



Comunicado 14

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Abril 21 y 22 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-102/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas
Expediente D-13634

Norma acusada: Ley 1819 de 2016 (art. 188, parcial)
Bienes exentos del IVA. Adición a las exenciones previstas para las compresas y toallas higiénicas

CORTE DECLARA CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA DE UNA DISPOSICIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO CON EL OBJETO DE QUE LA EXENCIÓN DEL IVA COMPRENDA TAMBIÉN A LAS COPAS MENSTRUALES Y PRODUCTOS SIMILARES, YA QUE SOLAMENTE ESTABA PREVISTA PARA LAS TOALLAS SANITARIAS Y TAMPONES

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1819 DE 2016¹
(Diciembre 29)

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 188. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 477. **Bienes que se encuentran exentos del impuesto.** Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: || [...] || 96.19 Compresas y toallas higiénicas". (Texto adicionado en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-117 de 2018).

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 188 de la Ley 1819 de 2016 (partida 96.19), **en el entendido** que la exención tributaria incluye también a las copas menstruales y productos similares.

3. Síntesis de los fundamentos

Como cuestión preliminar, la Corte descartó la cosa juzgada constitucional por la expedición de la Sentencia C-117 de 2018, al no cumplirse los presupuestos de identidad de objeto, identidad de causa pedida e identidad de parámetro.

¹ Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016.

Al ingresar al examen de fondo reiteró el margen de configuración que le asiste al legislador en relación con el IVA, sin embargo, recordó que encuentra límites trazados en la Constitución. Frente a la desigualdad histórica y las desventajas económicas que enfrentan las mujeres, particularmente, ante situaciones de discriminación indirecta e interseccional, **llamó la atención sobre la efectividad del derecho a la igualdad material como imperativo constitucional.**

De esta manera, **encontró vulnerados los principios de igualdad material y de equidad tributaria, por varias razones:** i) al gravar a la tarifa plena del IVA (19%) solo al grupo poblacional de las mujeres, respecto a aquellos productos similares para la gestión menstrual (distintos a las toallas sanitarias y tampones), que buscan suplir una necesidad biológica que solo es predicable de las personas menstruantes; ii) al brindar un tratamiento discriminatorio e inequitativo tributariamente sobre productos análogos de gestión menstrual para las personas menstruantes, quienes padecen brechas salariales frente a los hombres, cuyo gravamen impacta sus finanzas particularmente de aquellas de escasos recursos económicos; iii) al desalentar y dificultar la compra y acceso de las copas menstruales y productos similares, dada su grabación al gravarlos al 19%, como alternativas para manejar el ciclo menstrual; iv) a la ausencia de políticas públicas efectivas que compensen la afectación de la subsistencia económica a causa del mayor valor a pagar por el impuesto indirecto y v) al tratarse de bienes trascendentales para el ejercicio del derecho a la dignidad de las mujeres, imponiendo barreras de acceso a las tecnologías que actualmente permiten su pleno ejercicio.

Se reservaron aclaración de voto las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO y PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR y ALEJANDRO LINARES CANTILLO.**

SENTENCIA C-103/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-13867

Norma acusada: Ley 1221 de 2008 (art. 6)

Jornada Laboral en teletrabajo. No aplicación de las normas ordinarias de horas extras y jornada nocturna. Vigilancia del Ministerio del Trabajo de cargas laborales excesivas

CORTE CONCLUYE QUE AL TELETRABAJO LE ES APLICABLE EL TOPE DE LA JORNADA MÁXIMA LABORAL SEMANAL DEFINIDA EN LA LEY, DE SUERTE QUE CUALQUIER PRESTACIÓN DEL SERVICIO QUE SE HAGA POR FUERA DE DICHO TÉRMINO, MÁS ALLÁ DE LA FLEXIBILIDAD QUE SE ADMITE PARA DISTRIBUIR EL TIEMPO DE TRABAJO, DEBE SER OBJETO DE RECONOCIMIENTO Y PAGO. TAMBIÉN ACLARÓ QUE LA FIGURA DEL TELETRABAJO ES DISTINTA AL TRABAJO EN CASA, ADOPTADO CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1221 de 2008

Por medio de la cual se establecen normas para promover, y Regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 6o. Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores.

1. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante lo anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

2. El salario del teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague por la misma labor, en la misma localidad y por igual rendimiento, al trabajador que preste sus servicios en el local del empleador.

3. En los casos en los que el empleador utilice solamente teletrabajadores, para fijar el importe del salario deberá tomarse en consideración la naturaleza del trabajo y la remuneración que se paga para labores similares en la localidad.

4. Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual.

5. La asignación de tareas para los teletrabajadores deberá hacerse de manera que se garantice su derecho a contar con un descanso de carácter creativo, recreativo y cultural.

6. Lo dispuesto en este artículo será aplicado de manera que se promueva la igualdad de trato entre los teletrabajadores y los demás trabajadores, teniendo en cuenta las características particulares del teletrabajo y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa.

La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de:

- a) El derecho de los teletrabajadores a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades;
- b) A protección de la discriminación en el empleo;
- c) La protección en materia de seguridad social (Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud y riesgos profesionales), de conformidad con lo previsto en la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen o adicionen o en las disposiciones que regulen los regímenes especiales;

d) La remuneración;

e) La protección por regímenes legales de seguridad social;

f) El acceso a la formación;

g) La edad mínima de admisión al empleo o al trabajo;

h) La protección de la maternidad. Las teletrabajadoras tendrán derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad.

i) Respeto al derecho a la intimidad y privacidad del teletrabajador.

7. Los empleadores deberán proveer y garantizar el mantenimiento de los equipos de los teletrabajadores, conexiones, programas, valor de la energía, desplazamientos ordenados por él, necesarios para desempeñar sus funciones.

Los elementos y medios suministrados no podrán ser usados por persona distinta al teletrabajador, quien al final del contrato deberá restituir los objetos entregados para la ejecución del mismo, en buen estado, salvo el deterioro natural.

