



Referencia: Expediente D-12970

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “*mínimas*”, contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006.

Demandante: Ángela Lorena Ávila Ochoa

Magistrado Ponente:  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., cinco (05) de junio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente sentencia.

## **I. ANTECEDENTES**

1. La ciudadana Ángela Lorena Ávila Ochoa, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda contra la expresión “*mínimas*” contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006.

2. Por medio de Auto del trece (13) de noviembre del dos mil dieciocho (2018) se dispuso la admisión de la demanda y en virtud de los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto Ley 2067 de 1991, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, con la finalidad de que rindiera el concepto de que trata el artículo 278.5 de la Constitución Política y se comunicó del inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y a los Ministerios de Justicia y del Derecho, del Interior y de Defensa Nacional.

En la misma decisión se invitó a participar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a la Defensoría del Pueblo, a la Asociación Colombiana de Municipios, al Departamento Nacional de Planeación, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores, a la Red Colombiana Contra el Trabajo Infantil (Pacto Global Colombia), a la UNICEF, al Director del Colegio de Abogados Trabajadores, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Confederación General del Trabajo, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, a la Confederación de Trabajadores de Colombia, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a los Decanos de las Facultades

de Derecho de la Universidad de los Andes, Libre de Colombia, Santo Tomás, Pontificia Universidad Javeriana, Nacional de Colombia, de Caldas y de Manizales, al Centro de Investigación en Filosofía y Derecho de la Universidad Externado de Colombia, y a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, para que, mediante escrito, presentaran concepto técnico especializado sobre la demanda estudiada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## **II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe el artículo demandado, subrayándose el aparte cuestionado:

*“LEY 1098 DE 2006*

*(Noviembre 8)*

*Modificada por el art. 36, Decreto Nacional 126 de 2010, en lo relativo a las multas, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 860 de 2010*

*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*

*El Congreso de Colombia*

*(...)*

***Artículo 113. Autorización de trabajo para los adolescentes.***  
*Corresponde al inspector de trabajo expedir por escrito la autorización para que un adolescente pueda trabajar, a solicitud de los padres, del respectivo representante legal o del Defensor de Familia. A falta del inspector del trabajo la autorización será expedida por el comisario de familia y en defecto de este por el alcalde municipal.*

*La autorización estará sujeta a las siguientes reglas:*

- 1. Deberá tramitarse conjuntamente entre el empleador y el adolescente;*
- 2. La solicitud contendrá los datos generales de identificación del adolescente y del empleador, los términos del contrato de trabajo, la actividad que va a realizar, la jornada laboral y el salario.*
- 3. El funcionario que concedió el permiso deberá efectuar una visita para determinar las condiciones de trabajo y la seguridad para la salud del trabajador.*
- 4. Para obtener la autorización se requiere la presentación del certificado de escolaridad del adolescente y si este no ha terminado su formación básica, el empleador procederá a inscribirlo y, en todo caso, a facilitarle el tiempo necesario para continuar el proceso educativo o de formación, teniendo en cuenta su orientación vocacional.*

5. *El empleador debe obtener un certificado de estado de salud del adolescente trabajador.*

6. *La autorización de trabajo o empleo para adolescentes indígenas será conferida por las autoridades tradicionales de la respectiva comunidad teniendo en cuenta sus usos y costumbres. En su defecto, la autorización será otorgada por el inspector del trabajo o por la primera autoridad del lugar.*

7. *El empleador debe dar aviso inmediato a la autoridad que confirió la autorización, cuando se inicie y cuando termine la relación laboral.*

**Parágrafo.** *La autorización para trabajar podrá ser negada o revocada en caso de que no se den las garantías mínimas de salud, seguridad social y educación del adolescente.” -Negrilla fuera del texto original-*

### III. LA DEMANDA

1. La accionante señaló que la disposición demandada vulnera los artículos 1°, 45, 48, 49 y 67 de la Constitución Política de Colombia<sup>1</sup> pues la expresión limita el ámbito de protección hacia el trabajo de menores de edad.

2. Indicó que no es posible hablar de garantizar “unos mínimos...pues se está hablando de menores los cuales requieren especial atención y protección por parte del estado [sic], debido a su edad y capacidad para ejercer sus derechos individuales y colectivos, por lo que al no avalar completamente las garantías que se requieren para el ejercicio de actividades laborales, se están vulnerando derechos fundamentales.”<sup>2</sup>.

3. Señaló que la expresión “mínimas” es violatoria al principio de dignidad humana (artículo 1 de la C.P., y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), “puesto que al solo concedérsele unos mínimos para el desarrollo adecuado de las condiciones de trabajo y sus requisitos, no está brindando la cobertura total que merecen los adolescentes, los cuales, como sujetos sociales relevantes, requieren atención prioritaria dadas las condiciones de desarrollo en la [sic] que se encuentran, teniendo en cuenta la proyección futura como agentes importantes en las decisiones políticas, económicas y sociales”<sup>3</sup>; es decir, deben otorgarse las garantías integrales al menor.

4. Manifestó que los niños y adolescentes tienen derecho a la protección y formación integral -artículos 45 de la C.Pol., y 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño- por lo que “ante la colisión de derechos ha de tenerse en cuenta el interés superior del menor, dadas las circunstancias que lo revisten y su condición innegable que establece la carta magna [sic] en consideración a los derechos fundamentales prevalentes de los menores, tales como la vida,

---

<sup>1</sup> Folios 2 y 3.

<sup>2</sup> Folio 3.

<sup>3</sup> Folios 4 y 5. Como fundamento citó la Sentencia C-568 de 2004.

*integridad física, la salud, la seguridad social, la educación, la cultura, la recreación, etc.”<sup>4</sup>.*

5. Presentó argumentos dirigidos a explicar el desconocimiento de los artículos 48 de la Constitución y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para lo cual afirmó que debido a la *“importancia que cobija la prestación adecuada de la seguridad social...debe dársele garantía integral al momento que se entre a hablar de este campo en el que se mueve el menor, y que no se le dé espacio a la inestabilidad o situaciones que atenten contra la persona y su integridad. Mas sabiendo que el menor necesita de una protección entorno a su persona dado la fase de crecimiento en la que se encuentra y de su cuidado entorno a su niñez, la garantía plena de la seguridad social ha de plasmarse y hacerse efectiva, no solo como parte de sus derechos laborales sino como parte esencial de su formación e integridad, y como individuo de especial protección estatal requiere ese seguimiento íntegro y bajo condiciones propias en curso a la actividad que desempeñen”<sup>5</sup>.*

6. Sobre el derecho a la salud mencionó que la expresión demandada desconoce el artículo 49 de la Norma Superior, en el entendido de que es necesario brindar al menor la protección y sostenibilidad de esa garantía fundamental, teniendo en cuenta su conexidad con los derechos a la vida, integridad personal y dignidad humana. De esa manera, mencionó que *“las mínimas garantías que pretenden otorgarse, no pueden ser menoscabo de los derechos fundamentales pertinentes para el ejercicio efectivo que constitucionalmente se le ha otorgado al derecho fundamental a la salud frente a la labor autorizada que pueden desempeñar los menores, por lo cual se hace menester que se dé un alcance y una cobertura amplia y adecuada que responda a sus derechos, sin la posibilidad de que se presenten cambios o medios que desvirtúen u obstaculicen la plenitud de su derecho”<sup>6</sup>.*

7. Por último, refirió que la expresión *“mínimas”* desconoce el derecho a la educación -artículos 67 de la C.Pol., y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos- que debe ser garantizado a los menores, en el entendido de que no puede brindarse una cobertura mínima, *“puesto que requiere que el campo y medio laboral en el cual se mueva el menor, debe responder -sic- a garantías óptimas y adecuadas que no trunquen con su formación, la expresión atenta contra esa integralidad con la que debe contar el menor”<sup>7</sup>.*

8. En consecuencia, solicitó declarar la inexecutable de la expresión *“mínimas”* contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006 o en su defecto, declarar la executable condicionada en el entendido de que la expresión *“no puede usarse...para delimitar las garantías en las condiciones de trabajo de los adolescentes”<sup>8</sup>.*

---

<sup>4</sup> Folios 5 y 6.

<sup>5</sup> Folio 7. Fundamentó los argumentos en la Sentencia T-1008 de 2004.

<sup>6</sup> Folio 8. Fundamentó los argumentos en las Sentencias T-823 de 1999, T-864 de 1999, SU-819 de 1999, T-920 de 2000 y T-859 de 2003.

<sup>7</sup> Folios 9 y 10. Fundamenta los argumentos en la Sentencia T-820 de 2014.

<sup>8</sup> Folio 2.

## IV. INTERVENCIONES

### Intervenciones oficiales

**1. Ministerio de Salud y de la Protección Social.** La Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, a través de apoderada, pidió a la Corte la **inhibición** en el presente asunto, o en su defecto, declarar la exequibilidad de la expresión demandada.

Luego de estudiar los requisitos para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicitó se declare la ineptitud de la demanda pues, en su criterio, la misma carece de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia, pues el cargo de inconstitucionalidad que se pretende estructurar está basado en un error de interpretación de la demandante, en tanto que el legislador no quiso referirse con la expresión “*mínimas*” a “*unas garantías limitadas y/o disminuidas, como lo pretende hacer ver*”<sup>9</sup>. Por el contrario, precisó que la norma no es limitante sino garante. En ese sentido, argumentó que la interpretación que contiene la demanda no corresponde a la “*literalidad que el legislador quiso exponer en la norma*” por lo que en ese sentido el cargo se funda en un error de interpretación de la demandante.

Pese a lo anterior, expuso de fondo argumentos para demostrar que la norma no limita, sino que dispone una garantía; así, después de hacer referencia a las normas que prevalecen en torno a la regulación del trabajo ejercido por adolescentes, concluyó que el derecho a salud, a diferencia del carácter prestacional de las demás personas, en relación con los niños es de especial protección, de aplicación inmediata y prevalente sobre el derecho de los demás.

Aunado a ello explicó que la Ley 12 de 1991 aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño, en sus artículos 24, 25 y 26 reconoce el disfrute del más alto nivel de los derechos a la salud y los servicios para el trato de enfermedades; así mismo, el Código de la Infancia y Adolescencia dispone que “*la autorización para trabajar podrá ser negada o revocada en caso de que no se den las garantías mínimas de salud, seguridad social y educación del adolescente*”<sup>10</sup>, de lo que resaltó que “*la palabra mínima no deja campo abierto a que no se le brinde el resguardo adecuado y pertinente de las condiciones de trabajo que son necesarias y prioritarias para el adolescente, en la medida en la que buscan salvaguardar los derechos fundamentales de la población adolescente, específicamente el derecho a la salud, seguridad y desarrollo, así como reconoce a esta población como sujetos de derechos, pues de acuerdo a lo establecido en La Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil y Protección Integral al adolescente trabajador (...), el trabajo infantil repercute en la salud de los y las adolescentes*”<sup>11</sup>; y finalmente, aseguró que los trabajos contenidos en la Resolución 1796 de 2018, mediante la cual se determinan las actividades

---

<sup>9</sup> Folio 81.

<sup>10</sup> Parágrafo de la Ley 1098 de 2006.

<sup>11</sup> Folio 82.

peligrosas, no podrán ser realizados por adolescentes por riesgo a su salud, seguridad y desarrollo.

En conclusión, señaló que *“la norma en general y las concordantes a esta, son garantes de los derechos de los adolescentes y jamás se ha reducido o limitado sus garantías”*<sup>12</sup>, a pesar de que exista el término *“mínimas”* en el párrafo demandado.

**2. Ministerio de Justicia y del Derecho.** El Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, a través de apoderado, solicitó **declarar exequible** el aparte demandado.

Consideró inicialmente que la expresión demandada *“no resulta violatoria de las normas superiores invocadas en la demanda”*<sup>13</sup>, porque el marco normativo sobre el trabajo de adolescentes está sometido a condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos y la traducción de la expresión mínimas en el derecho laboral corresponde al carácter inderogable de las normas, lo que *“conlleva a garantizar la satisfacción integral de los derechos del trabajador adolescente, con carácter universal y prevalente”*<sup>14</sup>.

Indicó que *“[e]l marco normativo del trabajo adolescente está sujeto a condiciones estrictas que permiten el ejercicio pleno de sus derechos”*<sup>15</sup>, al punto de prohibir la explotación de los niños, restringir la edad de trabajo a los 15 años y solamente bajo condiciones donde se proteja el proceso educativo, la salud y, en general, los derechos fundamentales<sup>16</sup>.

