



## Comunicado 44

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Noviembre 24 de 2021

*La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une*

### SENTENCIA SU-405/21

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente: T-8.185.878.

**AMPARANDO DERECHOS, CORTE ENFATIZA EN QUE LA HISTORIA LABORAL ES UN DOCUMENTO TRASCENDENTAL PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN TANTO QUE CONSTITUYE LA PRUEBA PRINCIPAL QUE ACREDITA LAS SEMANAS COTIZADAS AL SISTEMA Y QUE PERMITE MATERIALIZAR EL DERECHO A LA PENSIÓN LUEGO DE AÑOS DE TRABAJO Y ESFUERZO. POR ESTA RAZÓN, LA HISTORIA LABORAL REQUIERE DE LA DEBIDA DILIGENCIA EN EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS EMPLEADORES Y DE LAS ADMINISTRADORAS DE PENSIONES, EN FUNCIÓN DEL EXTREMO MÁS DÉBIL**

#### 1. Síntesis de los fundamentos

En esta ocasión, la Sala Plena estudió la tutela de la señora Oliva Lagos de Ayala (mujer de 70 años, cabeza de hogar, con padecimientos de salud, madre de un hijo en situación de discapacidad y sin mayores fuentes de ingresos, luego de trabajar la mayor parte de su vida como empleada doméstica y operaria de lavadora) contra las decisiones judiciales que negaron su derecho pensional, especialmente el fallo de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que resolvió en casación el proceso ordinario que inició contra Colpensiones.

En síntesis, la accionante relató que la administradora de pensiones expidió al menos tres historias laborales que difieren entre sí respecto al número de semanas reportadas, pese a lo cual su proceso ordinario laboral se resolvió con base en la versión que le resultaba más restrictiva al excluir un año de trabajo. En la *primera historia laboral* (diciembre de 2014) se incluye un año de servicios reportados entre septiembre de 1998 y septiembre de 1999, donde figura la anotación de deuda del empleador por no pago. Pero la *segunda historia laboral* (diciembre de 2015) borra por completo tal periodo, señalando que el tiempo de vinculación con este empleador terminó en septiembre de 1998. Por último, en respuesta al requerimiento del juez laboral de primera instancia, Colpensiones allegó un *nuevo reporte laboral* (septiembre de 2016) en el que reconoce la mora patronal frente a los meses 10, 11 y 12 de 1998, pero declara que ocurrió una novedad de retiro en diciembre de 1998, por lo que no era posible contabilizar los meses posteriores.

Para analizar este caso, la Sala Plena recordó que la historia laboral es un documento trascendental para la garantía del derecho a la seguridad social, en tanto que constituye la prueba principal que acredita las semanas cotizadas al sistema y que permite materializar el derecho a la pensión luego de años de trabajo y esfuerzo. La historia laboral implica entonces una debida diligencia en el manejo de la información por parte de los empleadores y de las administradoras de pensiones, en función del extremo más débil: el trabajador. Sobre las administradoras de pensiones, en particular, la jurisprudencia ha señalado de forma reiterada que: (i) la carga de la prueba sobre la exactitud o veracidad de los datos que obran en la historia laboral recae sobre las administradoras de pensiones; (ii) la desorganización, la no sistematización de los datos o el descuido, no pueden repercutir negativamente en el trabajador; y (iii) solo ante razones justificadas y debidamente sustentadas ante el afiliado es posible modificar la información contenida en la historia laboral, sin trasgredir el principio de respeto por el acto propio y la confianza legítima.

A partir de lo expuesto, la Corte Constitucional concluyó que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia incurrió en las dos causales de tutela contra providencia judicial invocadas por la señora Oliva Lagos de Ayala. En primer lugar, *defecto fáctico* por cuanto que la valoración probatoria no respondió a criterios objetivos y rigurosos sobre la totalidad de la información consignada en las tres historias laborales aportadas al proceso, sino a una valoración parcial del material; omitiendo, a su vez, decretar pruebas adicionales para auscultar lo ocurrido. En segundo lugar, la Sala de Casación Laboral *desconoció el precedente constitucional* según el cual no es admisible imponer sobre el afiliado las consecuencias desfavorables que se derivan de las inconsistencias en las historias laborales; y mucho menos exigirles a los trabajadores que demuestren una relación laboral, sin que previamente la administradora de pensiones les presente razones imperiosas que justifiquen la modificación de su historia laboral. La Sala de Casación Laboral no aportó razones para abandonar este precedente constitucional. Por el contrario, llegó a una conclusión que no se compadece con la particular situación de vulnerabilidad en que se encuentra la señora Oliva Lagos de Ayala, para quien, la exigencia de probar una relación de servicio doméstico, primordialmente informal, causada dos décadas atrás constituye una tarea casi imposible.

Aún con el impulso probatorio adelantado en sede de revisión ante la Corte Constitucional, Colpensiones no logró absolver con suficiente grado de certeza y claridad las inconsistencias que finalmente derivaron en la negación del derecho pensional de la accionante. Si bien la Sala Plena admitió la complejidad probatoria del presente asunto, también advirtió la necesidad de encontrar un remedio justo a partir de las particularidades del caso. Por ello, en primer lugar, reiteró que Colpensiones desconoció su propio acto (historia laboral de 2014) y violó el debido proceso de la afiliada en el momento en que modificó unilateralmente la historia laboral que la accionante aportó con la demanda.