8. Si el teletrabajador no recibe los paquetes de información para que realice sus labores, o los programas para desempeñar su función, o no son arreglados a pesar de haberlo advertido no podrá dejar de reconocérsele el salario que tiene derecho.

Cuando el lugar de trabajo sea suministrado por el empleador y no puede realizar la prestación debido a un corte en las líneas telefónicas o en el flujo eléctrico su labor debe ser retribuida.

El trabajador que se desempeñe en la modalidad de móvil, no puede alegar estos imprevistos.

9. El empleador, debe contemplar el puesto de trabajo del teletrabajador dentro de los planes y programas de salud ocupacional, así mismo debe contar con una red de atención de urgencias en caso de presentarse un accidente o enfermedad del teletrabajador cuando esté trabajando.

10. La vinculación a través del teletrabajo es voluntaria, tanto para el empleador como para el trabajador. Los trabajadores que actualmente realicen su trabajo en las instalaciones del empleador, y pasen a ser teletrabajadores, conservan el derecho de solicitar en cualquier momento, volver a la actividad laboral convencional.

11. Las empresas cuyas actividades tengan asiento en Colombia, que estén interesadas en vincular teletrabajadores, deberán hacerlo con

personas domiciliadas en el territorio nacional, quienes desarrollarán sus labores en Colombia.

12. A todas las relaciones de teletrabajo que se desarrollen en el territorio nacional les será aplicada la legislación laboral colombiana, en cuanto sea más favorable para el teletrabajador.

Parágrafo. Cuando el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y el teletrabajador a petición del empleador se mantiene en la jornada laboral más de lo previsto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, o le asigna más trabajo del normal, el pago de horas extras, dominicales y festivos se le dará el mismo tratamiento de cualquier otro empleado."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, (i) el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008, "Por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones"; y (ii) el parágrafo del artículo 6° de la mencionada ley, salvo la siguiente expresión: "el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y", la cual se declara **INEXEQUIBLE**.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el numeral 1° del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008. De acuerdo con la demanda, esta disposición resulta contraria a la igualdad (CP art. 13), porque establece un tratamiento diferenciado irrazonable "*entre el grupo de teletrabajadores y los trabajadores ordinarios, en torno al régimen de jornada laboral, horas extraordinarias y trabajo nocturno*".

Este tribunal inició con el estudio de aptitud de la demanda, respecto del cual concluyó que la acusación formulada satisface las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como mínimos que se exigen para poder proferir una decisión de fondo. Sin embargo, como consecuencia de este análisis y a partir de la identificación del contenido normativo del precepto demandado, encontró que lo previsto en el parágrafo del artículo 6° de la misma Ley 1221 de 2008 estaba intrínsecamente relacionado con la disposición que presenta los reproches de constitucionalidad. Por esta razón, la Sala Plena decretó la integración de la unidad normativa, con fundamento en la facultad asignada en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, y extendió su pronunciamiento respecto de esta última disposición.

A continuación, este tribunal resaltó que **el teletrabajo corresponde a una modalidad laboral especial de prestación de servicios personales**, la cual tiene como característica diferenciadora, que tanto la relación del trabajador con el empleador, así como las actividades que se lleven a cargo por el primero, hacen uso necesariamente de las TIC, por lo que no se requiere de su presencia física en un sitio específico o determinado de trabajo, brindando de esta forma un margen de flexibilidad en la manera como se ejecutan las labores y que parte de la base de priorizar los resultados. Así se advierte en las tres categorías de teletrabajadores que se establecen en la ley: (i) autónomos, (ii) móviles y (iii) suplementarios.

No obstante, señaló este tribunal que más allá de esta connotación que hace del teletrabajo un contrato especial, **le resultan plenamente exigibles a esta modalidad contractual los elementos mínimos de (i) prestación del servicio, (ii) subordinación, y (iii) salario**, sin exceder la jornada de cuarenta y ocho (48) a la semana y sin afectar el derecho al descanso del trabajador.

Visto lo anterior, para resolver el interrogante sobre si las normas sometidas a control desconocen el derecho a la igualdad, **la Corte empleó la metodología del juicio integrado**, conforme al nivel de intensidad intermedio, cuyo análisis se expone en detalle a continuación.

- **Consideraciones sobre la exequibilidad del numeral 1° del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008**

En *primer lugar*, la Corte resaltó que el teletrabajo no altera la disponibilidad de los trabajadores respecto del empleador, al entender que se mantiene intacto el elemento de la subordinación, solo que este último se redefine, al permitir el uso de los poderes de dirección y orientación, sin la presencia física del empleado en un sitio específico de trabajo.

En *segundo lugar*, en cuanto a la jornada máxima, **advirtió que con independencia de que el teletrabajo sea verificable o no, se pueden pactar horarios que deben respetar unos mínimos como es el caso de las normas sobre jornada laboral**; si a petición del empleador se mantiene una jornada laboral más allá de lo previsto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, o el empleador le asigna más trabajo del normal, se debe excluir cualquier interpretación de la ley que omita la existencia de un tope destinado a la ejecución de las actividades laborales, por ser manifiestamente contraria a la Carta y a los Convenios 001 de 1919 y 030 de 1930 de la OIT, ambos ratificados por Colombia.

Y, en *tercer lugar*, en lo que corresponde al derecho al descanso, su consagración se prevé en el artículo 53 Superior, en el que se le otorga la condición de garantía mínima de los trabajadores, cuya razonabilidad se advierte al permitir que toda persona recobre sus fuerzas y pueda desarrollar una vida libre por fuera del mundo laboral.

Sobre la base de lo anterior, en cuanto a la figura del teletrabajo, **la Corte destacó que el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008 no puede ser entendido bajo ninguna circunstancia como un precepto que aumenta la jornada laboral semanal definida en la ley o que excluye la existencia de un tope en el tiempo de ejecución de las actividades contratadas**, puesto que una aproximación en ese sentido está claramente proscrita por la Carta, por lo que, en estricto sentido, la norma en mención no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, ya que la jornada máxima semanal sigue siendo la misma, solo que, sobre la base de la flexibilidad en los horarios para la prestación del servicio por priorizar los resultados y dada la ausencia de un control físico directo sobre la actividad, se admite que se trata de una relación especial cuya jornada máxima se distribuye por el acuerdo entre las partes, como lo admite el artículo 3° del Decreto 884 de 2012, brindado al trabajador la posibilidad de acceder a una libertad de acción distinta a la que se tiene por parte de quien presta física y directamente sus

servicios, y a quien, por tal razón, se le puede ordenar la ejecución de actividades suplementarias.