Manifestó que el adjetivo demandado no vulnera los derechos a la salud, seguridad social y educación, en tanto la protección del trabajo adolescente impone el reconocimiento pleno de las garantías laborales, que pueden ser aún más favorables<sup>17</sup>.

Concluyó que el enunciado demandado *“no puede tener una interpretación y alcance diferente que el relacionado con el principio de derechos y garantías mínimas de las normas laborales, lo cual impone la prohibición de desconocimiento de las mismas y la posibilidad de establecer previsiones adicionales favorables al trabajador adolescente”*<sup>18</sup>.

**3. Ministerio del Trabajo.** El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo solicitó a la Corte declarar la **constitucionalidad condicionada** de la expresión *“mínimas”* contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006 y, de esa manera, se unifique y garantice una mayor protección a los derechos de los menores, conforme al marco fijado por el Estado Social y Constitucional de Derecho<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Folio 85.

<sup>13</sup> Folio 127.

<sup>14</sup> Folio 127.

<sup>15</sup> Folios 127 y 128.

<sup>16</sup> El Ministerio de Justicia y del Derecho, fundamenta el argumento en lo considerado en Sentencia C-246 de 2017.

<sup>17</sup> Folio 128.

<sup>18</sup> Folio 129.

<sup>19</sup> Folio 164.

Manifestó que existe una colisión clara entre el interés superior del menor y sus derechos a partir de la interpretación de la expresión “*mínimas*”, toda vez que al darse alcance a una norma que protege a los adolescentes se debe hacer de manera estricta<sup>20</sup>.

En el mismo sentido, mencionó que no puede dejarse la interpretación de la norma, específicamente sobre la palabra “*mínimas*”, “*sujeta a la libertad de los empleadores, sino que debe priorizarse [...] una interpretación que se ajuste a la noción de Estado Social de Derecho*”, con el fin de que defina el espectro de la expresión demandada.

Para complementar su intervención estudió el amparo que trae el ordenamiento jurídico colombiano e internacional hacia los menores, destacando lo siguiente: i) el orden legal está enfocado en respetar los derechos a la libertad y dignidad humana de los trabajadores<sup>21</sup>; ii) “*conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la expresión “mínimas” está acotada con el fin de velar por las garantías superiores y convencionales del menor*”, para que exista un trato legal y contractual diferenciado; iii) el ordenamiento colombiano proscribía el trabajo infantil, en virtud de la realidad social y económica del país, por lo que la regulación del servicio laboral involucra una efectiva protección al menor; iv) el ingreso a la vida laboral es a partir de los 15 años<sup>22</sup> con autorización expresa del inspector del trabajo o primera autoridad local, pero es prohibido el trabajo riesgoso y la explotación laboral<sup>23</sup>; y, v) los tratados internacionales<sup>24</sup> protegen a la niñez y su desarrollo y disponen también la edad mínima de 15 años para trabajar.

**4. Departamento Nacional de Planeación.** El Director del Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de apoderado especial, solicitó a la Corte proferir una decisión **inhibitoria** o, subsidiariamente, declarar exequible la norma acusada.

Indicó que la expresión “*mínimas*” hace referencia al cumplimiento del empleador de afiliar al adolescente a la Seguridad Social Integral, de manera que no existe vulneración a derechos fundamentales con esa palabra en su contexto, lo que realmente se interpreta de la norma es ese deber de los empleadores, por lo que no se puede concluir que exista limitación sino un “*mecanismo de protección*”<sup>25</sup>.

Asimismo, manifestó que del planteamiento de los cargos de la parte actora no se puede dilucidar una acusación directa a los preceptos constitucionales, por cuanto las acusaciones son indirectas, de donde surge la carencia de los requisitos de claridad y precisión de la demanda<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Folio 163 y siguientes.

<sup>21</sup> Artículo 53 Const.Pol.

<sup>22</sup> Artículo 35 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>23</sup> Artículo 44 Const.Pol.

<sup>24</sup> Organización Internacional del Trabajo en Convenio 138 y 182.

<sup>25</sup> Folio 121

<sup>26</sup> Sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000 y C-177 de 2001.

En igual sentido, cuestionó que la accionante no haya mostrado cómo la expresión demandada vulnera la Carta Política con argumentos claros, precisos y suficientes<sup>27</sup>.

**5. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.** La Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar solicitó a la Corte **inhibirse** de emitir un pronunciamiento de fondo, por existir ineptitud sustantiva de la demanda, o, de forma subsidiaria, declarar exequible el aparte normativo demandado<sup>28</sup>.

Sustentó la ineptitud sustantiva de la demanda en la carencia de los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, respectivamente, así; (i) carece del requisito de certeza *“como quiera que las razones de inconstitucionalidad recaen sobre una interpretación de carácter subjetivo y no sobre una proposición jurídica real y existente”*<sup>29</sup>; (ii) carece de enfoque constitucional (pertinencia), teniendo en cuenta que se basa en la lectura personal de la norma<sup>30</sup>; y, (iii) carece de suficiencia habida cuenta que *“las razones esgrimidas por la demandante no permiten evidenciar la forma en la que el aparte normativo acusado trasgrede los preceptos constitucionales (...) pues el argumento se limita a señalar que la norma es inconstitucional debido a que existe una posible lectura según la cual se está soslayando la protección de los derechos de los adolescentes”*<sup>31</sup>.

Ahora bien, para sustentar la petición subsidiaria, resumió el marco constitucional sobre el trabajo infantil, en el cual citó inicialmente el artículo 44 de la Carta Política, a fin de resaltar el interés superior sobre los niños, niñas y adolescentes<sup>32</sup>.

Aclaró que, en Colombia, de acuerdo con la Corte Constitucional<sup>33</sup>, los niños pueden trabajar atendiendo a las circunstancias sociales y culturales, protegidos por las normas internacionales como parámetros mínimos, *“que no impiden la protección más amplia”*<sup>34</sup>; por el contrario, las normas constitucionales desarrolladas bajo la interpretación de la Corte Constitucional cobijan garantías superiores para los niños.

Igualmente, señaló que existen previsiones legales en desarrollo de esa protección superior para el ingreso a trabajar por parte de menores. En especial, la Ley 1098 de 2006 contempla algunas disposiciones para proteger a los niños en materia laboral, a fin de velar por la continuidad educativa, la detección de peores formas de trabajo infantil por parte de las instituciones educativas y la

---

<sup>27</sup> Folios 122-123.

<sup>28</sup> Para fundamentar sus peticiones citó las Sentencias C- 1052 de 2001, C-508 de 2014, C- 614 de 2009, C-540 de 2011, C-382 de 2012, entre otras.

<sup>29</sup> Folio 156.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Folio 157.

<sup>33</sup> Sentencia C-170 de 2004.

<sup>34</sup> Folio 158.

detección de niños que realicen trabajos prohibidos como función de la Policía Nacional<sup>35</sup>.

Finalmente, hizo referencia a algunas reglas de interpretación decantadas por la Corte Constitucional<sup>36</sup>, para resaltar que *“para determinar el sentido de una norma, existen criterios legales y jurisprudenciales para su lectura, de manera que no es algo sujeto al arbitrio de un operador jurídico particular”*<sup>37</sup>, sino que depende de la revisión del sentido de la palabra, ajustada a la Constitución, al proceso de creación de la norma y a la revisión integral de la norma que integra.

En conclusión, puntualizó que las normas nacionales e internacionales apuntan a brindar la protección más amplia posible a los adolescentes, por lo que la lectura de la expresión *“mínimas”* que realizó la demandante es inviable.

**6. Confederación de Trabajadores de Colombia.** El Presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia apoyó los argumentos de la demanda, con el fin de que se declare **inexequible** la expresión *“mínimas”*.

Para sostener lo anterior, señaló que los estatutos de la corporación que representa lo obligan a la protección de la niñez y la juventud, por lo que es acorde a la dinámica sindical que manejan y, en ese entendido, es su deber coadyuvar las intenciones de la demanda.

Por otro lado, destacó que el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo *“hace énfasis en la garantía plena de salud, seguridad y moralidad y que además hayan recibido instrucciones o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente, para que pueda existir autorización de empleo en menores”*, de lo que concluyó que la expresión demandada *“aminora las estimaciones necesarias de bienestar y trazan un mal comienzo de vida laboral”*<sup>38</sup>.

En consecuencia, resaltó que la norma debe tener tal claridad que no debe permitir espacios para que derechos fundamentales *“se vean en riesgo”*<sup>39</sup>, por lo que la Corte debe utilizar todos los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos de los niños, con el fin de proporcionar *“herramientas y mecanismos necesarios para su articulación y defensa”*<sup>40</sup>.

**7. Federación Colombiana de Municipios.** El Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios solicitó **declarar exequible** la norma impugnada.

Sobre la palabra *“mínimas”* resaltó lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-350 de 2009 y en aplicación de los parámetros sobre análisis de palabras o conceptos expresó que el contexto en el que está contenida la palabra

---

<sup>35</sup> Ley 1098 de 2006, artículos 40, 44 y 89.

<sup>36</sup> Sentencias C- 461 de 2011 y C- 867 de 2001.

<sup>37</sup> Folio 159.

<sup>38</sup> Folio 55.

<sup>39</sup> Folio 56.

<sup>40</sup> Folio 56.

“*mínimas*”, no advierte que la expresión autorice tener como trabajador a un adolescente “*bajo mínimos inferiores al umbral de dignidad humana, a sus derechos a la salud, la educación y la seguridad social*”. Por el contrario, la palabra “*prevé una causal de negación de la autorización o de revocación de la misma*”<sup>41</sup>, de no llegarse a dar las garantías mínimas, interpretación que se confirma al verificar integralmente los demás incisos de la norma.

**8. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).** El Representante Legal de la ANDI solicitó declarar la **exequibilidad** de la palabra “*mínimas*”, contenida en el párrafo de la norma demandada.

A esa conclusión llegó luego de ahondar en el sentido de la palabra “*mínimo*”, la cual debe entenderse cualitativamente y no cuantitativamente, similar a lo interpretado para el “*mínimo vital*”. Aseguró entonces que no es posible limitar la palabra mínimo a lo estrictamente indispensable<sup>42</sup>. Por ello la palabra atacada debe entenderse a partir de parámetros de razonabilidad teniendo en cuenta “*las condiciones del adolescente y las condiciones del trabajo*”<sup>43</sup>.

### **Intervenciones académicas**

**9. Universidad de Manizales.** La Decana del Programa de Derecho de la Universidad de Manizales solicitó declarar **inexequible** la expresión “*mínimas*”, consagrada en el párrafo del artículo 113 del Código de la Infancia y la Adolescencia<sup>44</sup>.

Para demostrar que la expresión “*mínimas*” transgrede el orden constitucional, planteó que la Organización Internacional del Trabajo, el artículo 20 del Código de la Infancia y la Adolescencia y en Lineamiento Técnico del modelo de atención del ICBF para los niños, niñas y adolescentes consagran una protección preeminente a sus derechos, por lo que es obligación de las autoridades administrativas y judiciales respetar dichos parámetros normativos<sup>45</sup>.

Mencionó que en el marco de la protección integral de la infancia se deben atender las condiciones que brinda la Constitución de manera reforzada, “*acompañada y condicionada a todas las gabelas legales y constitucionales, pues el trabajo que, por naturaleza o condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, niñas y adolescentes, y por ende su seguridad social y las garantías laborales deben primar en por [sic] encima de los derechos de los demás*”<sup>46</sup>.

Concluyó la argumentación resaltando que la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>47</sup>, establecen el deber del Estado de

---

<sup>41</sup> Folio 113.

<sup>42</sup> Folio 114.

<sup>43</sup> Folio 115.

<sup>44</sup> Folio 69.

<sup>45</sup> Folios 62 y 63.

<sup>46</sup> Folios 63 y 64.

<sup>47</sup> Sentencias T-561 de 2011 y T-2015 de 2015.

garantizar las libertades y derechos de los niños y proteger a estos de toda forma de maltrato y explotación, por ser sujetos de especial protección constitucional, lo que haría que la palabra demandada no cumpla con esos estándares superiores<sup>48</sup>.

**10. Universidad Santo Tomás.** Mediante escrito allegado por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás y el Asesor del Consultorio Jurídico Internacional de la misma facultad, solicitaron declarar la **inconstitucionalidad** del término “*mínimas*” de la norma demandada.