En segundo lugar, la Sala destacó que si bien no existe certeza de la relación laboral -y es poco probable superar en la actualidad tal escenario de incertidumbre por las particularidades del caso- sí hay indicios serios que respaldan la versión de la trabajadora, tal y como fue reconocida inicialmente por Colpensiones en 2014. En efecto (i) no es convincente que una mujer cabeza de hogar -con un hijo en condición de discapacidad- decida abruptamente suspender, por un año, sus cotizaciones al sistema pensional, pese a que en los últimos años venía aportando de forma consistente al mismo y que al año siguiente figure cotizando con uno de los miembros de la pareja que integra el hogar donde trabaja; (ii) lo que sí existe es la apariencia de continuidad en la relación laboral que Oliva Lagos de Ayala mantuvo con la pareja de empleadores (Julia Vallejo Alzate y Jaime Acosta) por casi cinco años, adelantando primordialmente labores domésticas. Esta inferencia se construyó a partir de la historia laboral de 2014 y lo manifestado por la trabajadora Oliva Lagos de Ayala; presupuestos que no fueron desvirtuados por Colpensiones.

En tercer lugar, la Sala consideró que no sería justo condicionar el derecho pensional de la accionante a la reconstrucción procesal de una vinculación caracterizada por la informalidad, como lo es el servicio doméstico, causada más de veinte años atrás. Sobre lo que sí hay certeza, es de la afectación al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante al no contar con esta prestación que le permita llevar una vejez digna. Ante este complejo escenario, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia avaló sin más la valoración de los jueces laborales de instancia, quienes se limitaron a dar por cierta la última historia laboral, sin profundizar en las inconsistencias en el manejo de la información por parte de Colpensiones, y dejaron de analizar información relevante para decidir el caso concreto.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional revocó las decisiones de tutela proferidas, en primera instancia, por la Sala de Casación Penal y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Civil, mediante las cuales se negó la solicitud de amparo de la referencia. En su lugar, se dispuso la protección de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la protección reforzada de los adultos mayores y de las personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, se ordenó a Colpensiones reconocer y pagar las sumas adeudadas por concepto de retroactivo pensional, sin perjuicio de que se aplique el fenómeno de la prescripción trienal consagrada en el artículo 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

De igual modo, y dado que Colpensiones no cuenta con un procedimiento o trámite interno que garantice mínimamente el debido proceso, y en particular, el derecho de defensa del afiliado, frente a las modificaciones o correcciones que realiza la entidad sobre un reporte laboral que previamente le había sido comunicado al afiliado, se ordenó a Colpensiones que reglamente un procedimiento interno para tramitar este tipo de actuaciones, de manera que el afiliado conozca de antemano las oportunidades de defensa y contradicción con que cuenta. En efecto, la obligación del respeto del acto propio se torna en una protección al trabajador cuando la entidad modifica la información de sus

cotizaciones de forma intempestiva y sin sujeción al debido proceso. El principio de buena fe prohíbe estos cambios intempestivos.

Esta última orden busca garantizar que, a futuro, Colpensiones no sorprenda a sus afiliados con modificaciones unilaterales a su historia laboral, una vez ha comenzado el proceso judicial de reclamación pensional, sin que estos puedan conocer oportunamente las dudas que han surgido sobre su reporte laboral y, de ser el caso, presentar sus propios argumentos y pruebas que corroboren su versión.

## 2. Decisión

**Primero. REVOCAR** los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia, en primera instancia, por la Sala de Casación Penal el 19 de mayo de 2020 y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Civil el 24 de septiembre de 2020, mediante los cuales se negó la solicitud de amparo de la referencia. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de la señora Oliva Lagos de Ayala a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la protección reforzada de los adultos mayores y de las personas en situación de vulnerabilidad, así como el respeto por los principios de sujeción al acto propio y de la confianza legítima.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia de casación proferida el 20 de agosto de 2019, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso ordinario laboral que inició la señora Oliva Lagos de Ayala contra Colpensiones.

**Tercero. ORDENAR** a Colpensiones que, en el término máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, reconozca y pague a la señora Oliva Lagos de Ayala la pensión de vejez de la que es titular, para lo cual deberá incluirla en la nómina respectiva. Adicionalmente, deberá reconocer y pagar las sumas adeudadas a la accionante por concepto de retroactivo pensional, sin perjuicio de que se aplique el fenómeno de la prescripción trienal consagrada en el artículo 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo, y de acuerdo con la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto. ORDENAR** a Colpensiones que, en el término de tres meses siguientes a la notificación de esta providencia, reglamente e implemente un procedimiento interno para tramitar los casos en que los afiliados, autoridades judiciales o administrativas, o la propia administradora de pensiones, solicite corregir o ajustar la historia laboral, de manera que se garantice mínimamente el debido proceso, y en particular, un espacio de contradicción y defensa al afiliado que pueda verse afectado en sus expectativas legítimas con la decisión.

Colpensiones deberá dar difusión a este procedimiento a través de los canales idóneos, incluyendo un vínculo informativo dentro de su página web, de manera que los afiliados conozcan cómo funciona este trámite y comprendan sus derechos y deberes dentro del mismo. Asimismo, luego de haber transcurrido seis meses desde la implementación del referido mecanismo, Colpensiones rendirá un informe sobre la ejecución de esta orden al juez de primera instancia, con copia a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y a la Corte Constitucional.