De esta manera, al no estar sometido a una presencia física en un lugar de trabajo, el teletrabajador se somete a unas condiciones especiales de prestación del servicio, en las que priman las metas, los resultados y la ejecución de lo contratado, a partir del uso de tecnologías que brindan dicha flexibilidad, la cual se traslada a la fijación de los días y horarios de prestación del servicio, siempre sobre la base del límite de la jornada máxima legal de 48 horas. Se trata de un esquema que sigue, *mutatis mutandi*, el formato de distribución de la jornada por mutuo acuerdo entre las partes del contrato de trabajo, que se consagra en el literal d) del artículo 161, del Código Sustantivo del Trabajo.

En particular, en cuanto a la finalidad de la norma, se advirtió que se busca generar empleo y autoempleo, promover el ingreso al mercado laboral de personas en condición de vulnerabilidad y aumentar la productividad y la competitividad de las empresas, a través de esquemas de contratación a distancia y priorizando la ejecución de la labor, conforme al régimen de flexibilidad ya expuesto. En particular, en cuanto a la población vulnerable, se destacó que la Ley 1221 de 2008 previó esta modalidad para incorporar de manera preferente a personas con discapacidad, población en condiciones de aislamiento geográfico, mujeres cabeza de hogar, personas desplazadas o privados de la libertad, etc. Todo lo anterior, en términos concordantes con lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1º, 13, 53, 42, 43, 47, 48 y 333 de la Constitución Política.

Al examinar si el medio elegido es efectivamente conducente para alcanzar dichas finalidades y no implica la consolidación de una decisión evidentemente desproporcionada, la Corte concluyó que sí existe una relación de causa efecto entre el medio y el fin, puesto que la flexibilidad en la prestación del servicio, excluyendo el pago de valores suplementarios, sobre la base del cumplimiento del tope máximo de la jornada semanal legal, tiene una estrecha relación con la promoción del empleo en general y el aumento de la productividad empresarial. Ello también incide en el acceso al trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad, puesto que dicha flexibilidad en el manejo del tiempo permite que el teletrabajador acople más fácilmente su realidad personal con la laboral.

Por lo demás, la posibilidad de variar las reglas sobre la jornada diaria es un aspecto de la esencia del teletrabajo. Así las cosas, se trata de un régimen normativo de doble beneficio, pues mientras el empleador accede a los frutos o réditos de la labor ejecutada, el trabajador dispone y maneja su tiempo y con ello goza de los espacios necesarios para atender su situación personal (v.gr., personas con discapacidad, mujeres cabeza de familia, etc.), sin tener que verse privado de la oportunidad de tener un empleo.

Por lo demás, nada en el medio adoptado se advierte como evidentemente desproporcionado, si se tiene en cuenta que, (i) la regla adoptada para el caso de los teletrabajadores, en ningún caso supone la permisón o habilitación de una jornada ininterrumpida o de cargas excesivas de trabajo, e incluso para impedir que ello ocurra,

se habilita en la norma acusada una especial vigilancia a cargo del Ministerio del Trabajo, función que se encauza por la propia ley, al disponer el registro de los teletrabajadores en el artículo 7° de la Ley 1221 de 2008. A ello se agrega que, (ii) en el caso de que se supere la jornada máxima legal semanal cuya distribución es acordada por las partes o se asigne más trabajo del normal, el legislador previó directamente la solución de disponer un trato igualitario con el trabajador ordinario, estableciendo que tiene derecho al pago de horas extras, dominicales y festivos (*parágrafo del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008*).

- **Consideraciones sobre la inexecutable de la expresión “el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y”, contenida en el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008**

No obstante, respecto de esta última disposición y con ocasión de la integración normativa ya expuesta, la Corte advirtió dicha expresión presenta un problema de inconstitucionalidad manifiesta, pues permitiría una interpretación contraria a la Carta al condicionar el pago de los valores suplementarios a la posibilidad de “verificar” la jornada, lo cual es contrario al derecho a la dignidad humana y al mandato de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, ya que, como se ha explicado, el teletrabajo parte de la base de que le es aplicable el tope de la jornada máxima laboral semanal definida en la ley, de suerte que cualquier prestación del servicio que se haga por fuera de dicho término, más allá de la flexibilidad que se admite para distribuir el tiempo de trabajo, debe ser objeto de reconocimiento y pago, pues en la práctica la jornada laboral siempre será verificable.

- **Remedio constitucional y consideraciones finales**

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008 debe ser declarado **executable**, decisión que igualmente se extiende al parágrafo del artículo 6 de la misma ley, salvo la siguiente expresión: “*el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y*”, la cual se declara **inexecutable**, por las razones previamente expuestas.

Finalmente, **en la sentencia también se aclaró que la figura del teletrabajo es distinta al trabajo en casa, adoptado con ocasión de la pandemia del COVID-19**. En efecto, no se trata de conceptos asimilables, pues mientras el primero se sujeta indispensablemente al uso de las TIC para el desempeño de la actividad y el contacto con la empresa; el trabajo en casa, como lo establece el Ministerio del Trabajo, responde a una “*(...) situación ocasional, temporal y excepcional, [ajena a] los requerimientos necesarios para el teletrabajo, y [que] se constituye [en] una alternativa viable y enmarcada en el ordenamiento legal, para el desarrollo de las actividades laborales en el marco de la actual emergencia sanitaria*”².

