

## Concepto D-15799

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Mar 11/06/2024 16:27

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC:Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

📎 2 archivos adjuntos (314 KB)

Concepto D-15799.pdf; Certificación.pdf;

Bogotá, D.C., 11 de junio de 2024

**Honorables Magistrados**

**Corte Constitucional**

Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción del Señor Viceprocurador General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto el concepto correspondiente al proceso D-15799, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Al respecto, se pone de presente que el concepto del Ministerio Público es rendido por el Viceprocurador General de la Nación, pues en la fecha se encuentra ejerciendo las funciones de Procurador General de la Nación por ministerio de los artículos 17.2 y 132 del Decreto Ley 262 de 2000 (anexo certificación).

Cordialmente,



**Juan Sebastian Vega Rodriguez**

Procurador Auxiliar

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

[jvega@procuraduria.gov.co](mailto:jvega@procuraduria.gov.co)

PBX: +57 601 587-8750 Ext IP:12302

Línea Gratuita Nacional : 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 110321



**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA NACIÓN  
NIT 899.999.119-7**

**CERTIFICA:**

Que el doctor SILVANO GÓMEZ STRAUCH, identificado con la cédula de ciudadanía número: 77.005.680, Viceprocurador General de la Nación, tiene asignadas y se encuentra ejerciendo las funciones de Procurador General de la Nación desde el 8 de junio hasta el 15 de junio de 2024, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 262 de 2000, artículo 94.

La presente se expide en Bogotá, D.C., a los 11 días del mes de junio de 2024.

**CARLOS ALBERTO CASTELLANOS ARAÚJO**  
Secretario General



Bogotá, D.C., 11 de junio de 2024

**Honorables Magistrados**  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Ciudad

**Expediente: D-15799**

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Enán Enrique Arrieta Burgos y otros contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 2121 de 2021, *“Por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones”*.

**Magistrada Ponente:** Diana Fajardo Rivera

**Concepto No.:** 7353

De conformidad con los artículos 278.5 de la Constitución Política<sup>1</sup> y 17.2 del Decreto Ley 262 de 2000<sup>2</sup>, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, rindo concepto en el asunto de la referencia<sup>3</sup>.

### **I. Antecedentes**

Los ciudadanos Enán Enrique Arrieta Burgos, Andrés Felipe Duque Pedroza y Valeria Martínez Arcila interponen demanda de inconstitucionalidad contra la expresión que se subraya enseguida del artículo 24 de la Ley 2121 de 2021:

***“Artículo 24. Tareas de cuidados.** Las personas que trabajen de manera remota y que acrediten tener a su cargo, de manera única, el cuidado de personas menores de catorce (14) años, personas con discapacidad o adultas mayores en primer grado de consanguinidad que convivan con el trabajador remoto y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada, con un autorización previa al empleador que permita la interrupción, sin el desmejoramiento de sus condiciones laborales”*.

Los accionantes sostienen que en la expresión acusada el Congreso de la República se incurrió en una omisión legislativa relativa que desconoce el principio de igualdad<sup>4</sup>, pues, la regulación del trabajo remoto de los empleados a cargo del

<sup>1</sup> “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

<sup>2</sup> “Artículo 17. El Viceprocurador General tiene las siguientes funciones: (...) 2. Asumir las funciones del Procurador General en sus ausencias temporales (...)”.

<sup>3</sup> En la presente oportunidad, el concepto del Ministerio Público es rendido por el Viceprocurador General de la Nación, pues en la fecha se encuentra ejerciendo las funciones de Procurador General de la Nación en los términos del artículo 17.2 del Decreto Ley 262 de 2000. Ello, conforme consta en el documento que se anexa a la presente intervención.

<sup>4</sup> Cfr. Artículos 5°, 13 y 42 de la Constitución Política.



cuidado de menores de 14 años, adultos mayores o personas en situación de discapacidad, no incluyó una protección análoga para los parientes consanguíneos y civiles. Por ello, los actores solicitan que la Corte Constitucional profiera un fallo de exequibilidad condicionada mediante el cual supere dicha discriminación por razones de origen familiar<sup>5</sup>.

## II. Consideraciones del Ministerio Público

Las omisiones legislativas se presentan cuando el Congreso de la República se abstiene de *“disponer lo prescrito por la Constitución”*. En este sentido, para su configuración se requiere que exista una norma superior que contemple el deber de expedir un preciso marco regulatorio, así como que dicha obligación sea objeto de incumplimiento por parte del legislador<sup>6</sup>.