**Quinto. LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados. Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

### 3. Salvamento de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se apartó de la decisión mayoritaria por considerar que se funda en supuestos que desconocen el régimen jurídico de las pensiones y las pruebas obrantes en el expediente, con base en los cuales resultaba evidente que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia contra la cual se dirigió la tutela no incurrió en los defectos fácticos ni en desconocimiento del precedente constitucional alegados por la accionante.

En efecto, la decisión mayoritaria parte del supuesto de que la valoración probatoria no respondió a criterios objetivos ni rigurosos sobre la totalidad de la información consignada en las tres historias laborales aportadas al proceso, sino a una valoración parcial del material; omitiendo, a su vez, decretar pruebas adicionales para auscultar lo ocurrido. Contrario a tal argumento, aparece plenamente probado que la modificación de la historia laboral obedeció al hecho de su actualización para efectos de registrar la novedad de retiro reportada por la empleadora Julia Vallejo Alzate para el ciclo 1998-12. Colpensiones carece de competencia para verificar la legalidad o la veracidad de la novedad de retiro reportada por un empleador, razón por la que la carga de la prueba sobre la continuidad de la relación laboral o sobre una nueva vinculación laboral sólo puede recaer en el empleado que la alega. A partir del reporte del retiro no se genera mora y no puede exigirse a Colpensiones que pruebe que no existió continuidad o que no se realizó una nueva vinculación laboral.

Tampoco desconoció la Corte Suprema de Justicia el precedente constitucional según el cual no es admisible imponer sobre el afiliado las consecuencias desfavorables que se derivan de las inconsistencias en las historias laborales; y mucho menos exigirles a los trabajadores que demuestren una relación laboral, sin que previamente la administradora de pensiones les presente razones imperiosas que justifiquen la modificación de su historia laboral. En el presente caso no se trataba de inconsistencias en la historia laboral, ni de la existencia de tres historias laborales, sino de la actualización de la historia laboral con base en la prueba del reporte de la novedad de retiro, que necesariamente conducía a suprimir la información sobre la supuesta mora del empleador en el pago de aportes posteriores al retiro del trabajador debidamente reportado.

Así las cosas la Corte Suprema de justicia no desconoció la jurisprudencia sobre las obligaciones de las administradoras de pensiones, pues en el presente caso se encuentra plenamente acreditado que (i) Colpensiones cumplió con la carga de la prueba sobre la exactitud o veracidad de los datos que obran en la historia laboral, al acreditar el reporte de la novedad de retiro; (ii) Colpensiones cumplió su obligación de mantener actualizada, organizada y sistematizada la historia laboral de la accionante, y no es posible afirmar que no se pueda actualizar la información cuando afecta negativamente al trabajador; y (iii) Colpensiones actualizó la información contenida en la historia laboral de la accionante con fundamento en razones justificadas y debidamente sustentadas, como lo es la novedad de retiro debidamente reportada.

Si bien la actualización de la información contenida en la historia laboral de la accionante se realizó por parte de Colpensiones con violación del debido proceso, de ello no se sigue que la sentencia hubiera incurrido en defecto fáctico ni, mucho menos, que hubiera desconocido el precedente constitucional. Probablemente hubiera podido decretar pruebas adicionales para auscultar lo ocurrido, que en materia de casación resulta ser un escenario limitado, pero es evidente que ello no hubiera cambiado la conclusión sobre la veracidad de la información contenida en la historia laboral de la accionante.

Finalmente, se equivoca la mayoría al considerar que “Colpensiones no cuenta con un procedimiento o trámite interno que garantice mínimamente el debido proceso, y en particular, el derecho de defensa del afiliado, frente a las modificaciones o correcciones que realiza la entidad sobre un reporte laboral que previamente le había sido comunicado al afiliado”. Tal afirmación desconoce que la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula el procedimiento administrativo general, aplicable a todas las actuaciones administrativas que no cuenten con regulación especial, y que el artículo 37 de dicha normatividad impone la obligación de comunicar las actuaciones administrativas a terceros que puedan resultar afectados con la decisión, razón por la que resulta carente de fundamento ordenar a Colpensiones que reglamento lo que ya se encuentra regulado.

## **SENTENCIA C-406/21**

**M.P. Diana Fajardo Rivera**

**Expediente: D-14237**

**Norma acusada: Ley 1708 de 2014 (arts. 11 y 65, parciales)**

**CORTE DECLARA CONSTITUCIONALES DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO RELACIONADAS CON LA GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA Y LA APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, EN EL EFECTO SUSPENSIVO**

### **1. Norma objeto de control de constitucionalidad**

#### **LEY 1708 DE 2014**

*(enero 20)*

*Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.*

**ARTÍCULO 11. DOBLE INSTANCIA.** Las decisiones que afecten derechos fundamentales o que resuelvan de fondo aspectos sustanciales del proceso podrán ser apeladas por quien tenga interés legítimo para ello, dentro de las oportunidades previstas en este Código y salvo las excepciones contenidas en el mismo.