Esta opción de prestación del servicio tiene como fin trasladar temporalmente el lugar de trabajo, por circunstancias especiales que impiden al trabajador acudir con normalidad al sitio dispuesto habitualmente para el efecto, con miras a preservar la

² Ministerio del Trabajo, Circular 0021 de 2020.

estabilidad en los empleos, sin alterar el objeto de lo contratado, la naturaleza del contrato o la forma como se ejecuta, la cual, por lo general, no requiere el uso de las TIC, tal y como lo dispone el Ministerio del Trabajo en la Circular 0041 de 2020.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO** salvó su voto respecto de la sentencia C-103/21. Por su parte, los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ** y **CRISTINA PARDO** salvaron parcialmente su voto y aclararon su voto.

En criterio de la magistrada **FAJARDO RIVERA**, tal como lo sostenía la demanda, la disposición acusada (el artículo 6, numeral 1, de la Ley 1221 de 2008) contiene un mandato inconstitucional, pues expresamente permite que no se apliquen las disposiciones relativas a la jornada laboral, horas extras y trabajo nocturno en el marco del teletrabajo.

El teletrabajo tiene como característica esencial el uso de tecnologías de la información y usualmente (aunque no necesariamente) se realiza por fuera del puesto de trabajo o la oficina. La ley analizada, de 2008, pretendía generar empleo mediante la flexibilización de algunas condiciones propias de las relaciones laborales, y si bien tenía como destinataria a toda la población en condición de ingresar a un puesto de trabajo, ponía también un énfasis en población vulnerable, como mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad o víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, con el paso del tiempo, el uso de estas herramientas se hace cada vez más frecuente, al igual que la posibilidad de realizar parte de las labores en casa. En ese sentido, en la modalidad de teletrabajo se realiza actualmente una proporción amplia de todas las relaciones laborales.

La decisión mayoritaria admite que existe una diferencia en la naturaleza de las funciones que realizan los teletrabajadores frente a las que ejecutan los trabajadores ordinarios y, con base en esta supuesta naturaleza diversa considera razonable que el legislador prevea diferentes condiciones de trabajo, si ello es conveniente para crear empleo, en general, y para el acceso a este por parte de poblaciones vulnerables, en particular.

Sin embargo, la diferencia de naturaleza (o esencial) entre el trabajo ordinario y el teletrabajo no existe, pues en ambos casos se trata de la prestación personal de un servicio bajo subordinación; y la diferencia en el modo de prestación no tiene mayor relevancia constitucional, pues muchos trabajadores ordinarios utilizan tecnologías de información de manera constante para cumplir sus funciones, de modo que no existía una justificación para una diferencia de trato como la analizada. En ese marco, tanto la regulación analizada como la decisión adoptada llegan a una paradoja, con dos cuernos inconstitucionales:

En el primer cuerno de la paradoja, como no hay diferencias esenciales entre el trabajo ordinario y el teletrabajo, esta regulación atenta contra la garantía constitucional conocida como "a trabajo igual salario igual"; y, como la diferencia en el modo de realizar las labores no es constitucionalmente relevante, y cuantitativamente se reduce a medida que los trabajadores ordinarios utilizan cada vez más herramientas

tecnológicas y diversos fenómenos sociales propician la realización de sus tareas por fuera de la oficina, entonces la reducción de condiciones laborales en el teletrabajo terminará por afectar también las condiciones dignas y justas que deben regir en toda relación laboral. (Artículo 53, CP).

En el segundo cuerno de la paradoja, si se observa la pretensión de propiciar especialmente que las personas vulnerables accedan al mercado laboral plasmada en la Ley 1221 de 2008, entonces la decisión mayoritaria termina por aceptar que estas personas deben aceptar condiciones inferiores al resto de la población, perpetuando así la discriminación que históricamente han sufrido en el ámbito de las relaciones sociales, en contra de lo dispuesto por el artículo 13 Superior.

En este plano, merece especial atención la situación de las mujeres cabeza de hogar, quienes no cuentan con una alternativa distinta a realizar una jornada laboral de trabajo de cuidado durante el día, y entrarían a adelantar una segunda jornada en la noche, vía teletrabajo, sin reconocimiento del recargo que reciben otros trabajadores y que hace parte del derecho fundamental a una remuneración justa, y al mínimo vital y móvil. Esta situación reproduce el desprecio histórico que ha sufrido el trabajo de cuidado, y desconoce la reivindicación por parte que los movimientos sociales vienen haciendo del mismo, acogidas en otros escenarios por parte del Legislador y de la Corte Constitucional.

La magistrada Fajardo explicó que, si bien la mayoría consideró que la situación se solucionaba declarando la inexecutable parcial de otra norma (el parágrafo del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008), para así sostener que en el teletrabajo existen límites a la jornada laboral, esta decisión mantiene en el ordenamiento la disposición efectivamente acusada por los demandantes, cuyo contenido es abiertamente inconstitucional.

Por su parte, el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ**, si bien compartió la decisión de inexecutable parcial proferida respecto del parágrafo del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008, lo fue por argumentos distintos a los señalados en la sentencia y además, se apartó de la decisión de la mayoría en cuanto declaró executable el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008. En su concepto, esta norma era manifiestamente inconstitucional, por desconocer el derecho al trabajo que, como lo prescribe el artículo 25 de la Constitución, goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado e implica la ejecución de un trabajo en condiciones dignas y justas. En esencia, no encuentra una justificación valedera, para no aplicar a quienes cumplen sus labores mediante la modalidad del teletrabajo, las normas ordinarias de jornada laboral, horas extraordinarias y horas extras, lo que contraría principios y derechos de todos los trabajadores consagrados en el artículo 53 de la Carta.

La magistrada **CRISTINA PARDO** estuvo de acuerdo con la decisión de conformar una unidad normativa entre el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008 y el parágrafo de la misma norma, toda vez que el sentido completo de la regulación solo se comprendía mediante el estudio simultáneo del mencionado numeral 1° -que contiene la regla general para los teletrabajadores conforme a la cual para ellos *“dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada*

de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno"-, y del párrafo del mismo artículo que establecía la excepción a dicha regla, según la cual cuando el teletrabajo fuera ejecutado donde fuera verificable la jornada laboral, sí habría lugar al reconocimiento de las garantías de la jornada máxima legal y la remuneración del trabajo extraordinario o nocturno.