Indicaron que la Constitución realiza un reconocimiento especial a los niños, dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran por su etapa de desarrollo y crecimiento, por lo que impone un deber especial al Estado de amparo reforzado, “*que supone la obligación de adoptar decisiones y de priorizar las intervenciones que favorezcan la realización de sus derechos en un escenario de protección integral*”<sup>49</sup>, de tal forma que “*limitar la autorización para trabajar de los adolescentes al cumplimiento de medidas mínimas de salud, seguridad social y educación, no es consistente con la finalidad legítima e imperiosa de garantizar el interés superior del niño en un escenario de protección integral*”<sup>50</sup>.

Bajo esa óptica destacaron que el artículo 44 de la Constitución Política relaciona algunos derechos fundamentales que tienen los niños, subrayando especialmente el derecho a la vida, salud y seguridad social y en ese sentido, “*los menores de dieciocho años (...) se les debe garantizar no solo la protección de sus derechos, sino también propender por prevenir su amenaza y vulneración*”<sup>51</sup>, por ser sujetos de especial protección.

Atendiendo el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y citando diversas normas internacionales que protegen las necesidades prioritarias de estos, observaron que constituyen “*un principio que obliga a diversas autoridades a estimar el interés superior del menor, como una consideración primordial para el ejercicio de sus atribuciones, es decir, los menores tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen*”<sup>52</sup>.

En ese entendido y luego de analizar la Sentencia T-133 de 2013, algunas normas de la Convención de los Derechos del Niño<sup>53</sup>, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>54</sup> y jurisprudencia de la Corte Interamericana<sup>55</sup>, concluyeron que someter la autorización para trabajar al cumplimiento de medidas “*mínimas*” de seguridad social, salud y educación es limitante y no cumple con las necesidades y cuidados que requiere el menor, en virtud de las garantías superiores que le atribuye toda la pirámide normativa, además de

---

<sup>48</sup> Folios 67-69.

<sup>49</sup> Folio 72.

<sup>50</sup> Folio 72.

<sup>51</sup> Folios 72 y 73.

<sup>52</sup> Folio 74.

<sup>53</sup> Ley 12 de 1991.

<sup>54</sup> Ley 16 de 1972.

<sup>55</sup> Caso Furlan vs Argentina. Sentencia del 31 de agosto de 2012, Serie C No. 246.

quebrantar las normas integradas por el bloque de constitucionalidad y los preceptos constitucionales.

**11. Academia Colombiana de Jurisprudencia.** Afirmó que la expresión “*mínimas*”, hace referencia a “*lo menos*” que se debe garantizar a los menores de edad trabajadores, de manera tal que no se vulnera la Constitución y deben negarse las pretensiones de la demanda.

Se destacó el incumplimiento de los requisitos de especificidad y suficiencia de la demanda, en el entendido que “*no se concluye que haya oposición entre la expresión mínimas y la Constitución y tampoco que haya argumentos que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la expresión demandada*”<sup>56</sup>.

Se mencionó que el Preámbulo y los artículos 1º, 25, 44 y 67 de la Constitución se refieren al derecho al trabajo y que “*[l]a constitución quiere personas que estén comprometidas con el trabajo para garantizar un orden político, económico y social justo; que sean hábiles para pedir la garantía de su derecho fundamental al trabajo y que sean protegidos contra toda forma de explotación laboral o económica y trabajos riesgosos, que tengan conocimientos fundados para exigir que sus trabajos reciban una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los **beneficios mínimos** establecidos en normas laborales; que tengan cultura de auto educación permanente para que se estén formando día a día en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente*”<sup>57</sup>.

Con relación a la palabra mínimo, se destacó que el significado de la expresión corresponde al límite inferior o extremo a que se puede reducir algo<sup>58</sup>, siendo ese “*el contexto en el que se deben entender los requisitos para garantizar los derechos fundamentales de las personas*”<sup>59</sup>.

Por lo expuesto, aseguraron que el enunciado “*mínimas*” a las que se refiere la demanda no se puede entender de manera aislada como lo hace la demandante, sino de manera sistemática, teniendo en cuenta “*[l]a interconexión de las normas y de las ciencias que estudian el comportamiento del ser humano en sociedad*”<sup>60</sup>.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de la potestad establecida en el artículo 278, numeral 5º, de la Constitución Política, rindió concepto en el presente asunto, en el cual solicitó declarar **exequible** la expresión “*mínimas*”,

---

<sup>56</sup> Folios 138 y 139.

<sup>57</sup> Folio 143.

<sup>58</sup> Real Academia Española.

<sup>59</sup> Folio 145.

<sup>60</sup> Folio 149.

contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Lo anterior, con fundamento en los siguientes argumentos:

Precisó que el cumplimiento de los mínimos se entiende como la obligación de realizar los aportes compartidos, empleador y el trabajador, a la seguridad social y el deber del empleador de inscribir y facilitar al menor trabajador el tiempo necesario para su formación académica<sup>61</sup>. Obligaciones derivadas de los artículos 48, 49 y 67 de la Constitución Política<sup>62</sup>.

A su juicio la expresión “*mínimas*” no puede interpretarse desde la literalidad de la palabra porque alude a un límite inferior; por lo contrario, el análisis debe hacerse en un “*contexto constitucional*”, por lo que la palabra se refiere al núcleo esencial de los derechos fundamentales, los cuales corresponden a las disposiciones sobre derechos económicos, sociales y culturales, sujetos al principio de progresividad.

Siguiendo con su postura, desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, interpretó que: i) el derecho a la salud es indispensable para el ejercicio de los demás derechos y el fortalecimiento de factores socio económicos y biológicos, limitados por los recursos con que cuenta el Estado; ii) el derecho a la seguridad social se constituye en derecho fundamental para los menores, ligado a la dignidad humana; y iii) el derecho a la educación debe ser asequible, en el sentido de brindarse las condiciones de infraestructura y programas educativos, y adecuado, conforme a las necesidades de los estudiantes por su trabajo o discapacidad<sup>63</sup>.

Dado lo anterior, consideró que “*la norma acusada se encuentra en armonía con la constitución, en la medida en que garantiza los elementos esenciales-o núcleo básico- de los derechos fundamentales aludidos, y al mismo tiempo establece un nivel a partir del cual pretende mejorar la implementación y prestación de estos, en función de los recursos disponibles para ello*”<sup>64</sup>.

Agregó que la categoría “*mínimos*” se decantó por la jurisprudencia “*al desarrollar el concepto de mínimo vital para indicar las condiciones de ‘(...) alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana*”.

Así, calificó la expresión “*mínimos*” como aquella encargada de propiciar una cobertura integral de los derechos de los adolescentes en el ámbito laboral, aplicando el principio de progresividad, por lo cual el Estado debe ir aumentando la cobertura y protección de los derechos prestaciones.

## **VI. CONSIDERACIONES**

---

<sup>61</sup> En vista de las previsiones dispuestas en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993.

<sup>62</sup> Folio 189.

<sup>63</sup> Folio 190.

<sup>64</sup> Folio 191.

## **Competencia**

1. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que la norma acusada parcialmente hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y de la Adolescencia-.

## **Metodología de la decisión**

2. La Sala Plena de manera inicial procederá con el estudio de la aptitud de la demanda, teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y de la Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar plantearon en el presente asunto la ineptitud de los cargos por considerar en su mayoría que el desarrollo argumentativo tiene origen en una interpretación subjetiva y tal vez literal de la norma, sin que se hubiera demostrado cómo la expresión demandada vulnera la Carta Política con argumentos ciertos, claros, específicos, pertinentes y suficientes.

## **Cuestión previa. Sobre la aptitud sustantiva de la demanda**

3. El artículo 6° del Decreto Ley 2067 de 1991 determina que, se rechazarán las demandas cuando no cumplan con las condiciones formales para ello. Al respecto, tal y como se indicó, entre otras, en sentencia C- 612 de 2015, si bien, como regla general, el examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, la norma en mención admite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia, debido a que no siempre resulta evidente en esa fase preliminar el incumplimiento de los requisitos mencionados, permitiendo a la Sala Plena abordar un análisis con mayor detenimiento y profundidad<sup>65</sup>.

Con el fin de dilucidar esta cuestión preliminar, la Corte reiterará el precedente constitucional sobre la fundamentación y contenido de los requisitos argumentativos mínimos que debe satisfacer una demanda de constitucionalidad para luego examinar el cargo formulado y a partir de ello definir si los requisitos mencionados son cumplidos en el caso objeto de examen.

## **Los presupuestos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad<sup>66</sup>. Reiteración de jurisprudencia**

---

<sup>65</sup> En la sentencia C-874 de 2002, reiterada en la sentencia C-612 de 2015, la Corte consideró que: “[s]i bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”.

<sup>66</sup> La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001. Para el caso de la presente decisión, se utiliza la exposición efectuada en la sentencia C-612 de 2015 reiterado entre otras en sentencia C-112 de 2019.

4. Esta Corporación a partir de la sentencia C-1052 de 2001, fijó un precedente reiterado y estable acerca de las condiciones argumentativas mínimas que deben cumplir las demandas de constitucionalidad<sup>67</sup> pues si bien es cierto, la acción pública de inconstitucionalidad es expresión de la democracia participativa y pluralista, requiere en todo caso de condiciones argumentativas mínimas que permitan la discusión Constitucional y entreguen a la Corte de manera precisa y clara el contenido y alcance del problema jurídico que pretende plantearse.

En efecto, el Decreto ley 2067 de 1991, estableció el régimen de las actuaciones que se adelantan ante esta Corte, específicamente el artículo 2º dispuso que las demandas de inconstitucionalidad deben satisfacer los siguientes requisitos mínimos: “(i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda”.<sup>68</sup>

Con relación a los requisitos argumentativos de la demanda, se ha sostenido que los mismos “...se relacionan directamente con la vigencia del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la presunción de constitucionalidad de las leyes. Dado que las leyes son producto de la actividad democrática deliberativa del Congreso, se entienden amparadas por la presunción de compatibilidad con la Constitución, la cual solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política”<sup>69</sup>.

Dado lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha construido reglas sobre las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de inconstitucionalidad<sup>70</sup>.

La **claridad** de un cargo se predica cuando la demanda contiene una **coherencia argumentativa** tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

---

<sup>67</sup> Sentencias C-309 de 2017, C-494, C-372, C-179 y C-183 de 2016; C-497, C-387, C-227 y C-084 de 2015; C-584 y C-091 de 2014, C-531, C-403, C-253 y C-108 de 2013; C-636, C-620 y C-132 de 2012; C-102 de 2010; C-761 de 2009; C-1089 y C-032 de 2008, entre otras.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Sentencia C-085 de 2018.

<sup>70</sup> La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en la sentencia C-085 de 2018.

La ***certeza*** de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una **proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada** y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

El requisito de ***especificidad*** resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un **cargo concreto, de naturaleza constitucional**, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que *“el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”*<sup>71</sup>

Las razones que sustentan el concepto de la violación son ***pertinentes*** en tanto estén construidas con base en **argumentos de índole constitucional**, esto es, fundados *“en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”*<sup>72</sup>. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias, en la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante, en su aplicación a un problema particular y concreto, o en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

Por último, la condición de ***suficiencia*** ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación *“en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”*<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. Fundamento jurídico 3.4.2.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

5. Sobre los anteriores requisitos se ha precisado que su exigencia no supone la adopción de una técnica específica, sino simplemente unos requerimientos argumentativos indispensables para que pueda evidenciarse una acusación jurídico constitucional objetiva y verificable, esa carga de argumentar mínimamente la pretensión de inconstitucionalidad<sup>74</sup> se explica en que, a partir de dicha fundamentación es que se efectúa el examen de la norma, toda vez que la revisión que se realiza no es oficiosa sino rogada, lo cual implica que *“efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”*<sup>75</sup>.

Aun con lo anterior, la Corte ha establecido que las demandas deben estudiarse a la luz del principio *pro actione*, atendiendo la naturaleza jurídica de la acción que de que trata, por lo que en ese sentido cuando se duda acerca del cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales de la demanda, esta se resuelve a favor del accionante, admitiéndola como apta y resolviendo el fondo del asunto. Pese a ello, también se ha determinado que *“...la aplicación de este principio, no puede ser llevada al absurdo de que la Corte resuelva sobre la exequibilidad de una norma construyendo el cargo ante la insuficiente argumentación de quien la interpuso”*<sup>76</sup>.