**ARTÍCULO 65. APELACIÓN.** En los procesos de extinción de dominio únicamente procede el recurso de apelación contra las siguientes providencias:

**1. La sentencia de primera instancia, en el efecto suspensivo.**

2. El auto que niega pruebas en la fase del juicio, en el efecto suspensivo.

3. Los demás autos interlocutorios proferidos durante la fase de juicio, en efecto devolutivo.

4. Las decisiones judiciales que denieguen cualquiera de los controles de legalidad establecidos en esta ley, en el efecto devolutivo.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo examinado en esta sentencia, el artículo 11 y el fragmento "*únicamente procede el recurso de apelación*", así como el numeral 1, del artículo 65 de la 1708 de 2014, "[p]or medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio".

## 3. Síntesis de los fundamentos

El demandante acusó de inconstitucionales el artículo 11 y el fragmento "*únicamente procede el recurso de apelación*", así como el numeral 1, del artículo 65 del Código de Extinción de Dominio, de acuerdo con los cuales, el recurso de apelación procede únicamente contra la sentencia de primera instancia. Argumentaba que si el juez de segundo grado adopta por primera vez la decisión de extinguir el dominio de los bienes sometidos a la acción, las normas impugnadas impiden interponer el recurso de apelación contra esa nueva determinación. A su juicio, lo anterior violaba el derecho a "*apelar toda sentencia*", previsto en el artículo 31 de la Carta. De esta manera, la Sala Plena debió analizar el problema de si la imposibilidad de apelar el fallo dictado por el juez de segunda instancia que, por primera vez, declara la extinción de dominio de bienes del afectado, vulnera el derecho a apelar.

Al analizar el cargo, la Corte encontró que la tesis del demandante pretendía que el recurso de la apelación asumiera, en el trámite de extinción de dominio, un alcance semejante al que tiene la garantía de la doble conformidad judicial en materia penal. Consideró, sin embargo, que no le asistía razón, pues la acción de extinción de dominio hace parte del régimen constitucional del derecho a la propiedad y es autónoma e independiente del ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado. En consecuencia, determinó que respecto al procedimiento, no son aplicables a ella las garantías diseñadas por el Constituyente para el proceso penal y, en concreto, el derecho a que la sentencia que causa un perjuicio al afectado solo quede en firme luego de ser ratificada por dos jueces distintos.

La Sala Plena observó que, por el contrario, el Legislador dispone de un apreciable margen de configuración normativa en la regulación del trámite extintivo y que el derecho a apelar la sentencia de primera instancia contenida en el precepto impugnado, así como el grado jurisdiccional de consulta previsto en el artículo 147 de la Ley 1708 de 2014, garantizan la doble instancia. Esta, entendida como el derecho a contar con la posibilidad de que el proceso tenga dos fases o etapas en las cuales definen la controversia dos jueces distintos, uno jerárquicamente superior al otro. Así, la Corte concluyó que las disposiciones demandadas eran compatibles con la Constitución y dispuso declarar su exequibilidad.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró el voto y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservó aclaración de voto.

El magistrado **Rojas Ríos** aclara su voto, pues si bien comparte la determinación de declarar la exequibilidad de los artículos 11 y 65 de la Ley 1708 de 2014, llama la atención sobre el hecho que, respecto al artículo 65 del Código de Extinción de Dominio, el actor si formuló un cargo de inconstitucionalidad, pero frente al artículo 11, la acusación ciudadana presentaba falencias en la argumentación que ameritaban un examen por parte de la Corporación. El magistrado considera que su observación no está dirigida a que, la Sala profiera un fallo inhibitorio en relación con este enunciado legal, sino que se debía constatarlo y dejarlo explícito en la providencia. En efecto, la sentencia debía precisar que, la argumentación del actor ataca principalmente los fragmentos subrayados del artículo 65, y sólo de manera accesoria y secundaria se refiere al artículo 11.

## **SENTENCIA C-407/21**

**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**

**Expediente: D-14186**

**Norma acusada: LEY 1437 DE 2011 (arts. 145, parcial y 164, numeral 2, literal h, parcial)**

**LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLES EL INCISO 2 DEL ARTÍCULO 145 Y LA SEGUNDA PARTE DEL LITERAL H) DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011, QUE PERMITEN QUE, EN EL MARCO DE LA ACCIÓN DE GRUPO, SE PUEDA DEMANDAR LA NULIDAD, EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Y/O LA REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, SIEMPRE QUE SE HAGA DENTRO DE LOS CUATRO MESES SIGUIENTES A SU NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN. LA CORTE CONCLUYÓ QUE, CON LA EXPEDICIÓN DE DICHAS NORMAS, EL LEGISLADOR NO EXTRALIMITÓ SU LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA Y CONSIDERÓ QUE DICHAS DISPOSICIONES SE AJUSTAN A LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE GRUPO QUE ES ESENCIALMENTE DE CARÁCTER INDEMNIZATORIO DE LOS PERJUICIOS PROVENIENTES DE LA AFECTACIÓN DE DERECHOS SUBJETIVOS CAUSADOS A UN NÚMERO PLURAL DE PERSONAS POR UN DAÑO ANTIJURÍDICO QUE SE IDENTIFICA EN EL HECHO VULNERANTE QUE BIEN PUEDE PROVENIR DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1. Norma objeto de control de constitucionalidad**

**LEY 1437 de 2011<sup>1</sup>**  
(enero 18)

*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*

**ARTÍCULO 145. REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.** Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

**Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.**

---

<sup>1</sup> Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.