Así mismo, la Magistrada compartió con la mayoría la decisión de inexecutable de la expresión "*donde sea verificable la jornada laboral, y*", contenida en el párrafo del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008, aunque discrepó respecto de los motivos que llevaron a la Sala a adoptar dicha decisión. A su parecer, la razón de la inconstitucionalidad radicaba en que esa expresión dejaba en manos del empleador la decisión última sobre la posibilidad de que la jornada fuera verificable, y con ello el derecho del teletrabajador a la efectividad de la garantía de jornada máxima legal. Con lo cual se confería al primero una facultad excesiva, toda vez que para la magistrada la posibilidad de verificar la jornada laboral cumplida por un teletrabajador siempre es posible, ya sea por mecanismos de las TIC o por la medición en horas de trabajo de la carga laboral evacuada por el trabajador. En este sentido, la magistrada Pardo aclaró su voto.

Finalmente, la magistrada Pardo discrepó de la mayoría en cuanto a la decisión de mantener en el ordenamiento jurídico el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1221 de 2008, toda vez que dicha disposición en su tenor literal, aun después de la decisión adoptada en la presente sentencia, a su parecer mantiene la regla conforme a la cual, a los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores, no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. Para la magistrada, esta excepción legal ha debido ser declarada inexecutable, pues su permanencia en el ordenamiento genera una duda sobre la vigencia de esta regla, que es francamente violatoria de los derechos irrenunciables de los trabajadores al descanso, a la salud, a la vida familiar y a la igualdad.

La demanda por violación del artículo 13 superior había sido admitida y por tanto era obligación de la Corte estudiar el cargo. Para lo cual la Corte ha debido aplicar el test de igualdad de intensidad estricto y declarar la inconstitucionalidad del numeral, porque el medio escogido para garantizar acceso al trabajo a de ciertas poblaciones con dificultades para encontrarlo no era un medio constitucionalmente válido y tampoco resultaba necesario, dado que, como se dijo arriba, para la magistrada siempre es posible verificar la jornada laboral cumplida por un teletrabajador, ya sea por mecanismos de las TIC o por la medición en horas de trabajo de la carga laboral evacuada por el trabajador.

SENTENCIA C-105/21

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente D-13832

Norma acusada: Ley 1955 de 2019 (art. 243, parcial)

Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL INCLUSIÓN COMO INTEGRANTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD A LOS OPERADORES LOGÍSTICOS DE TECNOLOGÍAS EN SALUD Y LOS GESTORES FARMACÉUTICOS

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*

ARTÍCULO 243. INTEGRANTES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 155 de la Ley 100 de 1993, así:

8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", por el cargo analizado en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió la demanda contra el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 155 de la Ley 100 de 1993, para incluir como integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud a los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos, por desconocimiento del principio de unidad de materia. Luego de evaluar la aptitud sustantiva de la demanda, decidió que era procedente adelantar el juicio de constitucionalidad.

En tal sentido, la Sala concluyó que el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 **no desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior**, toda vez que existe una conexidad directa e inmediata entre la inclusión de los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan nacional de desarrollo 2018- 2022, específicamente con los dispuestos en el "*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*". Así mismo, encontró la norma instrumental a los proyectos y programas previstos en el Plan nacional de desarrollo y el respectivo Plan de Inversiones.

De forma general, la Corte concluyó que frente al objetivo general del Pacto por la equidad es posible establecer una relación de medio a fin. En efecto, la inclusión de los operadores logísticos en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social en salud con la regulación que se impone al Ministerio de

Salud y Protección Social, así como a las Superintendencias de Salud e Industria y Comercio, es un medio que permite cumplir el fin descrito de igualdad para todos con inclusión social y productiva. Esto, por cuanto regular a los actores encargados de comercializar, distribuir y garantizar el acceso oportuno a medicamentos, actividades, intervenciones, insumos, dispositivos, servicios y procedimientos usados en la prestación de servicios de salud hace parte de esa meta de contribuir a un país más equitativo.

También consideró que existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la Subsección de Equidad en Salud. En efecto, en este acápite de la Ley se regula, entre otros, el saneamiento de los recursos del Sistema de seguridad social en salud, en especial, los destinados a la cobertura y pago de servicios y tecnologías en salud tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. Se observó que varias de estas disposiciones mencionan explícitamente el saneamiento de las finanzas de los servicios y tecnologías en salud. **Se trata entonces de normas relacionadas con el propósito transversal de contribuir a la sostenibilidad del Sistema de seguridad social en salud.**

Adicionalmente, la Corte advirtió que por la ubicación del artículo 243 en la Ley del plan nacional de desarrollo, existe una relación instrumental y sistemática entre incluir a los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social en salud y los demás temas que hacen parte de reforma o regulación en salud de la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, modificar los integrantes del Sistema de seguridad social en salud puede entenderse como un mecanismo que desarrolla el pacto estructural de equidad y contribuye de forma directa e inmediata a alcanzar los objetivos de la línea de salud en términos de calidad, eficiencia y sostenibilidad.

De otra parte, la Corte evidenció que el artículo 243 acusado guarda relación con el Pacto estructural denominado "*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*". Específicamente, con la línea identificada como: "*B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos*". Puntualmente, se formularon como objetivos, entre otros, de esta línea de acción:

- (1) *Fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el territorio.*
- (2) *Definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos.*

Como estrategias dentro de los mencionados objetivos, en el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022", la Corte constató que se menciona a los operadores logísticos de tecnologías en salud y a los gestores farmacéuticos como actores objeto de regulación para mejorar la inspección, vigilancia y control. Adicionalmente, se hace alusión a la necesidad de regular el accionar de nuevos agentes y agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el Sistema de salud.