Sobre el particular, se ha explicado que las omisiones legislativas pueden ser: (i) absolutas o (ii) relativas. En las primeras, no existe desarrollo alguno del precepto constitucional en la ley. En cambio, en las segundas si bien se expide una disposición legal con la que, en principio, se pretende cumplir con el deber superior, lo cierto es que resulta incompleta, porque le hace falta *“un ingrediente, consecuencia o condición esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Carta Política”*<sup>7</sup>.

A partir de una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 4°, 6° y 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha sostenido que las omisiones legislativas relativas pueden ser objeto de control por vía de la acción pública de inconstitucionalidad. Con tal propósito, se debe demostrar:

(a) *“La existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, que presuntamente (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables, o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo”*;

(b) *“Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma”*;

(c) *“Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente”*; y

(d) *“Que en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”*<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> En concreto, los demandantes solicitan que se declare la exequibilidad de la norma acusada, bajo el entendido de que los efectos de la norma también comprenden a los parientes civiles en primer grado.

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-664 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar), reiterando los fallos C-352 de 2017 (M.P. Atejandro Linares Cantillo) y C-083 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

En los procesos en los que se acredite la concurrencia de las referidas exigencias y, con ello, la existencia de una omisión legislativa relativa, se ha considerado que el remedio judicial idóneo es *“una sentencia que extienda sus consecuencias a los supuestos excluidos de manera injustificada”*<sup>9</sup>. Lo anterior, con la finalidad de mantener *“en el ordenamiento el contenido que, en sí mismo, no resulta contrario a la Carta, pero incorporando al mismo aquel aspecto omitido, sin el cual la disposición es incompatible con la Constitución”*<sup>10</sup>.

Pues bien, en la presente oportunidad, la Procuraduría General de la Nación estima que concurren los cuatro presupuestos establecidos en la jurisprudencia constitucional para que se configure la omisión legislativa relativa alegada por los accionantes, conforme pasa a explicarse.

En primer lugar, se evidencia que la omisión legislativa se predica sobre una norma positiva, esta es, el artículo 24 de la Ley 2121 de 2021, en el que se regula el trabajo remoto de los empleados que tienen cargo el cuidado de familiares en primer grado de consanguinidad (menores de 14 años, personas en situación de discapacidad y adultos mayores), pero no se incluye a los parientes con vínculo civil. Lo anterior, ignorando que el *“vínculo familiar derivado de la adopción genera los derechos y obligaciones propios del parentesco por consanguinidad entre los padres y los hijos”*<sup>11</sup>.

En segundo lugar, se destaca que, en los artículos 13 y 42 de la Carta Política, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 le impuso al Congreso de la República el deber específico de otorgarle el mismo trato a los parientes consanguíneos y civiles<sup>12</sup>. En concreto:

(i) El artículo 13 Superior prohíbe cualquier *“discriminación por razones de origen familiar”*; y

(ii) El artículo 42 Constitucional ordena que *“las relaciones familiares se basen en la igualdad de derechos y deberes”*, así como que *“los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes”*<sup>13</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que las referidas disposiciones imponen que *“el parentesco civil, que surge de la adopción, tenga los mismos efectos que el consanguíneo”*<sup>14</sup>. En este orden de ideas, cuando el legislador permita, ordene o prohíba algo debe *“procurar que los efectos respectivos se*

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-555 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-864 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-401 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-600 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), C-110 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) y C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

<sup>13</sup> Adicionalmente, se resalta que el ordenamiento jurídico colombiano configura a la familia como institución básica de la sociedad y núcleo fundamental de la misma (art. 5 C.P.), debiendo el Estado y la sociedad garantizar su protección integral, tanto a favor de la propia institución como de cada uno de sus integrantes (art. 42 C.P.).

<sup>14</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-296 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).



*proyecten de forma idéntica frente a los dos tipos de parentesco referidos en relación con sus líneas y grados*<sup>15</sup>.

En tercer lugar, se resalta que no existe una razón suficiente desde una perspectiva constitucional para darle un trato diferenciado a los parientes consanguíneos y civiles, ya que está prohibida de manera expresa la discriminación por motivos de origen familiar. Ciertamente, *“el origen familiar es un criterio de distinción constitucionalmente reprochable (...), en consecuencia, todas las categorías de hijos son titulares de los mismos derechos y obligaciones, motivo por el cual, no pueden recibir un tratamiento desigual en razón del origen filial”*<sup>16</sup>. Sobre el particular, se destaca que:

(a) En la Sentencia C-110 de 2018<sup>17</sup>, al pronunciarse frente a *“una demanda en la que se ponía de presente la configuración de una omisión legislativa relativa en el artículo 32 de la Ley 1306 de 2009, dado que omitía contemplar a las personas con parentesco civil dentro de los familiares legitimados para solicitar la imposición de una medida de inhabilitación”*, la Corte Constitucional estimó que: *“(i) no hay una justificación objetiva y razonable que fundamente válidamente la exclusión de los familiares con vínculo de parentesco civil de los efectos de la disposición demandada; y, en consecuencia, (ii) a fin de enmendar tal trato discriminatorio era imperioso declarar exequible la norma acusada bajo el entendido que comprende también a los familiares con parentesco civil”*<sup>18</sup>; y

(iii) En la Sentencia C-075 de 2021<sup>19</sup>, al analizar una demanda en la que se planteaba la afectación del principio de igualdad por *“el numeral 6° del artículo 52 de la Ley 1709 de 2014, que permitía que los parientes por consanguinidad o afinidad pudieran solicitar el traslado de sus familiares privados de la libertad, pero no contemplaba dicha prerrogativa para los parientes con parentesco civil”*, la Corte concluyó que dicha norma *“desatendía la prohibición constitucional de establecer tratos diferenciados entre las personas con base en su origen familiar”*. Ello, *“al no incluir a los parientes civiles, junto a los parientes por consanguinidad y afinidad, que sí estaban reconocidos dentro de aquellas personas que podían solicitar al INPEC el traslado de los internos”*. Por lo anterior, se condicionó la exequibilidad de la disposición acusada para superar la referida situación<sup>20</sup>.

En cuarto lugar, se advierte que la norma acusada busca la compatibilidad entre el desarrollo del trabajo remoto y el desempeño del rol de cuidador de personas

<sup>15</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

<sup>16</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

<sup>17</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>18</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

<sup>19</sup> M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

<sup>20</sup> A su vez, en la Sentencia C-600 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), al resolver *“una demanda en la que se alegaba la existencia de una omisión legislativa relativa en los numerales 7° y 8° del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, en tanto omitían darle a las relaciones familiares por adopción el mismo trato que se daba a los vínculos por consanguinidad en materia de recusaciones”*, la Corte Constitucional sostuvo que: *“(i) no existía una finalidad constitucionalmente imperiosa que llevara a admitir un trato diferente entre parientes por consanguinidad y filiación civil, y que, por consiguiente, (ii) a efectos de superar dicha situación era necesario declarar la exequibilidad de las normas acusadas bajo el entendido que incluían también a los parientes civiles”*.



cercanas en situación de debilidad por motivos de edad o discapacidad<sup>21</sup>. Por consiguiente, el trato disímil que contiene la disposición demandada entre los familiares con vínculos consanguíneos y civiles deriva en una desigualdad negativa, en tanto estos últimos a diferencia de los primeros no son beneficiarios de la flexibilidad laboral contemplada para propender el equilibrio entre las obligaciones profesionales y personales.

Así pues, el Ministerio Público comparte la posición de los intervinientes que argumentan que *“la norma demandada genera desigualdad frente a quienes tienen personas a cargo en primer grado civil, pues frente a ellos no aplican las medidas dispuestas en el artículo 24 de la Ley 2121 de 2021 que permiten hacer compatibles sus responsabilidades con su vida laboral”*<sup>22</sup>.

En suma, se observa que concurren los presupuestos exigidos en la jurisprudencia constitucional para la configuración de una omisión legislativa relativa en relación con la expresión demandada y, por ello, el Ministerio Público solicitará que se declare su exequibilidad bajo el entendido que comprende a los familiares con parentesco civil en primer grado.

### III. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión *“primer grado de consanguinidad”* contenida en el artículo 24 (parcial) de la Ley 2121 de 2021, **bajo el entendido** de que comprende a los familiares con parentesco civil en primer grado.

Atentamente,

**SILVANO GÓMEZ STRAUCH**  
Viceprocurador General de la Nación  
con Funciones de Procurador General de la Nación

Proyectó: Martha Lucía Ovalle Bracho – Asesora Grado 22 de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales.  
Revisó: Madia Elena Ortega Otero – Procuradora Judicial II – Despacho Viceprocuraduría General de la Nación.  
Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

<sup>21</sup> Al respecto, se recuerda que el rol de cuidador *“se encuentra orientado a brindar el apoyo físico necesario para que una persona pueda desenvolverse en sociedad y realizar las actividades básicas requeridas para asegurarse una vida digna, en virtud del principio de solidaridad”*. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-264 de 2023 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

<sup>22</sup> Cfr. Concepto de la Universidad Externado de Colombia. Igualmente, ver las intervenciones del Ministerio del Trabajo, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Universidades Nacional.