En esas condiciones, cuando al estudiar la demanda o algunos de los cargos propuestos en ella, la Corte encuentra que no se cumplen las exigencias del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y de la jurisprudencia constitucional<sup>77</sup>, se advierte la necesidad de proferir una decisión inhibitoria, por ineptitud sustancial, sea de la demanda o de alguno de los cargos cuando sea ese el caso.

La inhibición particularmente garantiza que *“la Corte ajuste su ámbito de decisión a los cargos propuestos, sin suplir el papel del demandante y, por otra, implica la ausencia de cosa juzgada frente a las normas impugnadas, tornando viable la posibilidad de presentar nuevas acciones contra ellas, oportunidad que se eliminaría si la Corte, pese a las deficiencias argumentativas de los cargos, optara por pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los contenidos normativos acusados”*<sup>78</sup>.

6. Atendiendo el anterior desarrollo procede la Sala a examinar de manera inicial los cargos propuestos en contra de la expresión *“mínimos”* contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006.

### **Aptitud de la demanda**

Como se dijo antes, la demanda se dirigió en contra de la expresión *“mínimas”* contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006, pues en criterio de la demandante, dicho enunciado normativo vulnera los parámetros constitucionales de dignidad humana, protección integral, salud, seguridad social y educación, y se plantea una reducción o ausencia de cobertura total de garantías, y en ese sentido se trata de una oposición a conceptos tales como

<sup>74</sup> Citada sentencia C-1052 de 2001.

<sup>75</sup> Sentencias C-002 de 2018, C-688, C-542, C-219 y C-146 de 2017, C-584 de 2016 y C-048 de 2004.

<sup>76</sup> Sentencia C-542 de 2017 y reiterado en sentencia C-085 de 2018.

<sup>77</sup> Sentencia C-1052 de 2001.

<sup>78</sup> Sentencias C-002 y C-085 de 2018, C-688, C-542, C-219 y C-146 de 2017 y C-584 de 2016.

garantías “óptimas” e “integrales”, que son precisamente en las que debe fundarse el ejercicio del trabajo de los menores de edad.

En esa medida, sobre el concepto de la violación, la accionante resaltó lo siguiente:

i) El contenido de la norma demandada desconoce el artículo 1 de la Constitución, al vulnerar el derecho fundamental a la **dignidad humana** en tanto *solo se concede a los trabajadores adolescentes unos mínimos* para el desarrollo adecuado de su labor, teniendo en cuenta que la norma no brinda la *cobertura total* que merecen los adolescentes, quienes requieren atención primaria, debido a las condiciones de desarrollo en la que se encuentran. Por lo que no basta con unos “mínimos”, se asegura en la demanda, sino que deben darse las garantías integrales, conforme a los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

ii) La expresión demandada desconoce el derecho a la protección y formación **integral** de los adolescentes, dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, por cuanto sus condiciones laborales NO deben ser apenas las mínimas. Los adolescentes que trabajan deben ser tratados y protegidos por las normas con prevalencia y de forma integral.

iii) Se vulnera el **derecho a la seguridad social** contenido en el artículo 48 de la Constitución Política, debido a que hace parte de la formación integral del menor en torno a la actividad que desempeñen con una cobertura debida y especial, de donde surge la insuficiencia de la garantía mínima.

iv) La palabra “mínimas” vulnera el artículo 49 de la Carta Política, ya que no se protege de forma adecuada y amplia el **derecho a la salud** sino que reduce su protección a mínimos.

v) El precepto demandado desconoce el **derecho a la educación** de los adolescentes contenido en el artículo 67 de la Constitución, y ello por cuanto en la misma línea argumentativa no puede brindarse unas condiciones mínimas en el desarrollo de las actividades educativas del menor, pues deben cumplirse unos requerimientos que no limiten o disminuyan su formación.

En ese sentido concluye que los derechos de los menores son **prevalentes** por lo que el Estado “*debe velar y salvaguardar todos y cada uno de los derechos que este posee, pues figura como sujeto esencial de la sociedad*”<sup>79</sup>

7. Al respecto observa la Sala que la demanda en estudio, tal y como se determinó al momento de su admisión, cumple con los presupuestos argumentativos exigidos pues, expone con razonamientos sencillos y comprensibles la censura; así, se trata inicialmente de argumentos *claros* que dejan ver el contenido del reproche y su justificación.

---

<sup>79</sup> Argumentos de la demanda sobre el cargo quinto.

Particularmente, con relación al requisito de *certeza* puede advertirse que toda la argumentación parte de una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no meramente inferida, por el contrario, el contenido que se ataca es verificable; es decir, la expresión “*mínimas*” se encuentra calificando las garantías a las que se refiere el párrafo que las contiene, por lo que, *prima facie*, se trata de una demanda que, cuando menos en su etapa propositiva se sustenta en una interpretación razonable de la norma acusada - sin que necesariamente se trate de la interpretación constitucional que acoja esta Corte- y, en consecuencia, se está ante un cargo de inconstitucionalidad verificable.

Precisamente sobre este requisito se fundan los planteamientos de los intervinientes para solicitar la inhibición; pese a ello, inclusive son esos mismos intervinientes quienes para atacar el cargo por ineptitud, deben presentar argumentos de fondo para concluir que al parecer, en su criterio, la interpretación dada por la demandante no es constitucional; así, para llegar a tal conclusión, deben abordar de fondo no sólo los diferentes métodos de interpretación, sino que deben adecuar dicha interpretación al “*contexto constitucional*” lo que les permite concluir que el cargo, insístase, de manera inicial, se funda en una indebida interpretación de la norma, por lo que la proposición normativa, interpretada de forma correcta según tales conceptos, es constitucional. Se trata entonces, de un análisis de fondo del cargo; y precisamente son esas mismas razones las que sirven para que un grupo restante de quienes intervienen soliciten a la Corte bajo esa misma línea, la Constitucionalidad pura y simple del contenido normativo.

Sobre el particular, entre otras en la sentencia C-426 de 2002, esta Corte afirmó que:

*“(...) aquellas demandas en las que se formulen cargos indeterminados e indirectos, que carezcan de un grado mínimo de razonabilidad y que no se dirijan a atacar el contenido material de la preceptiva impugnada, no están llamadas a prosperar ya que desbordan la concepción abstracta que identifica el proceso constitucional y, por lo tanto, el ámbito de competencia funcional del organismo de control que, como se dijo, se supedita al cotejo impersonal de la norma legal acusada con los mandatos superiores. || [...] 3.8. No obstante, también este alto Tribunal ha admitido que por vía de la acción pública de inexecutable se puedan resolver los conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, cuando aquellos “está[n] involucrando un problema de interpretación constitucional”<sup>80</sup> y el mismo se origina directamente en el texto o contenido de la disposición impugnada. El hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores. || 3.9. Ciertamente, conforme al criterio hermenéutico*

---

<sup>80</sup> Sentencia C-1436 de 2000.

*fijado por la jurisprudencia de la Corporación, si una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cual es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política*”<sup>81</sup>.

Más adelante, en sentencia C-839 de 2012, la Corte explicó que:

*“(i) La presencia de una duda hermenéutica razonable, es decir, cuando una misma disposición admite distintas interpretaciones plausibles, por existir algún tipo de indeterminación, bien sea de tipo lingüístico (semántico<sup>82</sup> o sintáctico<sup>83</sup>), de tipo lógico (por una contradicción<sup>84</sup>, un vacío<sup>85</sup>, o una redundancia<sup>86</sup>), o de tipo pragmático<sup>87</sup>. || (ii) La trascendencia o relevancia de la definición hermenéutica, bien sea porque de ello depende el juicio de constitucionalidad, o porque una o más de las interpretaciones posibles es contraria a la Constitución Política. || - En estas hipótesis excepcionales, la labor de la Corte debe estar encaminada a hacer explícitos los sentidos posibles de la disposición cuestionada, y a determinar los que son contrarios al texto constitucional*”<sup>88</sup>”<sup>89</sup>.

En suma, en casos como el que se estudia, se puede concluir que se cumple el requisito de certeza cuando la interpretación expuesta por el demandante se soporta en una *hermenéutica razonable*<sup>90</sup>. De allí que en aquellos eventos en los

---

<sup>81</sup> Sentencia C-426 de 2002, reiterada en el auto 192 de 2017. Es oportuno destacar que la jurisprudencia a la que se refiere este último párrafo se relaciona con las decisiones que se han adoptado frente a las demandas de inconstitucionalidad contra interpretaciones judiciales.

<sup>82</sup> Las indeterminaciones semánticas se refieren al significado de las palabras, bien sea porque tienen un alto nivel de generalidad o vaguedad, o bien sea porque son ambiguas.

<sup>83</sup> Las indeterminaciones sintácticas se refieren a la construcción gramatical como tal, tal como ocurre con las denominadas ambigüedades sintácticas.

<sup>84</sup> Las contradicciones se presentan cuando a un mismo supuesto o hipótesis de hecho se atribuyen consecuencias jurídicas diversas e incompatibles.

<sup>85</sup> El vacío se presenta cuando una hipótesis fáctica carece de consecuencia jurídica expresa en el ordenamiento.

<sup>86</sup> La redundancia se presenta cuando un mismo supuesto o hipótesis de hecho es contemplada por diversas disposiciones jurídicas, de manera concordante y reiterativa.

<sup>87</sup> Sobre las indeterminaciones en el Derecho, ver Genaro Carrió, Notas sobre derecho y lenguaje, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1994.

<sup>88</sup> En la Sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte sostuvo lo siguiente: “En razón a que el estudio y decisión de la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la integridad de la Carta, no sólo se limita a la simple confrontación exegética de la norma legal y la Constitución, sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución”.

<sup>89</sup> Sentencia C-893 de 2012. Igualmente, en ese fallo la Corte recordó que “[e]n hipótesis excepcionales, el juicio de compatibilidad normativa comprende la definición previa del contenido de la disposición controvertida, cuando la definición hermenéutica tiene una evidente e indiscutible trascendencia constitucional, y cuando de esta determinación dependen los resultados del examen de compatibilidad normativa”. Sobre el particular, también se puede consultar la sentencia C-286 de 2017.

<sup>90</sup> Por ejemplo, en la sentencia C-893 de 2012, la Corte señaló lo siguiente en relación con la falta de certeza del cargo presentado en esa ocasión: “[e]n atención a que tanto el Instituto Colombiano de Derecho Procesal como la Procuraduría General de la Nación afirman que como los cargos formulados en la demanda no corresponden con el contenido del precepto impugnado, se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda que impide un pronunciamiento de fondo, esta Corporación debe definir si hay lugar a un fallo inhibitorio. || La Corte encuentra que el examen de la disposición demandada da lugar a una duda **hermenéutica razonable**, pues existen diferentes lecturas plausibles de la misma, así: || Por un lado, puede entenderse, como lo hace el accionante, que la norma establece un plazo para la fase de indagación preliminar del procedimiento penal, tras el cual debe procederse al archivo de las diligencias si no existen méritos para la formulación de la imputación. Sin embargo, también puede entenderse que el señalamiento del plazo no es una causal autónoma de archivo, sino que esa previsión tiene otros efectos, así: (i) primero, apremia al órgano investigador para que adelante sus indagaciones y pesquisas dentro de este lapso temporal; (ii) segundo, radica en cabeza del fiscal el deber de efectuar una evaluación integral del caso, para adoptar una decisión de conformidad con las reglas previstas en la legislación penal; (iii) finalmente,

que el demandante asigna un contenido normativo a la disposición demandada que resulta “razonable” a la luz de alguno de los criterios tradicionales de interpretación de la ley, se activa la competencia de la Corte para adoptar una decisión de fondo y con tal proceder i) se favorece la apertura de la acción pública en estudio; ii) se cumple mayormente con el mandato constitucional de acceso a la administración de justicia<sup>91</sup>; iii) se puede determinar de manera definitiva la interpretación correcta y válida de un contenido normativo a la luz del cargo planteado; iv) se da apertura a la aplicación de las competencias de interpretación legal propias de este Tribunal Constitucional<sup>92</sup> .

Así las cosas, cuando el análisis de aptitud de la demanda presenta un debate en punto de certeza y se plantea una interpretación que tenga fuente en uno de los métodos tradicionales utilizados para esos efectos, y al advertir la Corte que, el resultado del análisis del contenido demandado a la luz del método de interpretación sea razonable y verificable, no podrá optarse por una decisión inhibitoria y por el contrario, habrá de resolverse de fondo el problema jurídico que se le plantea y así concluir cuál es la interpretación autorizada del contenido normativo demandado.