De tal forma que, para la Sala Plena es posible identificar un vínculo directo y verificable del artículo 243 con las estrategias propuestas de acuerdo con el documento las "Bases

del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022". En efecto, en las tareas asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a las superintendencias de Salud y de Industria, se advierte la necesidad de: (i) fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control; (ii) regular el accionar de nuevos agentes y agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el Sistema de salud; (iii) implementar, entre otros, el registro de operadores logísticos de insumos y medicamentos, de laboratorios clínicos, así como de dispensadores, distribuidores y vendedores de medicamentos, acorde con la reglamentación que se expida para el efecto; (iv) señalar que dichos operadores estarán vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio; y (v) diseñar una política de dispositivos médicos y actualizar la política farmacéutica dirigida a la calidad y el acceso a los medicamentos.

Finalmente, la Corte señaló que aunque el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 contiene una modificación permanente respecto de los integrantes del Sistema de seguridad social en salud, **se verificó la existencia de una conexidad directa e inmediata, en términos de instrumentalidad de medio a fin con los objetivos, metas, planes o estrategias vistos en conjunto e incorporados en la Ley 1955 de 2019**, en su respectivo plan de inversiones y en el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022".

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvaron el voto. En su concepto, el artículo 243 de la Ley 1955 de 2010 ha debido ser declarado inexecutable, por vulnerar el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución. A su juicio, la inclusión de nuevos integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud configura una norma estructural, de carácter permanente, que no cumple con los presupuestos que ha establecido la jurisprudencia constitucional, en cuanto este tipo de disposiciones, además de tener conexidad material con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, deben ser expresión de la función de planificación y de impulso del Plan, que en el presente caso no existen.

Advirtieron que, contrario a lo establecido por esta Corte, en particular, en la sentencia C-415 de 2020, la mayoría sostuvo que la Ley del Plan puede contener normas de carácter estructural o permanente, siempre y cuando sean justificadas de manera explícita por el Gobierno nacional con el objeto de motivar su relación con los propósitos, objetivos, metas y estrategias de la ley y evidenciar las razones que explican la necesidad de esa legislación permanente, dejando de lado la función de planificación e impulso de ejecución del Plan que ha exigido la jurisprudencia, la cual, en el presente caso, está ausente. De igual modo, se desconoció que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede contener normas expedidas para llenar vacíos legislativos o subsanar falencias o incongruencia que corresponden a una ley ordinaria con vocación de permanencia. Aun cuando una disposición de la Ley del Plan puede modificar la legislación ordinaria, con fines de planificación y de impulso del Plan cuatrienal, su vigencia es transitoria, limitada a un cuatrienio, de suerte que la adición

de nuevos integrantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud debía haber sido objeto de una ley ordinaria.

Por su parte, la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

SENTENCIA C-106/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-13793

Norma acusada: Ley 1564 de 2012 (art. 384, parcial)

Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECIDIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LAS SENTENCIAS C-056 DE 1996 Y C-070 DE 1993, POR CONSIGUIENTE, REITERÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL APARTE DEL ARTÍCULO 384 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO, QUE EXIGE AL DEMANDADO EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE INMUEBLE ARRENDADO, LA CONSIGNACIÓN PREVIA DE LOS CÁNONES QUE SE CAUSEN DURANTE EL PROCESO PARA SER ESCUCHADO.

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Artículo 384. Restitución de inmueble arrendado. Cuando el arrendador demande para que el arrendatario le restituya el inmueble arrendado se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

4. Contestación, mejoras y consignación. Cuando el demandado alegue mejoras, deberá hacerlo en la contestación de la demanda, y se tramitará como excepción.

Si la demanda se fundamenta en falta de pago de la renta o de servicios públicos, cuotas de administración u otros conceptos a que esté obligado el demandado en virtud del contrato, este no será oído en el proceso sino hasta tanto demuestre que ha consignado a órdenes del juzgado el valor total que, de acuerdo con la prueba allegada con la demanda, tienen los cánones y los demás conceptos adeudados, o en defecto de lo anterior, cuando presente los recibos de pago expedidos por el arrendador, correspondientes a los tres (3) últimos períodos, o si fuere el caso los correspondientes de las consignaciones efectuadas de acuerdo con la ley y por los mismos períodos, a favor de aquel.

Cualquiera que fuere la causal invocada, el demandado también deberá consignar oportunamente a órdenes del juzgado, en la cuenta de depósitos judiciales, los cánones que se causen durante el proceso en ambas instancias, y si no lo hiciera dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo, el recibo del pago hecho directamente al arrendador, o el de la consignación efectuada en proceso ejecutivo.

(...)

9. Única instancia. Cuando la causal de restitución sea exclusivamente la mora en el pago del canon de arrendamiento, el proceso se tramitará en única instancia".

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-056 de 1996 y C-070 de 1993 y, por tanto, declarar exequibles las expresiones demandadas del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, por los cargos analizados en este asunto.

3. Síntesis de la providencia

La Corte ejerció el control de constitucionalidad sobre las expresiones “*este no será oído en el proceso*” e “*y si no lo hiciera dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo*” previstas en el numeral 4 del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012. En criterio de los demandantes, dichas expresiones vulneraban el preámbulo de la Constitución Política, el principio de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 de la CP), los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia (arts. 29 y 229 de la CP) y el principio de igualdad (art. 13 de la CP). Esto, porque, a su juicio, impedían el ejercicio del derecho de contradicción, imponían “*una carga excesiva y desproporcionada*” sobre el arrendatario y generaban un “*trato inequitativo*” entre arrendador y arrendatario.

La Sala concluyó que el fenómeno de la cosa juzgada se configuró en relación con la expresión “*este no será oído en el proceso*” por tres razones: (i) esta expresión normativa fue objeto de control de constitucionalidad mediante la sentencia C-070 de 1993, (ii) en dicha sentencia, la Corte analizó cargos análogos a los formulados en la demanda *sub examine* y (iii) el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual la Corte ejerció control de constitucionalidad en dicha sentencia es idéntico al vigente en la actualidad. Asimismo, la Sala determinó que el fenómeno de la cosa juzgada operó respecto de la expresión “*y si no lo hiciera dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo*” por tres razones: (i) esta expresión normativa fue objeto de control de constitucionalidad mediante la sentencia C-056 de 1996, (ii) en dicha sentencia, la Corte analizó cargos análogos a los formulados en la demanda *sub examine* y (iii) el parámetro de constitucionalidad a la luz del cual la Corte ejerció control de constitucionalidad en dicha sentencia es idéntico al vigente en la actualidad. Además, la Corte constató que los demandantes no demostraron supuesto alguno que permita enervar la cosa juzgada en el caso concreto.