**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda debe promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño.

**Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.**

Parágrafo. A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** el inciso 2 del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA”, por el cargo analizado en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, de manera unánime, la Corte Constitucional resolvió la demanda promovida contra los artículos 145 (parcial) y 164 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 por la presunta vulneración del artículo 88 de la Constitución. Tras valorar la aptitud de la demanda, la Sala Plena estimó que el único cargo viable para generar un pronunciamiento de mérito fue el formulado por la violación de elementos esenciales de la acción de grupo y para resolverlo planteó el siguiente problema jurídico: ¿El legislador excedió el margen de configuración que le reconoce la Constitución y desconoció el carácter esencialmente indemnizatorio de la acción de grupo, al diseñar un proceso que permite que se estudie la nulidad de un acto administrativo que causa un daño antijurídico con motivo del ejercicio de la acción de grupo, siempre y cuando la acción se inicie en los 4 meses siguientes a la notificación del citado acto administrativo?

Para dar respuesta a la tensión descrita, la Corte desarrolló el siguiente esquema:

*Primero.* Reiteró el legislador tiene un amplio margen de configuración en la regulación de los procedimientos y procesos judiciales, tal como lo establecen los artículos 150 (numerales 1 y 2) y 228 de la Constitución. Por tanto, es el encargado de crear, modificar o suprimir procesos y procedimientos o sus elementos con el fin de salvaguardar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Sin embargo, esta facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y el respeto por la garantía del

debido proceso, el acceso a la justicia y la primacía del derecho sustancial. En el caso de la acción de grupo, además de los límites reseñados, el legislador debe respetar la naturaleza y finalidad de la acción de grupo, velar porque los procedimientos no entorpezcan el procedimiento de esta y propender por procedimientos de fortalezcan el acceso a la administración de justicia y la eficiencia judicial entre otros.

*Segundo.* Recabó en los antecedentes de las normas demandadas y enfatizó sobre la modificación normativa introducida en el 2011, la cual tuvo su origen en la Comisión de Reforma del Consejo de Estado, que estableció la necesidad de crear una especie de acción de nulidad y restablecimiento grupal. Esta idea se recogió en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, en donde se indicó que las modificaciones propuestas, entre esas, la reforma a la acción de grupo, se hacían el con fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el derecho sustancial, por medio de la unificación de esquemas procesales. De los antecedentes legislativos de las normas objeto de examen y de los antecedentes jurisprudenciales ya mencionados, entre ellos, la Sentencia C-302 de 2012, se concluyó que la fuente del daño antijurídico revisable en una acción de grupo puede provenir tanto de un hecho, de una abstención o de una omisión de la administración, así como de una decisión administrativa, por lo que una de las medidas de reparación que podría llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sería la declaración de la nulidad de dicho acto.

*Tercero.* Abordó la definición, alcance y características propias de la acción de grupo decantadas por la jurisprudencia constitucional.<sup>2</sup>

En ese sentido, reiteró que:

- i) Esta acción está consagrada en la Constitución como una forma de materializar el Estado Social de Derecho en desarrollo de sus principios de solidaridad, dignidad humana, acceso a la administración de justicia, economía procesal, seguridad jurídica y eficacia de toda clase de derechos;
- ii) Su finalidad constitucional es esencialmente la de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los daños ocasionados a un número plural de personas, por lo que su fin indemnizatorio es una característica propia de la naturaleza de esta acción toda vez que esta agrupa pretensiones de reparación de carácter individual y se entiende como una acción de carácter principal; y,
- iii) La acción debe tramitarse con observancia de los principios constitucionales, en particular el de la prevalencia del derecho sustancial.

---

<sup>2</sup> *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999, C-732 y C-1062 de 2000, C-569 de 2004, C-898 de 2005, C-116 de 2008, C-241 de 2009, C-304 de 2010, C-242 y C-302 de 2012.

Al ponderarse los ejes anteriormente expuestos en la resolución del caso, la Corte concluyó que:

- Las normas demandadas fueron incorporadas al ordenamiento con el fin de proteger el derecho al acceso a la justicia y el derecho sustancial de los ciudadanos y eliminar las barreras que se presentaban al establecer que solo una acción era adecuada para reclamar la protección de los derechos. En este orden, la posibilidad de que se estudie la nulidad de un acto administrativo dentro de la acción de grupo persigue un fin que no solo no está prohibido en la Constitución, sino que, por el contrario, obedece a los mandatos que esta señala expresamente al legislador para orientar el diseño de este tipo de procedimientos. Así, la regulación demandada pretende garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia mediante la simplificación del recurso judicial procedente para la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo como consecuencia de una causa común que bien puede ser un acto administrativo de carácter general o de carácter particular y concreto. Incluso, la Corte constató que la limitación en el tiempo de cuatro (4) meses para iniciar la acción es coherente con lo establecido en el ordenamiento para la caducidad de acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por tanto, también se trata de una medida que no es contraria a la Constitución.
- En cuanto a los elementos propios de la acción de grupo, la Corte encontró que tampoco se desconoce la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo al permitirse la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que ocasionan un daño antijurídico para determinar la responsabilidad puesto que cualquier persona puede acceder a una reparación sin que sea necesario previamente ejercitar otra acción judicial para que se declare la nulidad del acto, se ordene el restablecimiento del derecho y/o la reparación del daño. Esto de manera alguna implica que se desplace la controversia sobre el reconocimiento de la indemnización, a la validez o nulidad de los actos administrativos. Por el contrario, le da la posibilidad al juez de tomar una decisión con celeridad y que beneficie a varias personas interesadas de manera paralela.

