Anexo 1

### Modelo de Guía de análisis jurisprudencial



UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CUCUTA  
DECANATURA DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO

### GUÍA DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

**OBJETIVO:** Conocer la posición de la Corte Constitucional sobre las políticas públicas para el empleo en Colombia.

**EQUIPO INVESTIGADOR:** Mónica Alejandra Arboleda Carvajal

Sentencia		Radicado		M.P:	
Caso					
Problema jurídico					
Sujeto de especial Protección		Tutela 1ra o Única instancia		Tutela 2da instancia	
				Revisión	

<b>HECHOS Y ARGUMENTOS DE LA DEMANDA</b>
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>
<b>SUBREGLAS</b>
<b>RATIO DECIDENDI</b>
<b>DECISIÓN</b>
<b>PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES RELEVANTES PARA LA DECISIÓN</b>
<b>SALVAMENTOS DE VOTO</b>
<b>ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SENTENCIA</b>