Por tanto, la Corte decidió estarse a lo resuelto en las sentencias C-056 de 1996 y C-070 de 1993 y, por tanto, declarar exequibles las expresiones demandadas previstas en el numeral 4 del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, por los cargos examinados en esta sentencia.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **DIANA FAJARDO RIVERA** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvaron voto, mientras que **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **ALEJANDO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclararon voto. La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se reservó aclaración de voto.

La magistrada **DIANA FAJARDO** salvó su voto porque consideró que en este caso la Sala Plena no debió declarar la configuración de la cosa juzgada constitucional, sino realizar el estudio de fondo propuesto por los demandantes sobre el artículo 384, inciso 4, del Código General del Proceso.

Sostuvo que en las sentencias C-070 de 1993 y C-056 de 1996 la Corporación encontró ajustados a la Constitución los enunciados que en el Código de Procedimiento Civil establecían las cargas de pago que las personas arrendatarias ostentan para ser escuchadas dentro de los procesos de restitución de inmueble arrendado, cargas que

se reprodujeron en el Código General del Proceso y que fueron cuestionadas nuevamente en esta oportunidad.

A pesar de dicha similitud, indicó que luego del año 1996 la Corte Constitucional conoció varios asuntos en sede de tutela que motivaron nuevas reflexiones al respecto. En concreto, indicó que desde la Sentencia T-838 de 2004 se precisó que la obligación del arrendatario de estar al día con los cánones de arrendamiento y otros conceptos para intervenir en los procesos de restitución de inmueble arrendado no es exigible, por lo menos, en aquellos casos en los que existen serias dudas sobre la existencia misma del contrato de arrendamiento; tesis que fue reiterada recientemente en la Sentencia T-482 de 2020.

A partir de tal verificación, en su concepto, la Sala Plena estaba en la obligación de abordar nuevamente de fondo la discusión y de determinar si este ajuste jurisprudencial constituía un evento de cambio de significación material de la Constitución, que justificara un pronunciamiento más acorde con la garantía de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de uno de los extremos de la relación contractual en discusión.

De igual manera, el magistrado **ALBERTO ROJAS** se apartó de la decisión anterior, toda vez que en su concepto, pese a la existencia de dos pronunciamientos anteriores de la Corte sobre la norma del Código de Procedimiento Civil que tenía el mismo contenido material, no existía cosa juzgada, en la medida en que en esos fallos no se tuvieron en cuenta situaciones que con posterioridad fueron abordadas en la jurisprudencia constitucional, las cuales plantean un nuevo enfoque de esa obligación de pago del canon de arrendamiento para ser escuchado, que debían ser analizadas de fondo, frente a la garantía de los derechos de acceso efectivo a la administración de justicia y el debido proceso.

SENTENCIA C-107/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo
Expediente D-13831

Norma acusada: Ley 769 de 2002 (art. 136)
Comparendo por infracción de tránsito.

CORTE SE ABSTIENE DE PRONUNCIARSE DE FONDO EN DEMANDA QUE ATACABA PARCIALMENTE UNA NORMA RELACIONADA CON LA REDUCCIÓN DE MULTAS DE TRÁNSITO, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 769 DE 2002
(6 de julio)

Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

Artículo 136. Reducción de la multa. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa **dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo** y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística o en centro integral de atención, o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o

2. Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga **dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo** y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito, en un centro de enseñanza automovilística, o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística, o centro integral de atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción.

3. **Si aceptada la infracción**, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. **Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley.**

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

Parágrafo 1o. En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.

Parágrafo 2o. Cuando se demuestre que la orden de comparendo por infracción a las normas de tránsito detectada por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo.

Parágrafo 3. Los cursos a los infractores de las normas de tránsito podrán ser también virtuales, para lo cual quien lo dicta deberá garantizar la autenticación biométrica del ciudadano en la forma en que determine el Ministerio de Transporte, a través del sistema del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y por el Sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Transporte, que permita la identificación del infractor de forma segura, así como el registro y su permanencia en el curso, en los términos señalados por el Ministerio de Transporte.

Los cursos realizados por los organismos de tránsito, los centros integrales de atención y los centros de enseñanza automovilística registrados ante el sistema del Registro Nacional de Tránsito (RUNT) para dicha labor, no podrán ser en número/día más de la capacidad física instalada, certificada por medio del registro, gestión de calidad o acreditación, en las condiciones señaladas por el Ministerio de Transporte.

En todo caso, para la prestación del curso virtual y/o presencial, los centros integrales de atención y los centros de enseñanza automovilística, deberán cumplir los mismos requisitos técnicos de operación y funcionamiento previstos en la ley,

según reglamentación del Ministerio de Transporte.

A los organismos de tránsito no se les exigirá convenio para prestar los cursos.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Transporte continuará realizando las habilitaciones, hasta que se cuente con el desarrollo en el sistema

RUNT, para que dichos organismos realicen el registro de manera directa, plazo que no podrá ser mayor a 6 meses contados a partir de la expedición del presente decreto ley prorrogables por 3 meses más.

Para todos los efectos legales, el registro en el RUNT hará las veces de habilitación.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, "*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*", modificado por los artículos 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda

3. Síntesis de los fundamentos

En el asunto bajo examen, el actor demandó el artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, "*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*", modificado por los artículos 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019, con fundamento en dos cargos.

Por virtud del primero, afirma que se vulnera el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta, ya que se consagra un trato desigual "*entre la persona que acepta la comisión de la infracción*"³ y aquella que la rechaza, pues mientras que el primero puede "*disfrutar del beneficio del 50% o 25% de descuento en el pago de la multa*", el segundo, en caso de "*ser declarado contraventor, perderá el descuento y se le impondrá el 100% de la sanción prevista en la ley*"⁴.