En criterio de la Sala, en esta oportunidad, tal y como se expuso antes, el cargo se funda en el análisis de un enunciado normativo que en efecto se encuentra inserto en el ordenamiento jurídico; y de otro, la interpretación en la que se funda el cargo, se advierte i) razonable, ii) verificable, iii) objetiva, iv) susceptible de inferirse del enunciado acusado y vi) finalmente, no es producto de una construcción exclusivamente subjetiva que tenga origen en presunciones, conjeturas o sospechas de la actora<sup>93</sup>. Y ello por cuanto la definición de la expresión que se ataca, permite la construcción interpretativa propuesta.

Se advierte además que el cargo es *específico* pues se plantea a partir de argumentos de naturaleza constitucional, por medio de los cuales se procura

---

lo habilita a archivar los casos cuando considere que, a partir de material probatorio allegado al proceso, no se desprenden motivos o circunstancias fácticas que permitan la caracterización como delito de los hechos alegados en la noticia criminis, o indiquen su posible existencia como tal” (Negrilla fuera del texto).

<sup>91</sup> Art. 229 Const. Pol.

<sup>92</sup> AL respecto, la sentencia C-820 de 2016 señaló: “[e]s claro que la Corte Constitucional es también órgano “límite” de interpretación legal, pues de las condiciones estructurales de su funcionamiento, en el control de constitucionalidad de la ley, es perfectamente posible que la cosa juzgada constitucional incluya el sentido constitucionalmente autorizado de la ley oscura. //En efecto, a pesar de que si bien es cierto, de acuerdo con lo regulado en el Título VIII de la Constitución, la administración de justicia se organiza a partir de la separación de jurisdicciones y, por ello, corresponde a los jueces ordinarios la interpretación de la ley y, a la Corte Constitucional la interpretación última de la Constitución, **no es menos cierto que hace parte de la esencia de la función atribuida a esta última el entendimiento racional, lógico y práctico de la ley** cuyo control de constitucionalidad debe ejercer. De hecho, el control de constitucionalidad de la ley tiene una incidencia normativa indiscutible porque esta Corporación no podría salvaguardar la integridad de la Constitución, si no tiene claro el sentido de las disposiciones legales que deben compararse con las normas superiores que se acusan como infringidas; o tampoco si ejerce el control de constitucional sobre textos normativos que no coinciden con la praxis ni con su aplicación generalizada y dominante por parte de las cortes; ni cuando en un mismo texto legal encuentra normas conformes y otras contrarias a la Constitución; ni cuando el texto legal es inconstitucional no por lo que dice sino por lo que deja de decir, esto es, cuando se presenta una inconstitucionalidad por omisión; ni podría proteger los derechos fundamentales amenazados o vulnerados con la aplicación concreta de la ley, entre otras razones. En consecuencia, se reitera que, la Corte no sólo “**debe intervenir en debates hermenéuticos sobre el alcance de las disposiciones sometidas a control**”, sino que, además, **debe fijar la interpretación legal que resulta autorizada constitucionalmente, esto es, señala la forma cómo debe interpretarse la ley y cómo no debe hacerse. En tal virtud, existen algunas circunstancias en las que la Corte Constitucional debe señalar la interpretación obligatoria de la ley.** Esto se realiza, entre otras, mediante las sentencias interpretativas y aditivas”.

<sup>93</sup> Una situación similar se le presentó a la Corte en sentencia C-054 de 2016, en la que se propuso la inhibición de la demanda por encontrar que el método de interpretación usado por los demandantes era incorrecto, en ese punto la corte decidió valorar de fondo el cargo propuesto y dejar de lado la inhibición al cumplirse el requisito de certeza.

demostrar que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y aunque en términos sencillos, contiene una explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

De otro lado se trata de argumentos *pertinentes* pues en cada uno de ellos, la norma superior que se propone desconocida, se enfrenta con el precepto demandado; así, se plantea un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad es de relevancia constitucional, no meramente legal, doctrinal, político o moral como lo ha exigido esta Corte. Sin que hubiera acudido la demandante a hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición, con lo cual estaría desconociendo el requisito en mención.

Finalmente, la Sala encuentra que se trata de planteamientos *suficientes* pues se construyen los cargos de manera persuasiva, lo que genera, cuando menos, dudas sobre la constitucionalidad del aparte atacado, todo lo cual guarda relación con los argumentos y los elementos de juicio para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas.

Así las cosas, de acuerdo con los cargos plateados, en el presente asunto se observa que la demanda es apta por lo que se procederá con el estudio de fondo.

### **Problema jurídico**

8. Atendiendo el contenido de la demanda, corresponde a la Corte determinar si la expresión “*mínimas*” contenida en el párrafo del artículo 113 del Código de la Infancia y de la Adolescencia, desconoce los artículos 1º, 45, 48, 49 y 67 de la Constitución.

A efectos de resolver el anterior problema jurídico se procederá a abordar los siguientes tópicos: i) métodos de interpretación constitucional; ii) garantías de los adolescentes en actividad laboral; iii) para finalmente descender al análisis normativo en concreto.

### **Breve desarrollo de los métodos de interpretación normativa. Reiteración de jurisprudencia<sup>94</sup>**

9. Como se expuso ampliamente por esta Corporación en la sentencia C-054 de 2016, “[l]os métodos tradicionales de interpretación jurídica son codificados en la primera mitad del siglo XIX por Friedrich Karl von Savigny,<sup>95</sup> y han dominado la tradición jurídica latinoamericana como las herramientas más usuales de comprensión de los textos del derecho positivo. Su influencia y utilidad también está presente en la jurisprudencia constitucional, la cual admite su validez como mecanismo para definir el significado de las

---

<sup>94</sup> La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-054 de 2016

<sup>95</sup> Savigny, Friedrich Karl von (1994) Metodología Jurídica. Ediciones Depalma, Buenos Aires.

*disposiciones normativas contenidas no solo en el derecho legislado, sino incluso aquellas de naturaleza constitucional”.*

10. En esa misma oportunidad la Corte advirtió que los métodos tradicionales de interpretación son, al menos en su versión original del siglo XIX, funcionales a efectos de comprender la actividad legislativa. Así entonces los métodos de interpretación gramatical, histórica, teleológica y sistemática, han servido para comprender las normas de rango legal e inclusive constitucional, siendo en todo caso los tres primeros mayormente restrictivos.

*En efecto, como se explicó en la oportunidad antes mencionada, “el método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella. Lo mismo sucede con el método histórico, pues este intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios. De igual manera, el método teológico o finalista se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos. Por último, el método gramatical es el que está más profundamente vinculado con la hipótesis de infalibilidad de ese legislador soberano, pues supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado. Sin embargo, al tratarse de la norma objeto de control de constitucionalidad, un estudio más detallado sobre esta fórmula de interpretación será propuesta por la Sala al momento de analizar el caso concreto”.*

Ha reiterado este Tribunal que, *“las referidas fórmulas de interpretación serán conformes con la Carta Política en cuanto garanticen la eficacia de las facetas jerárquica, directiva e integradora del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, la utilización de los métodos tradicionales de interpretación en casos concretos será admisible a condición que los resultados hermenéuticos sean compatibles con las restricciones formales y materiales de validez que impone la Constitución. En consecuencia, el intérprete deberá desechar aquellas opciones interpretativas que contradigan la Carta, incluso cuando las mismas sean un ejercicio razonable de las fórmulas de interpretación mencionadas. En contrario, cuando el uso de dichos mecanismos tradicionales no implique dicha incompatibilidad, sus resultados serán compatibles con el orden constitucional”.*

11. De allí que al aplicar los métodos de interpretación no pueda perderse de vista el principio de la *interpretación conforme a la Constitución* de todo el ordenamiento jurídico atendiendo los contenidos del artículo 4 de la Carta Política<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> “las doctrinas de la interpretación constitucional conforme a la Constitución (entre las cuales se puede contar la de E. W. Böckenförde) según las cuales, análogamente a cuanto se ha sostenido en la cultura jurídica americana por los partidarios de la lectura moral de la Constitución federal, las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas a la luz de un sistema de preceptos que representa el fundamento axiológico del entero orden positivo y es deducible de la constitución misma: de sus «decisiones fundamentales», de sus «principios constitutivos», de la «tradicción constitucional» en la que ha madurado, de la «ordenación y ponderación» de poderes, funciones, etc., llevadas a cabo por esa tradición.” **Pierluigi Chiassoni**. Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas. Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 177.

12. Así las cosas, es cierto que los métodos de interpretación de las normas infra constitucionales pueden ser utilizados por el intérprete para desentrañar su contenido, comprensión y significado, no obstante ello, deberá siempre preferirse el método que permita concluir o dar mayor valor a los parámetros normativos superiores contenidos en la Constitución, sin que pueda darse validez en momento alguno a las interpretaciones que aun proviniendo de alguno de dichos métodos, desconozcan los parámetros de la norma superior y por tanto su supremacía.

### **Garantías laborales de los adolescentes**

13. A los efectos de comprender los contenidos sobre el trabajo en adolescentes, se estima conducente recordar quiénes han sido considerados como niños, niñas y adolescentes y a qué edad es permitido que los menores desempeñen actividades laborales.

Al respecto, la Ley 1098 de 2006 en su artículo 3° determinó que son niños y niñas quienes tengan de 0 a 12 años de edad y adolescentes quienes tienen entre 12 y 18 años de edad. Sin embargo, en sentencia C-740 de 2008<sup>97</sup>, esta Corte concluyó que los niños, en sentido amplio, son todos aquellos que no han cumplido su mayoría de edad, esto es, 18 años<sup>98</sup>; ello en consonancia con lo establecido en el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>99</sup>, -en adelante O.I.T.- ratificado por Colombia mediante la Ley 704 de 2001.

14. Ahora bien, de conformidad con los parámetros establecidos por el bloque de constitucionalidad y en virtud de la ratificación del Convenio No. 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo, y conforme lo señala la Ley 1098 de 2006<sup>100</sup>, la edad permitida para el ingreso a trabajar es de 15 años, momento en

---

<sup>97</sup> En esa sentencia se considera que “las definiciones de **niño o niña**, como la persona entre **cero y los 12 años de edad**, y de **adolescente**, como la persona entre **los 12 y los 18 años de edad**, no privan a los adolescentes de la protección especial que les brindan la Constitución colombiana y la Convención sobre los Derechos del Niño, en armonía con otros instrumentos internacionales, y en cambio son definiciones necesarias en la regulación legal sobre la protección de los menores, que permiten determinar los marcos respectivos para el diseño y la ejecución de los planes y programas sobre los niños en sentido estricto o restringido y sobre los adolescentes”.

También se dispuso en la providencia que “la Constitución Política en el Art. 45 prescribió que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral y que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. En relación con la protección constitucional a los adolescentes, la Corte Constitucional ha considerado que ellos están comprendidos en el **concepto amplio de “niños”** de que trata el Art. 44 de la Constitución y por tanto gozan de protección especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado y son titulares de los derechos fundamentales en él consagrados, que prevalecen sobre los derechos de los demás” (Negrilla fuera de texto).

<sup>98</sup> Ley 27 de 1977 Por la cual se fija la mayoría de edad a los 18 años.

<sup>99</sup> Convenio No. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, “artículo 2. A los efectos del presente Convenio, el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años.”

<sup>100</sup> “Sujetos titulares de derechos. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad”.

“Artículo 35. Edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar. La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozarán de las protecciones laborales consagrados en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en este código.

Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral. Parágrafo. Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su

el cual se entiende que los menores de edad tienen un nivel de escolaridad que no limita desproporcionadamente su crecimiento físico, psicológico, moral, social y cultural.

15. Así las cosas, se deberá entender en adelante que cuando se hable de niños, niñas o adolescentes que pueden trabajar, se está haciendo referencia únicamente a aquellos que cumplen con la edad de conformidad con los estándares internacionales y constitucionales, es decir, que se encuentran entre los 15 y los 18 años de edad.

16. La Constitución Política otorga una protección prevalente a los niños, niñas y adolescentes. Ello quedó claro desde las ponencias presentadas en la Asamblea Nacional Constituyente, sin que a dicha posición de privilegio puedan oponerse mayores discusiones. En efecto, la protección y la asistencia en todo momento a los niños, hace indiscutibles las elevadas cargas de protección a sus derechos a la dignidad, a la vida, a la educación, a la salud, etc., por lo que es pregonable un *interés superior* de protección en todo lo que a ellos atañe. Esa privilegiada condición ante todo se funda en su especial vulnerabilidad y como un interés supremo de la humanidad<sup>101</sup>.