En suma, la Corte constató que los artículos 145, inciso segundo, y 164, numeral 2 literal h (parciales) de la Ley 1437 de 2011, no trasgreden el artículo 88 de la Constitución por cuanto se ajustan a un criterio de razonabilidad y proporcionalidad y respetan la garantía de acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial, no desconocen la naturaleza y finalidades que el texto superior asigna a la acción de grupo y ayudan a materializar los fines de la tutela judicial efectiva.

### **SENTENCIA C-408/21**

**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**

**Expediente: D-14252**

**Norma acusada: DECRETO 415 DE 1979 (art. 8, parcial)**

**CORTE CONCLUYE QUE EL INCREMENTO DEL 20% ANUAL DE LA PRIMA DE LOCALIZACIÓN PARA EMPLEADOS DEL SENA DESCONOCE EL PRINCIPIO DE MOVILIDAD SALARIAL, EN RAZÓN A SU DESPROPORCIÓN FRENTE A LA REALIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS Y, ESPECIALMENTE, FRENTE A LOS ÍNDICES DE INFLACIÓN ACTUALES. LO ANTERIOR SIN QUE IMPLIQUE, DE MANERA ALGUNA, QUE ESTA PRIMA NO SERÁ OBJETO DE INCREMENTOS ANUALES. DE ESTA MANERA, SE REITERÓ QUE ESTA ASIGNACIÓN SE AUMENTARÁ ANUALMENTE EN EL MISMO PORCENTAJE SEÑALADO PARA LOS INCREMENTOS SALARIALES FIJADOS POR EL GOBIERNO PARA TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO.**

### **1. Norma objeto de control de constitucionalidad**

#### **DECRETO 415 DE 1979**

(febrero 26)

*Por el cual se modifica la escala de remuneración de los empleos del Sena y se dictan otras disposiciones*

El Presidente de la República de Colombia,  
en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 53 de 1978,

DECRETA:

**Artículo 8°** La prima de localización constituye parte integral de la asignación básica mensual de los empleados del SENA. En consecuencia, los empleados públicos que presten sus servicios en el Centro Náutico Pesquero de Buenaventura, en la ciudad de Barrancabermeja, en el Departamento del Chocó y en la región de Urabá donde existen sedes permanentes del SENA, en los Departamentos del Cesar y la Guajira o en Centros Fijos de los Territorios Nacionales, percibirán una prima de un mil quinientos pesos (\$1.500.00) mensuales, por concepto de esta prestación. En ningún caso se podrá recibir viáticos y prima de localización simultáneamente. **Esta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente**.

### **2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "[e]sta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente" contemplada en el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

El ciudadano Miguel Ángel Sánchez Lara consideró que el incremento del 20% anual de la prima de localización, consagrado en el artículo 8 del Decreto ley 415 de 1979 desconocía los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución. En palabras del actor, este incremento no dependía de las funciones desempeñadas o la cantidad o calidad del trabajo realizado y, además, no perseguía el mantenimiento del poder adquisitivo de la remuneración de los empleados ubicados en algunos municipios del país. Por el contrario, en su criterio este porcentaje generaba un incremento exagerado e injustificado en los salarios sin que sus condiciones de empleo, cantidad de trabajo o responsabilidades y requisitos hubieran presentado una variación.

Al analizar la aptitud de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que los cargos relacionados con la violación de los artículos 1 y 25 de la Constitución no eran aptos y, por lo tanto, solo se analizó el cargo sustentado en el desconocimiento del artículo 53 superior.

Al respecto, se concluyó que el artículo parcialmente demandado desconocía el principio de movilidad salarial consagrado en el artículo 53 superior, en razón de la desproporción que causaba el porcentaje fijo establecido en la norma. Luego de realizar un test leve de proporcionalidad y de reconocer que la medida analizada cumple con una finalidad constitucional, la Sala Plena determinó que en la actualidad no existen razones que justifiquen el porcentaje estático de un 20% fijado en la norma demandada. El cual se estimó excesivo frente a la realidad económica del país y especialmente frente a los índices de inflación actuales.

Al respecto, señaló que uno de los elementos tenidos en cuenta por el Gobierno anualmente para realizar los incrementos salariales y prestacionales se relaciona con la inflación y el incremento del producto interno bruto (PIB). Reconoció la Sala que para finales de los años setenta, fecha de creación de la prima de localización (1978), el porcentaje de inflación y del índice de precios al consumidor en el país era elevado. No obstante, en la actualidad los reportes demuestran que éste ha descendido notoriamente, llegando a ubicarse, para agosto del año 2021,<sup>3</sup> en un 3.93%. Además, indicó que al contener un estándar fijo de incremento y no móvil, la norma no se adecuaba al mandato de movilidad exigido en la Constitución y esta situación, generaba como consecuencia la desproporción observada.