17. Con fundamento en ello, el artículo 44<sup>102</sup> de la Constitución, le otorga a una gama de derechos, el carácter de fundamentales cuando quiera su titular es un niño --en sentido amplio--, así, determinó entonces que los derechos a la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social y la educación entre otros, ostentan el carácter de fundamental y que además “[l]os derechos de los niños *prevalecen sobre los derechos de los demás*”. -Negrilla fuera de texto-

A tono con lo anterior, en sentencia SU-225 de 1998 la Corte consideró que la frase “*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”, contenida en el inciso 3° del artículo 44 de la Constitución, perpetúa una limitación en la adopción de las leyes, y en ese sentido somete a la mayoría política a favor de los menores de edad, ello con el fin de preservar su desarrollo

---

defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales”.

<sup>101</sup> Gaceta Constitucional N° 85, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria, Derechos de la Familia, el Niño, el Joven, la Mujer, la Tercera Edad y Minusválidos.(...) El artículo propuesto se presenta en una forma sencilla, de fácil identificación y comprensión, para que todas las personas ejerzan tutela sobre los derechos del niño y puedan exigir su cumplimiento, porque el ejercicio de estos derechos involucra a la sociedad entera, pues los niños dependen de la solidaridad de ésta para crecer, formarse y ser adultos. (...) "De tal manera, el artículo expone los derechos de protección, con los cuales se ampara al niño de la discriminación, el abandono en cualquiera de sus formas, las prácticas lesivas a la dignidad humana y de cualquier tipo de indefensión que coloque en peligro su desarrollo físico y/o mental. (...)”Igualmente el articulado concreta la responsabilidad primigenia de los padres y de la familia, en lo que se refiere a la asistencia, educación y cuidado de los niños; de la sociedad, porque éstos requieren de ésta para su formación y protección; y del Estado para suplir la falta de los padres o para ayudar cuando éstos no puedan proporcionar al niño los requisitos indispensables para llevar una vida plena. (...)”El texto del artículo, entonces, privilegia la condición del niño en todo momento y circunstancia, en razón a su especial vulnerabilidad, como un deber del individuo, la sociedad y los poderes públicos, y como interés supremo de la raza humana (...).”

<sup>102</sup> “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.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

**Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”** (Negrilla fuera de texto).

armónico e integral. En igual sentido, en la sentencia C-170 de 2004 se advirtió que, si bien es cierto el legislador puede limitar o regular un derecho fundamental “*cuando dichas actuaciones tengan la potencialidad de afectar el desarrollo normal de los derechos fundamentales de los niños (...) es su deber proceder con una cautela especialísima, en atención a la obligación positiva que la Constitución le impone al Estado, de asistir y proteger al niño en su desarrollo armónico e integral y en el ejercicio pleno de sus derechos*”

18. Ahora bien, la Corte ha indicado en plurales decisiones que el artículo 44 de la Constitución reconoce la naturaleza esencial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la cual se deriva de su propia existencia como sujetos a quienes la familia, la sociedad y el Estado les debe atención y cuidado; por ello, esta Corporación en las Sentencias C-041 y T-283 de 1994, estableció una nueva categoría de *sujeto de especial protección constitucional*, en aplicación de la regla *pro infans*.

Sobre el amparo especial del niño y sus principios, refirió la Corte en la Sentencia C-569 de 2016, que “[l]a protección especial de los niños en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales que se refieren al tema se justifica por la necesidad de garantizar su **dignidad humana**, en virtud de la cual debe reconocerse a las personas como sujetos autónomos de derechos. A los niños, como todas las personas, les es inherente el principio de la dignidad humana (Preámbulo de la Constitución), el cual les garantiza, entre otras, la posibilidad de tener un plan de vida y de tomar decisiones de acuerdo con este plan”<sup>103</sup> (Negrilla fuera de texto).

19. En la misma línea, el Comité de los Derechos del Niño -encargado de aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño-, identificó cuatro principios generales que deben regir la actuación del Estado para proteger a los niños<sup>104</sup>, decantados en la sentencia ya señalada, en la cual se adiciona otro principio procedente del artículo 44 de la Constitución, que coinciden con los criterios utilizados por esta Corte para resolver casos que han involucrado la protección de derechos fundamentales de los niños<sup>105</sup>.

20. Esos principios son los siguientes:

(i) La **no discriminación**, el cual requiere que los Estados “*identifiquen activamente a los niños y grupos de niños en relación con los cuales puede ser*

---

<sup>103</sup> Sobre el mismo tema puede verse la Sentencia T-881 de 2002.

<sup>104</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 5, Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003.

La Constitución Política expresamente señala que “[l]os derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Estos tratados internacionales prevén órganos especializados a los que se les encarga su interpretación y aplicación. Por lo tanto, los pronunciamientos de los órganos de supervisión del cumplimiento de los tratados son relevantes para interpretar los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

También pueden observarse las Sentencias T-1319 de 2001 y C-355 de 2006. Ese criterio se refleja en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha tenido en cuenta decisiones de órganos como el Comité de Derechos del Niño (sentencia T-200 de 2014), el Comité de Derechos Humanos (sentencias C-010 de 2000 y C-728 de 2009), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (sentencias T-348 de 2012 y ) o la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia C-010 de 2000, C-370 de 2006 y C-579 de 2013).

<sup>105</sup> Una sistematización completa del deber de protección de los niños puede encontrarse en la Sentencia T-510 de 2003.

*necesario adoptar medidas especiales para el reconocimiento y la realización de sus derechos*”<sup>106</sup>.

(ii) El **interés superior del menor**, previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular en el numeral 1° del artículo 3°, de acuerdo con el cual “[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”<sup>107</sup>. Este principio tiene expresa consagración en el artículo 44 de la Constitución, cuyo último inciso señala que “[l]os derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”<sup>108</sup>.

(iii) El **derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo**, el cual debe ser entendido en su concepto integral, que abarca “el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño”<sup>109</sup>.

(iv) El **respeto a las opiniones del niño**, en virtud del cual debe reconocerse al niño como “participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos”<sup>110</sup>. Además, la Corte observa que este principio guarda plena coherencia con una concepción del niño como sujeto titular del **derecho a la dignidad humana**, a quien debe reconocérsele de manera progresiva mayor autonomía para definir su proyecto de vida y llevar a cabo acciones encaminadas a lograrlo.

(v) La **protección del menor frente a riesgos prohibidos**, procedente del inciso 1° del artículo 44 de la Constitución, que establece que los niños “[s]erán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”. La Corte ha entendido que este principio obliga al Estado a “resguardar a los niños de todo tipo de abusos y arbitrariedades, y se les debe proteger frente a condiciones extremas que amenacen su desarrollo armónico”<sup>111</sup>.

21. Específicamente, tratándose del trabajo ejercido por menores de 18 años, por medio de la sentencia C-325 de 2000<sup>112</sup> y reiterado en la sentencia C-114

---

<sup>106</sup> Ese principio lo ha tenido en cuenta en los siguientes casos: Sentencia T-139 de 2013, mediante la cual se resuelve el caso de una niña con discapacidad a quien se le negaba el acceso a aulas regulares, desconociéndosele de esta forma su derecho a la educación; y, Sentencia SU-695 de 2015 mediante la cual se resuelve el caso de dos menores de edad a quienes se les había negado el registro civil de nacimiento por tener sus padres el mismo sexo.

<sup>107</sup> El interés superior del niño también se encuentra consagrado en los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>108</sup> Son múltiples los pronunciamientos en los que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta este criterio con el propósito de resolver problemas jurídicos que han involucrado derechos de los niños, relacionados con temas como la protección del derecho a la intimidad y al habeas data de una menor de edad a la que le fue creado un perfil en Facebook (Sentencia T-260 de 2012.), o el derecho de las parejas del mismo sexo a adoptar como garantía del derecho de los niños a la familia (Sentencia C-683 de 2015.).

<sup>109</sup> La Corte Constitucional ha acudido a este principio con el propósito de proteger el derecho a la salud integral de un niño que requería la práctica de una cirugía necesaria por las afectaciones sufridas en su autoestima (Sentencia T-307 de 2006)

<sup>110</sup> Así lo sostuvo la Corte, en un caso en el que la Defensoría del Pueblo había iniciado medidas de restablecimiento de dos niños adoptados por una persona homosexual, en el cual consideró que la Defensoría desconoció los derechos de los niños por no tomar en cuenta su voluntad de no ser separados de su padre adoptante (Sentencias T-955 de 2013). También lo ha invocado en el marco de la realización de procedimientos médicos a menores de edad, en los que ha sostenido que entre más clara sea la autonomía individual de los niños, más intensa es la protección a su derecho al libre desarrollo de la personalidad, por lo que tienen derecho a expresar libremente su opinión en estos asuntos (Sentencia T-622 de 2014).

<sup>111</sup> Sentencia T-510 de 2003.

<sup>112</sup> En esta sentencia la Corte hizo la revisión oficiosa de la “Ley 515 del 4 de agosto de 1999, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo, adoptado por la 58ª Reunión de la Conferencia

de 2005, la Corte reconoció que dadas las condiciones sociales y económicas del país, los menores en circunstancias excepcionales, con el lleno de estrictos requisitos<sup>113</sup> pueden trabajar siempre y cuando se tenga en cuenta que “...*el trabajo infantil que se oponga a su proceso de educación y a sus derechos de acceso a la cultura, a la recreación y a la práctica del deporte, debe ser proscrito por la ley. Por ello, la legislación nacional, en especial el Decreto 2737 de 1989 - Código del Menor-, acorde con este propósito superior contiene normas específicas contra la explotación económica de los niños, y el desempeño de los menores en trabajos peligrosos para su salud física o mental, o que impidan su acceso a la educación.*”.

22. En efecto, pese al reconocimiento de la Corte Constitucional de la realidad social colombiana, al interpretar el mencionado artículo 44 junto con el Convenio 138 de la O.I.T y concebir el trabajo de los menores como posible a la luz del orden constitucional<sup>114</sup>, se destacó que ello “*no significa olvidar el verdadero alcance de este instrumento internacional en virtud del cual el Estado colombiano “(...) se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al trabajo hasta un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores*”<sup>115</sup>.

23. Precisamente en Sentencia C-170 de 2004 la Corte señaló que aun con la posibilidad de autorizar el trabajo en menores de edad, el Estado esta en la obligación de observar los siguientes deberes: “*(i) [e]l de proteger a los niños respecto de trabajos que interfieran en su pleno desarrollo y, en especial, en el goce efectivo del derecho a la educación; y (ii) el de asegurar, mediante políticas económicas de crecimiento, la abolición efectiva del trabajo infantil, a través de la búsqueda de la eficiencia económica que haga que los mercados de trabajo de los adultos funcionen correctamente y que permitan elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo*”<sup>116</sup>.

24. Todo ello se tuvo en cuenta por el legislador al momento de regular el trabajo para los adolescentes en la Ley 1098 de 2006, normativa que a partir del artículo 113 determina los requisitos de autorización para el trabajo de adolescentes, su jornada de trabajo, el salario, los derechos en casos de maternidad, la prohibición de realizar trabajos peligrosos y nocivos y las garantías especiales para adolescentes indígenas autorizados para trabajar.

25. Pueden entonces resumirse una serie de parámetros de protección para el ejercicio del trabajo por parte de adolescentes así:

---

General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, el veintiséis (26) de junio de mil novecientos setenta y tres”.

<sup>113</sup> Entre otras salvedades que hay que tener en cuenta, la Corte analizó que “...[p]ara trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en las que se realizan, puedan resultar peligrosos para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, el Convenio dispone que la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a los dieciocho años. Sin embargo, en casos excepcionales, los Estados, previa consulta a las organizaciones de empleadores u trabajadores interesadas, podrán autorizar dichos trabajos a partir de los dieciséis años, siempre y cuando los menores hayan recibido instrucción o formación adecuada en la actividad correspondiente y su salud, seguridad y moralidad queden garantizadas.” (ibídem)

<sup>114</sup> Al respecto, en sentencia C-325 de 2000 la corte indicó: “[l]a realidad social y económica de nuestra nación, conduce, como es un hecho notorio, a que el desempleo y el bajo poder adquisitivo de los salarios de los adultos obligue a los niños y a los jóvenes a trabajar para complementar los ingresos familiares”.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> También puede verse el Artículo 1º del Convenio 138 de la O.I.T. y la Ley 515 de 1999.

**i)** Según el Convenio No. 138<sup>117</sup>, sobre la edad mínima de admisión al empleo, y conforme lo señala la Ley 1098 de 2006<sup>118</sup> la edad a partir de la cual los adolescentes pueden desempeñar actividades laborales son los 15 años.

**ii)** Para que en Colombia pueda ejercerse el trabajo por parte de un adolescente, deben concurrir los requisitos que enlista el art. 113 (*supra* transcritos).

**iii)** La autorización para trabajar podrá ser negada o revocada en caso de que no se garanticen los derechos a la salud, seguridad social y educación del adolescente.

**iv)** La jornada de trabajo<sup>119</sup> para adolescentes mayores de 15 años y menores de 17 años solo podrá ser diurna, máximo de 6 horas diarias y 30 horas a la semana y solo hasta las 6:00 p.m. de la tarde. Para mayores de 17 años la jornada solo podrá ser de 8 horas diarias, 40 semanales y sólo hasta las 6:00 p.m.

**v)** Por todo trabajo y una vez se cuente con la autorización, los adolescentes deberán obtener la respectiva remuneración<sup>120</sup> que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente.

**vi)** En caso de maternidad<sup>121</sup> la jornada no podrá ser superior a 4 horas diarias a partir del séptimo mes de gestación y durante la lactancia, sin disminución de salario y prestaciones sociales.

**vii)** Ninguna persona menor de 18 años podrá ser empleada o realizar trabajos que impliquen peligro o que sean nocivos para su salud e integridad física o psicológica o los considerados como peores formas de trabajo infantil<sup>122</sup>. El Ministerio de la Protección Social en colaboración con el Instituto Colombiano

---

<sup>117</sup> La Ley 515 de 1999, por medio de la cual se aprueba el "Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión de Empleo", adoptada por la 58ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, el veintiséis (26) de junio de mil novecientos setenta y tres (1973) dispuso que todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores y estableció que los Estados Partes "se compromete[n] a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores". artículo 1º del Convenio No. 138<sup>117</sup>, de la Organización Internacional del Trabajo<sup>117</sup>, establezca que los Estados Partes "se compromete[n] a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores".

<sup>118</sup> "Sujetos titulares de derechos. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad".

"Artículo 35. Edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar. La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozarán de las protecciones laborales consagrados en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en este código.

Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral. Parágrafo. Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales".

<sup>119</sup> Artículo 114 Ley 1098 de 2006.

<sup>120</sup> Artículo 115 Ley 1098 de 2006.

<sup>121</sup> Artículo 116 Ley 1098 de 2006.

<sup>122</sup> Artículo 117 Ley 1098 de 2006.

de Bienestar Familiar, establecerán la clasificación de dichas actividades de acuerdo al nivel de peligro y nocividad que impliquen para los adolescentes autorizados para trabajar y la publicarán cada dos años periódicamente en distintos medios de comunicación. Para la confección o modificación de estas listas, el Ministerio consultará y tendrá en cuenta a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como a las instituciones y asociaciones civiles interesadas, teniendo en cuenta las recomendaciones de los instrumentos e instancias internacionales especializadas<sup>123</sup>.

### **Análisis de la expresión demandada**

26. El párrafo del artículo 133 de la Ley 1098 de 2006 que contiene la expresión demandada, dispone lo siguiente: “[l]a autorización para trabajar podrá ser negada o revocada en caso de que no se den las garantías *mínimas* de salud, seguridad social y educación del adolescente”.

En la demanda se plantean varios cargos relacionados con la vulneración de los artículos 1, 44, 45, 48, 49 y 67 de la Constitución Política, en la medida que el enunciado normativo, en criterio de la accionante restringe la prevalencia de los derechos de los adolescentes a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, a la protección y a la formación integral, porque desvirtúa las finalidades del Estado Social de Derecho, *al no brindarse las garantías óptimas* y de rango superior que merecen los menores a la luz de la Carta Política.

Ahora bien, como se advierte, todos los cargos se fundan en la interpretación de la expresión “*mínimas*”, hecha por la accionante; en ese sentido de manera inicial la Corte abordará el estudio de tal contenido, lo cual en términos generales irradiará la totalidad de los cargos planteados en la demanda.

27. Lo primero que habrá de indicarse es que tal y como propone la demandante, la palabra “*mínimas*” es un adjetivo que según la Real Academia de la Lengua Española significa: “[t]an pequeño en su especie que no lo hay menor ni igual”<sup>124</sup>. Así, el análisis se centra en la expresión contenida en el texto normativo referido, que es el adjetivo que acompaña a la palabra “*garantías*”, la cual se refiere a los derechos que enuncia la norma.

De allí que al hacer un análisis sintáctico del párrafo donde está ubicada la expresión demandada, se entiende que la misma tiene la finalidad de calificar la

---

<sup>123</sup> el artículo 3º del Convenio No. 182 dispone que la expresión -las peores formas de trabajo infantil-, las cuales están totalmente prohibidas y sancionadas, abarca: “a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”. Bajo esas condiciones, (i) si bien es permitido por los diferentes convenios internacionales el trabajo infantil, está limitado a un tiempo excepcional por razones sociales y culturales que, de superarse, darán fin a la necesidad del trabajo infantil; también se dilucidó que (ii) se encuentran prohibidos los trabajos que pongan en peligro el bienestar físico, mental, cultural o social del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza; y, también, (iii) restringida toda forma de explotación como la esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía infantil y, en general, todas aquellas actividades consideradas como ilícitas.

<sup>124</sup> Definición extraída de la Página Web de oficial de la RAE: <https://dle.rae.es/?id=PJgUkzI>

calidad de las garantías a la salud, a la seguridad social y a la educación, de las cuales se desprende la exigencia de otorgar ese mínimo; es decir, que para la obtención o revocatoria del permiso existe la obligación de otorgar una pequeña porción, protección o garantía de los derechos mencionados.

En ese sentido, si se acude como lo hizo la actora a una interpretación gramatical, literal o exegética de la expresión normativa, podría concluirse que la misma otorga a la norma una carga limitante y restrictiva con respecto a los derechos y garantías de los adolescentes que decidan trabajar, con lo cual, evidentemente el contenido normativo no coincidiría con los dictados en materia de los principios de prevalencia y protección de los derechos del menor trabajador.

28. Pese a ello, en criterio de la Corte, una interpretación sistemática, teleológica e inclusive histórica, permiten comprender y determinar el significado de la expresión, sin que coincida con la dada por la demandante.

En efecto, según los antecedentes legislativos, el proyecto de Ley No. 215 de 2005, Senado, y No. 85 de 2005, Cámara, aprobado por el Congreso, hoy Ley 1098 de 2006, tenía como justificación “*adecuar la legislación colombiana sobre la niñez y adolescencia a la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, a los principales instrumentos internacionales ratificados por Colombia desde 1991 y, por supuesto, a nuestra actual carta política*”<sup>125</sup>.

29. Ello por cuanto las política adoptada en el Código del Menor, se fundamentaba en la *teoría de la situación irregular*, esto es, que solo operaba la legislación de los menores, por ejemplo para protegerlos de la explotación o de la violencia; en cambio, la *teoría de la protección integral* que justificó el nuevo Código de la Infancia y de la Adolescencia, buscó proteger a los niños, niñas y adolescentes de **manera íntegra** y **persistente** como personas autónomas, titulares de derechos y deberes, no sólo ante la vulneración o infracción por lo que se genera una responsabilidad solidaria entre el Estado, la familia y la sociedad<sup>126</sup>.

Así, en los antecedentes legislativos se dejó claro que se trata de un grupo de normas, por medio de las cuales se pretende una visión integral y supranacional del derecho de la infancia y la adolescencia, pues, consagra principios como la prevalencia de los derechos de los menores cuando se encuentren en conflicto con los de otra persona, la irrenunciabilidad y preferencia de las normas contenidas en ese Código, **la protección integral**, el concepto de interés superior del niño y el deber de vigilancia del Estado, todos ellos como pilares conceptuales que orientan la aplicación de dichos contenidos normativos a los casos concretos<sup>127</sup>.

30. Desde esa perspectiva, esto es, atendiendo la interpretación histórica y teleológica, la interpretación gramatical del enunciado que se estudia no resulta

---

<sup>125</sup> Ver Gaceta No. 182 del 18 de mayo de 2006.

<sup>126</sup> *Ibíd.*

<sup>127</sup> *Ibíd.*

adecuada con el objetivo de la norma, pues si, como se viene indicando, lo que regula la expresión demandada es la prevalencia, superioridad y la protección integral de los derechos del menor, en nada se acerca la interpretación gramatical de la palabra “*mínimas*” a la esencia de los motivos por los cuales fue creada, al espíritu de la norma y a lo pretendido por el legislador con el grupo normativo en el que se inserta.

31. Ahora bien, haciendo uso del método de interpretación sistemática, debe afirmarse que, tal y como se desarrolló en apartados precedentes, la Ley 1098 de 2006 en todo su contexto -norma en la cual se inserta el aparte demandado- permite entender que son múltiples, integrales y particulares las garantías que deben ofrecerse a los niños, niñas y adolescentes, y pudo verse una amplia gama de garantías cuando se trata de adolescentes que deciden iniciar su actividad laboral; por lo que a partir de la comparación de la expresión demandada con los demás contenidos del artículo en que se inserta y en general de la ley en la que se ubican, es posible concluir que la interpretación adoptada por la demandante deja de lado la totalidad de los contenidos normativos que se relacionan con la expresión atacada y en ese sentido, la conclusión en la que se soporta el cargo no guarda relación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que dejan ver la totalidad de garantías que son exigibles en este tipo de eventos.

32. Pero a más de lo anterior, con fundamento en el principio de interpretación conforme a la Constitución, la expresión “*mínimas*” que se ataca por inconstitucional, debe relacionarse de manera inicial con el contenido de los principios que regulan el Estado Social y Democrático de Derecho. En efecto, las normas superiores que la demandante entiende vulneradas, permiten comprender que en manera alguna la expresión podría entenderse en un nudo sentido gramatical, literal<sup>128</sup> y sin contexto. La ubicación de la expresión en cita no permite concluir que lo que el legislador pretendió *limitar, reducir, disminuir o minimizar* las garantías de las cuales son titulares los adolescentes.

33. Así, con respecto a la dignidad humana, ha de recordarse que se trata de un derecho fundamental autónomo, pero además se ha reconocido por esta Corporación que es a su vez un principio y valor constitucional<sup>129</sup>, que no solo se contempla en el artículo 1 de la Carta Política, sino además en el artículo 53 que describe los “*principios mínimos fundamentales*” del ejercicio del trabajo.

---

<sup>128</sup> “Diciotti denomina literal textual al significado de un enunciado que forma parte de un texto legal t que es atribuido según las reglas semánticas y sintácticas de la lengua en que ha sido formulado, sea en razón de su posición respecto a los otros enunciados que componen el texto t y de sus relaciones con estos, sea teniendo en cuenta las pacíficas convenciones que presiden la formación de los textos legales. La afirmación de que el sentido literal es el «significado base» de los textos legales debe ser entendida en este sentido. Esto puede ser asociado a la idea de que el método literal precede al uso de los otros métodos de interpretación.” (Interpretación literal y significado convencional. Victoria Iturralde Sesma. Madrid, Marcial Pons, 2014, p. 54.)

<sup>129</sup> Así se explicó entre otras en la sentencia C-143 de 2015 “De otro lado, para esta Corporación la dignidad humana tiene una triple naturaleza de valor, principio y derecho: (i) como **derecho fundamental** que implica la correlatividad entre la facultad de exigir su realización en los ámbitos a los que atañe y el deber de propiciarlos; (ii) como **principio** puede entenderse como una de los fundamentos que dieron origen a la aparición del Estado colombiano de hoy, así como un mandato de optimización, cuya realización se debe propender en la mayor medida posible; (iii) como **valor**, la dignidad representa un ideal de corrección al que tiende el Estado y que le corresponde preservar”.

La dignidad humana es entonces, tal y como se dijera en sentencia C-143 de 2015 *“un pilar determinante en el Estado Social de Derecho y en la democracia constitucional, y por tanto de los Derechos Humanos y de los derechos fundamentales en general, y constituye una norma vinculante para toda autoridad”*. De allí que la *“consagración constitucional del principio de la dignidad humana, indica que debe existir un trato especial hacia el individuo, ya que la persona es un fin para el Estado y por tanto para todos los poderes públicos especialmente para los jueces, pues este principio debe ser el parámetro interpretativo de todas las normas del ordenamiento jurídico, este principio impone una carga de acción positiva de cara a los demás derechos”*

En otras palabras, el principio, valor y derecho de la dignidad humana es un deber positivo o un mandato de acción, por consiguiente, todas las autoridades del Estado deben lograr las condiciones necesarias para que se puedan desarrollar los ámbitos de la dignidad humana, la cual, como se mencionó, tiene diferentes formas de ser entendida.