De otra parte, ante la preocupación de algunos intervinientes relacionada con pérdida de derechos adquiridos, se aclaró que esta decisión no implicaba desconocimiento alguno de los derechos de las personas beneficiarias de esta prestación, ni podía entenderse que la supresión del porcentaje de incremento afectara el mandato superior de movilidad salarial.

En primer lugar, la Corte Constitucional insistió en que la prima de localización en sí misma no había sido cuestionada y, por lo tanto, la misma permanecía vigente en el ordenamiento jurídico, resaltando su finalidad y el riesgo que asumen los funcionarios del Sena al trasladarse a ciertas zonas del país a prestar sus servicios en ellas, lo cual debía ser recompensado por el Estado. En segundo lugar, en lo sucesivo, esta prima deberá ser objeto de los incrementos anuales correspondientes que realice el Gobierno, dentro de los parámetros específicos trazados hoy en día por el legislador en la ley marco vigente, garantizando así el carácter móvil del salario de los funcionarios que la reciben. En este entendido, la supresión del aumento contemplado en la norma demandada tampoco se constituye en una medida regresiva, pues el incremento anual que decreta el Gobierno permitirá mantener la capacidad adquisitiva de los trabajadores que perciben esta prima, según la intención original que persiguió el legislador extraordinario al consagrarla.

---

<sup>3</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica> Consultada el 23 de septiembre de 2021.

Por las razones expuestas, esta Corte declaró inexecutable la expresión “[e]sta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente” sin que ello implique, de manera alguna, que esta prima no será objeto de incrementos anuales. Reiteró que esta asignación se aumentará anualmente en el mismo porcentaje señalado para los incrementos salariales fijados por el Gobierno para todos los servidores públicos del Estado.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó su voto en cuanto consideró que el fragmento del artículo 8° del Decreto 415 de 1979 era **executable** y no debió ser suprimido del ordenamiento jurídico. Al respecto, indicó que su disenso estaba justificado en que el fallo de la referencia: i) descasaba en una interpretación formal del artículo 53 Superior; ii) no configuraba un estándar para resolver los casos de exceso de protección en el carácter móvil del salario; y iii) no había aplicado el juicio de no regresividad.

i) La interpretación que realizó la mayoría de la Sala Plena del artículo 53 de la Constitución para justificar la *inexecutable* del incremento de la prima de localización es en extremo formalista y desproporcionada de cara a los derechos de los servidores y las servidoras del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. La mayoría de la Sala entiende que ese enunciado Constitucional proscribía los incrementos fijos de salario que no corresponde con el trabajo. Esa lectura desconoce que esa disposición tiene por objeto salvaguardar derechos de los trabajadores, al establecer mínimos para estos. La decisión adoptada en esta oportunidad implicaba establecer un estándar de goce de los derechos sociales en atención a su mínimo y no respecto de su máximo estado de garantía.

Para el magistrado disidente, no es posible atribuir un tope máximo al artículo 53 Superior a partir de la lectura de este fragmento constitucional “*la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo*”. La interpretación que defendió la mayoría de la Sala Plena, que implica proscribir incrementos desmedidos de salario, no se encuentra respaldada en el fallo, ni en la jurisprudencia de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia.

Las mencionadas Corporaciones advierten que el carácter móvil del salario se encuentra para evitar la pérdida del nivel adquisitivo de este, es decir, como un tope mínimo de garantía en beneficio del trabajador o servidor público, mas no como un límite máximo a los acuerdos que lleguen las partes de los acuerdos laborales o que fije la normatividad aplicable (**Sentencias del 27 de enero de 2009, rad.33420, así como las Sentencias C-426 de 1992, T-102 de 1995, SU-519 de 1997, SU-995 de 1999, T-162 de 2014**). Inclusive, la jurisprudencia ha reconocido que existe un enriquecimiento sin causa para el empleador cuando mantiene el valor nominal del salario si la prestación es la misma, empero nada dice frente a los aumentos significativos del salario. Nótese que esa restricción en el incremento salarial tampoco se encuentra recogido en el **Convenio 095 de la Organización**

**Internacional del Trabajo**, tratado que hace parte del Bloque de Constitucionalidad.

En este contexto, el incremento de salario que implicaba el aumento de la prima de localización entraña un debate de orden económico sobre las condiciones salariales de los servidores públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje. De acuerdo con la jurisprudencia en cita de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, una determinación de incremento en ese factor de salario es una determinación de criterios económicos y no jurídico, que se encuentra bajo la órbita de competencia del Gobierno y no en cabeza de los jueces.

ii) El magistrado **Rojas Ríos** indicó que era forzoso para resolver este caso configurar un estándar que evaluara las causas en que se considera que existe un exceso de protección en el carácter móvil del salario, cuando presuntamente no corresponde de forma equitativa con el trabajo. De ahí que debió tener en cuenta que esa prima se cancelaba por la dificultad que tienen algunos servidores para acceder a ciertos lugares, en los cuales, el costo de vida es más alto. Tales criterios no contenían una relación estricta con el trabajo desempeñado. El análisis que se echa de menos era indispensable, porque el incremento de la prima aseguraba con creces el carácter móvil del salario y su nivel adquisitivo. Dicho de otra forma, aseguraba y cumplía el artículo 53 de la Constitución.

iii) Indicó que la solución de la demanda también debía pasar por evaluar la prohibición de desmejora de salario y aplicar el juicio de no regresividad previsto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (**Sentencias C-228 de 2011, C-046 de 2018 y C-428 de 2009**) y por el **Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales** (Ver **Observaciones General No 3, 13 y 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales**). La decisión de la Corte apareja un retroceso en el goce de los derechos laborales de los servidores y servidoras del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por lo que debía identificarse si esta regresión se encontraba justificada. Este estudio hubiese cambiado el enfoque de análisis del caso y la justificación de la decisión. En vez de aplicar un juicio de proporcionalidad a un presunto incremento desmedido de salario, se hubiese analizado la regresión que implicaba la demanda de inconstitucionalidad en los derechos de las personas que son acreedoras del incremento de la prima por localización en el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-.

### **SENTENCIA C-409/21**

**M.P. Diana Fajardo Rivera**

**Expediente: D-14268**

**Norma acusada: LEY 100 DE 1993 (artículo 204, inciso segundo, parágrafo 5)**

**POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA, CORTE SE INHIBE EN DEMANDA RELACIONADA CON LA REDUCCIÓN PARCIAL DEL PORCENTAJE DE COTIZACIÓN DE LOS PENSIONADOS AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD**

## 1. Norma objeto de control de constitucionalidad

### LEY 100 DE 1993 (diciembre 23)

*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*

#### ARTÍCULO 204. MONTO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES.

(...)

**PARÁGRAFO 5o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados para los **años 2020 y 2021** se determinará mediante la siguiente tabla:

Mesada pensional en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)	Cotización mensual en salud
1 SMLMV	8%
<b><u>&gt;1 SMLMV y hasta 2 SMLMV</u></b>	<b><u>10%</u></b>
<b><u>&gt;2 SMLMV y hasta 5 SMLMV</u></b>	<b><u>12%</u></b>
<b><u>&gt;5 SMLMV y hasta 8 SMLMV</u></b>	<b><u>12%</u></b>
<b><u>&gt;8 SMLMV</u></b>	<b><u>12%</u></b>

**A partir del año 2022**, se aplicará la siguiente tabla:

Mesada pensional en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)	Cotización mensual en salud
1 SMLMV	4%
<b><u>&gt;1 SMLMV y hasta 2 SMLMV</u></b>	<b><u>10%</u></b>
<b><u>&gt;2 SMLMV y hasta 5 SMLMV</u></b>	<b><u>12%</u></b>
<b><u>&gt;5 SMLMV y hasta 8 SMLMV</u></b>	<b><u>12%</u></b>
<b><u>&gt;8 SMLMV</u></b>	<b><u>12%</u></b>



## 2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los apartes demandados, previstos en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En esta ocasión, correspondió a la Corte Constitucional estudiar la demanda presentada por los ciudadanos Luis Alberto Puerto Martínez y Juan Sebastián Puerto Díaz contra el artículo 204 (parcial) de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019. A juicio de los actores, la reducción parcial del porcentaje de cotización de los pensionados al régimen contributivo de salud vulnera el derecho a la igualdad (Art. 13 de la CP) y el principio de especial protección de las personas de la tercera edad (Arts. 13 y 46 de la CP). En concreto, cuestionaron que la disminución del porcentaje de cotización al régimen contributivo de salud que dispuso el Legislador solamente incluyera a una fracción de los pensionados.

Así mismo, alegaron que la reducción de la aportación frente a un segmento de los pensionados no era suficiente para realizar el principio de protección especial de las personas de la tercera edad, pues estos continuaban sufragando un mayor valor que el aportado por otros afiliados obligatorios al régimen contributivo de salud.

De forma unánime, la Sala Plena decidió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. Luego de reiterar la jurisprudencia relativa a las cargas argumentativas mínimas necesarias para sustentar un reproche de inconstitucionalidad, concluyó que los cargos no cumplían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

De este modo, consideró que la demanda no era (i) clara, porque las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda eran contradictorias; (ii) cierta, porque los demandantes partieron de una interpretación errada del alcance en el tiempo de la reforma, pues consideraron que esta solo regulaba el porcentaje de cotización de los pensionados al régimen contributivo de salud para los años 2020 al 2022, cuando lo cierto es que lo hacía de manera indefinida al disponer la norma que los porcentajes allí consignados se aplicarían “[a] partir del año 2022”; (iii) específica, porque no lograron acreditar los requisitos de carga argumentativa especial exigida para formular un reproche por transgresión del derecho a la igualdad. En particular, no aportaron argumentos para verificar si los grupos objeto de confrontación eran asimilables y no explicaron de manera concreta por qué el supuesto trato desigual entre pensionados y entre estos y los demás aportantes obligatorios del régimen contributivo de salud no se encontraba justificado constitucionalmente; (iv) pertinente, porque la demanda estuvo sustentada en argumentos de conveniencia y no de inconstitucionalidad, en relación con la supuesta oportunidad que habría perdido el Legislador al no avanzar en una

disminución más profunda de los aportes obligatorios a salud de los pensionados; y (v) suficiente, porque los solicitantes no presentaron los elementos de juicio y probatorios necesarios para suscitar una duda mínima sobre la conformidad con la Constitución de los apartes normativos censurados.

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**

Presidente

Corte Constitucional de Colombia