34. Debe entenderse entonces que, la dignidad humana es un contenido jurídico de carácter vinculante para todas las autoridades sin excepción, y es además *“la razón de ser, el principio y el fin último del Estado constitucional y democrático de Derecho y de su organización”*<sup>130</sup>, tal y como lo ha indicado la jurisprudencia de esta corporación. La dignidad humana exalta la condición de la persona la cual se refuerza y prevalece en tratándose de niños, niñas y adolescentes, dadas las condiciones de su desarrollo, lo que obliga a que el Estado y la sociedad misma, privilegien su garantía.

35. De otro lado, en el artículo 44 como se dijo atrás, se elevan a la categoría de derechos fundamentales autónomos, los derechos a la salud, la seguridad social, la educación entre otros cuando su titular sea un menor de edad destacando su prevalencia sobre los derechos de los demás. A su turno el artículo 45<sup>131</sup> de la Constitución, es claro en determinar que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la *protección y formación integrales*, e impone la carga al Estado y la sociedad, de garantizar su participación en los organismos que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud, evidenciándose una obligación preferente al abordar deberes legales sobre dichos sujetos.

36. Así las cosas, contenidos como los desarrollados en los artículos 48<sup>132</sup>, 49<sup>133</sup> y 67, esto es, salud, seguridad social y educación, cuando se trata de menores

---

<sup>130</sup> Sentencia T-401 de 1992.

<sup>131</sup> “El adolescente tiene derecho a la **protección y a la formación integral**. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

<sup>132</sup> “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella (...).”

<sup>133</sup> “Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

de edad, deben mirarse en contexto con los artículos 44 y 45 antes mencionados, es decir, que la Constitución sobrepone los derechos a la seguridad social, la salud y la educación cuando se trate de niños, niñas y adolescentes.

37. En ese entendido, el Estado tiene la obligación particular de asegurar a los niños, niñas y adolescentes las condiciones necesarias para la protección de sus derechos a la salud, la seguridad social y la educación, para su acceso y permanencia en el sistema educativo, y brindar las posibilidades para una formación integral en los términos del artículo 45 superior, más aún si por las circunstancias sociales, tiene la necesidad de trabajar; condición que no les puede coartar la posibilidad de estudiar y formarse académica, técnica, formal o informalmente.

38. Como puede verse, la multiplicidad de principios que la Constitución Política de 1991 trae consigo y algunos de ellos inclusive citados en los cargos de la demanda -como la *prevalencia y la protección integral e interés superior de los niños*-, implican que las normas expedidas por el legislador, han de adecuarse a las finalidades del Estado Social de Derecho, de suerte que los desarrollos específicos que él hace, nunca pueden significar una infraprotección en frente del querer del Constituyente. Dicho de otro modo, una Constitución Política es en sí un acuerdo social de mínimos, un conjunto de garantías mínimas si se quiere, en fin, un conjunto de promesas<sup>134</sup> que una sociedad se ha hecho, para trazar el rumbo de su andar.

Por ello el que la norma en análisis prescriba que son esas las “*garantías mínimas*” significa que nunca podrán ser menos y que el legislador tienen por suficientes las que ha establecido normativamente pero que, en todo caso, podrían ser muchas más. El legislador no ha dicho que a los menores trabajadores “*se les den garantías mínimas*”, esto es, por ejemplo, menos garantías que a los adultos. Así, si los adultos tienen derecho verbigracia a un salario mínimo establecido por la autoridad competente, el entender de la demandante podría llevar a colegir que los niños podrían recibir menos. Por el contrario, lo que ha postulado la regla anotada, es que, en ningún caso, los derechos de los menores trabajadores, pueden ser menos que las reseñadas en el art. 113 del CIA, pero que bien podrían ser muchas más.

En el ámbito del derecho internacional, se obliga la interpretación denominada “*del estándar mínimo*” a consecuencia de la cual, en caso de que en el ámbito doméstico una garantía o derecho posea una protección reforzada o de mayor alcance que la inserta en un pacto o convención de derechos humanos, se aplicará de preferencia la nacional<sup>135</sup>. De allí que “[*e]l principio del nivel mínimo obliga, por tanto, al TEDH a hacer una laboriosa tarea de*

---

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.  
(...)”

<sup>134</sup> Antoine Garapon. **Juez y democracia. Un reflexión muy actual** (en francés: *Le gardien des promesses*). Edics Flor del Viento, passim.

<sup>135</sup> Así, **Carlos H. Preciado D.**, interpretación de los derechos humanos y los derechos fundamentales. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2016, p. 203, 222, ss.

*comparación de los sistemas jurídicos de los Estados, en primer lugar, para ver si existe un nivel mínimo tutelable que haya avanzado por la evolución de las legislaciones, en cuyo caso se evolucionará a la par su doctrina (principio evolutivo); o comprobar si del análisis comparado el nivel mínimo sigue siendo una cuestión con tal disparidad de criterios que ha de predominar el principio de respeto del margen de apreciación de los Estados”.*

Sin que la cita sea rigurosamente aplicable al caso, la misma se trae a colación solo para mostrar que cuando se habla en la norma demandada de “*garantías mínimas*” a lo que se alude es a un estándar de protección que no puede rebajarse, pero que, en todo caso, puede ampliarse o maximizarse.

39. De esa forma, la interpretación sistemática permite colegir que la expresión “*mínimas*” no puede entenderse como una reducción de las garantías de protección de los adolescentes, sino que, por el contrario, se constituye en un referente de cumplimiento y respeto por la totalidad de los parámetros de protección normativa constitucional, internacional, legal y jurisprudencial, que como se vio, son amplios y exhaustivos, pudiendo en todo caso el empleador superar con mayores beneficios el trabajo de los adolescentes.

Así la expresión mirada desde el bloque de constitucionalidad y a partir del contexto del propio ordenamiento jurídico, se configura en un referente para el empleador a efectos de que conozca todo aquello que debe garantizar, pero en todo caso sin ser un límite máximo, por lo que este último puede propender por garantías adicionales que no estén descritas en las normas y que superen las existentes.

40. En efecto, la expresión *mínimos* suele utilizarse en el derecho laboral no como una forma de limitación o disminución, sino como un referente que direcciona al respeto y cumplimiento de la totalidad de los parámetros normativos y constitucionales que regulan la materia.

41. Así por ejemplo pueden encontrarse expresiones como el “*mínimo vital*”<sup>136</sup> o los “*principios mínimos fundamentales*” contenidos en el artículo 53 de la Carta que precisamente describen garantías laborales. Tal expresión se ha usado igualmente por el derecho internacional y se relaciona con los denominados “*pisos de protección*”<sup>137</sup> por ejemplo de seguridad social que se describen por la O.I.T. como un conjunto de “*...garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una*

---

<sup>136</sup> El mínimo vital parte de la idea de que una persona tiene derecho a percibir un ingreso básico e indispensable<sup>136</sup> para desarrollar su proyecto de vida, el cual según la sentencia **T-510 de 2016** “no se agota con medidas asistenciales que, aunque bienvenidas, son insuficientes<sup>136</sup>. Ello supone mirar a las personas más allá de la condición de individuo o de persona y entenderlas como sujetos activos en la sociedad. La interacción de estos, depende en buena medida de sus condiciones personales las que deben ser aseguradas mínimamente por el Estado”.

En esa medida, el concepto de “mínimo vital”, está asociado a la idea de obtener un ingreso que permita asegurar al trabajador y su núcleo familiar vivir dignamente. En palabras de esta Corporación, es la “garantía mínima de vida”, al ser “la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”. Ver entre otras Sentencias T-629 y T-510 de 2016.

<sup>137</sup> También descritos en el Plan Nacional de Desarrollo.

*seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional*”<sup>138</sup>. En igual sentido el artículo 13 del Código Sustantivo de Trabajo describe un “*mínimo de derechos y garantías [...] consagradas en favor de los trabajadores*” y que no puede desconocerse ni reducirse bajo ninguna condición.

42. Conforme a la jurisprudencia constitucional, las regulaciones laborales que adopte el legislador están sujetas a las restricciones derivadas del texto superior, tales como los principios mínimos del trabajo previstos en el bloque de constitucionalidad, el deber de desarrollo progresivo de los derechos sociales, y la prohibición de regresividad<sup>139</sup>. Bajo tal supuesto, las garantías mínimas de que trata el mandato bajo examen constituyen tan solo un punto de partida para la construcción de la faceta progresiva de los derechos laborales de los adolescentes, que contrario a lo expuesto por la parte actora no reduce su contenido pues pueden incrementarse según la voluntad del Congreso y el empleador y, que una vez incrementadas, no pueden disminuirse dado que se erigen en las nuevas garantías mínimas para el trabajador.

Dado lo anterior, debe concluirse que la expresión “*mínimas*” no es inconstitucional y por tanto no desconoce los artículos 1º, 45, 48, 49 y 67 de la Constitución.

### **Síntesis de la decisión**

43. Después de analizar el cargo planteado y específicamente al resolver el debate sobre el requisito de certeza, la Corte encontró que la construcción de la demanda se funda en una *hermenéutica razonable*. Concluyó que, en aquellos eventos en los que el demandante asigna un contenido normativo a la disposición demandada que resulta “*razonable*” a la luz de alguno de los criterios tradicionales de interpretación de la ley, se activa la competencia de la Corte para adoptar una decisión de fondo y con tal proceder i) se favorece la apertura de la acción pública en estudio; ii) se cumple mayormente con el mandato constitucional de acceso a la administración de justicia<sup>140</sup>; iii) se puede determinar de manera definitiva la interpretación correcta y válida de un contenido normativo a la luz del cargo planteado; iv) se da apertura a la aplicación de las competencias de interpretación legal propias de la Corte Constitucional .

Así las cosas, cuando el análisis de aptitud de la demanda presenta un debate en punto de certeza y se plantea una interpretación que tenga fuente en uno de los métodos tradicionales utilizados para esos efectos, y al advertir la Corte que, el resultado del análisis del contenido demandado a la luz del método de interpretación sea razonable y verificable, no podrá optarse por una decisión inhibitoria y por el contrario, habrá de resolverse de fondo el problema jurídico

---

<sup>138</sup> Ver contenido en <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-es/index.htm>.

<sup>139</sup> Cfr. Sentencia C-038 de 2004.

<sup>140</sup> Art. 229 Const. Pol.

que se le planea y así concluir cuál es la interpretación autorizada del contenido normativo demandado.

En criterio de la Sala, en esta oportunidad, tal y como se expuso antes, el cargo se funda en el análisis de un enunciado normativo que en efecto se encuentra inserto en el ordenamiento jurídico; y de otro, la interpretación en la que se funda el cargo, se advierte i) razonable, ii) verificable, iii) objetiva, iv) susceptible de inferirse del enunciado acusado y vi) finalmente, no es producto de una construcción exclusivamente subjetiva que tenga origen en presunciones, conjeturas o sospechas de la actora<sup>141</sup>. Y ello por cuanto la definición de la expresión que se ataca permite la construcción interpretativa propuesta.

Superada entonces la aptitud de la demanda la Corte encontró que el método de interpretación exegético utilizada para construir el cargo en estudio, en efecto permite arribar a la conclusión en él contenida; pese a ello, a hacer uso de los métodos histórico, teleológico y sistemático, la expresión “*mínimas*” no es contraria a los artículos 1, 44, 45, 48, 49 y 67 de la Constitución Política. Aunado a ello, con fundamento en el principio de interpretación conforme a la Constitución, la expresión se encuentra ajustada a los parámetros superiores. Así, a efectos de sostener tal afirmación la Corte demuestra como el concepto de “*mínimos*” no tiene por objeto una reducción, sino por el contrario un referente exigible de garantías.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*mínimas*”, contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006, “*por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*” por los cargos analizados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

---

<sup>141</sup> Una situación similar se le presentó a la Corte en sentencia C-054 de 2016, en la que se propuso la inhibición de la demanda por encontrar que el método de interpretación usado por los demandantes era incorrecto, en ese punto la corte decidió valorar de fondo el cargo propuesto y dejar de lado la inhibición al cumplirse el requisito de certeza.

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Ausente en comisión*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General