Por lo demás, se desconoce el mismo precepto superior, ya que el Estado tiene el deber de proteger a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Ello, visto el caso concreto, lleva a considerar que "*tanto las multas de tránsito como los beneficios descritos en la ley por aceptación de la infracción y pronto pago se encuentran en función del salario mínimo mensual legal vigente, más no en función del ingreso de las personas*"⁵, de suerte que "*(...) el legislador castiga involuntariamente con mayor fuerza a las personas de menores ingresos[,] para que decidan no acceder a su derecho al debido proceso[,] a través de la impugnación administrativa de la orden de comparendo*"⁶.

En cuanto al segundo cargo, el accionante sostiene que las expresiones cuestionadas son violatorias del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la

³ Escrito de demanda presentado el 20 de julio de 2020, pág. 8.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 9.

⁶ *Ibidem*.

Constitución, por las siguientes razones: (i) porque quien no acepta la comisión de la presunta infracción de tránsito, “(...) en caso de ser declarado contraventor, (...) no [podrá] acceder a la reducción de la multa”⁷, y (ii) porque la persona “se ve forzada a renunciar a una investigación y a un juzgamiento, inducida por el temor de cancelar el 100% de la multa y no un 50% o un 75% de la misma”⁸.

Para la Corte, no es posible adoptar una decisión de fondo respecto de ninguno de los dos cargos planteados en el asunto bajo examen, **en tanto ambos omiten el cumplimiento de las cargas mínimas que se exigen para la formulación de una demanda en debida forma**, conforme a la jurisprudencia reiterada de este tribunal, elaborada a partir de lo previsto en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, (i) porque más allá de los sujetos que se comparan y de la referencia genérica a la forma como se presenta la diferenciación, el accionante no cumplió con las cargas especiales dispuestas por la jurisprudencia de la Corte, cuando se propone un juicio de igualdad, dado que (a) no explicó el motivo por el cual quienes aceptan la comisión de la infracción y quienes la rechazan deben recibir el mismo trato; y (b) tampoco realizó justificación alguna sobre el criterio que da origen a la supuesta discriminación. Lo anterior, en contravía de las cargas de *especificidad*, *pertinencia* y *suficiencia*.

Por lo demás, (ii) los ejemplos que se usan por el actor para ilustrar su acusación se refieren a circunstancias meramente hipotéticas, concernientes a si se pudo o no probar la comisión de la infracción, y a la aparente decisión forzada de tener que renunciar al proceso contravencional de tránsito por los montos de la multa, las cuales no se reflejan como condiciones normativas previstas por el legislador en el precepto demandado, desconociendo igualmente la carga de *certeza*. Esta última exigencia también es inadvertida por el accionante, (iii) cuando se aprecia que sus afirmaciones sobre la debilidad manifiesta no se desprenden del artículo demandado, el cual de ninguna manera plantea una distinción entre las personas en razón de sus ingresos económicos, ni las obliga a actuar de una u otra manera, pues la decisión de optar por la aceptación previa de la infracción de tránsito es libre y voluntaria del presupuesto infractor.

En lo referente a la violación del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, también se desconocen las cargas mínimas que se exigen para una demanda en forma, (1) porque las explicaciones en que se basan los cargos son contrarias al requisito de *certeza*, en la medida en que apelan a interpretaciones subjetivas del texto acusado, que se sustentan en el **temor** y en el **riesgo** de tener que asumir el pago de una multa sin beneficios, los cuales, bajo ninguna lectura, guardan correspondencia objetiva con el contenido normativo de los apartes que se acusan como inconstitucionales. A lo cual se agrega, (2) la omisión en el cumplimiento de la carga de *especificidad*, al advertir que el actor no propone al menos una acusación concreta que permita verificar de qué forma los preceptos demandados se oponen al

⁷ *Ibidem*, pág. 7.

⁸ *Ibidem*.

artículo 29 del Texto Superior, al limitar su raciocinio a expresiones vagas y generales, que responden al efecto ordinario que se introduce en la ley, cuando una persona es declarada culpable de una infracción y no aceptó, manera anticipada, la comisión de la misma, para obtener una rebaja de la multa.

También se encuentra (3) la transgresión del requisito de *pertinencia*, porque el actor no se basó en razones de constitucionalidad sino en el uso del contenido de la propia ley acusada, para formular sus reparos contra ella. Y, por último, (4) la acusación planteada no logra suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones legales acusadas, en tanto que el actor no aportó los elementos de juicio jurídicos y probatorios que permitan vislumbrar la plausibilidad de sus afirmaciones y reproches, por lo que también se incumple con el requisito de *suficiencia*.

Finalmente, si bien en materia de admisibilidad rige por regla general el principio *pro actione*, tal mandato se sujeta a que por lo menos sea posible identificar una norma de rango constitucional que se advierta como infringida y que, a partir del contenido de la acusación, surja una sospecha mínima que logre, *prima facie*, poner en controversia la presunción de constitucionalidad del precepto demandado, lo que no ocurre en el caso bajo examen, conforme a las razones que fueron expuestas con anterioridad.

SENTENCIA C-108/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-13795

Norma acusada: Ley 55 de 1985 (arts. 1 y 13)

Porcentaje de derechos notariales destinado a la rama judicial.

CORTE SE INHIBE DE PRONUNCIARSE DE FONDO EN DEMANDA QUE ATACABA EL INCREMENTO DEL PORCENTAJE DESTINADO A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, ASÍ COMO LA REASIGNACIÓN DE RENTAS A ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS O AFINES

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 55 DE 1985

(junio 18)

Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones

Artículo 1. Con base en la propuesta que elabore el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará que los organismos y entidades titulares de las rentas de destinación especial, reasignen recursos dentro de su presupuesto a las actividades complementarias o afines que en cada caso se indican, conforme a la siguiente regla: hasta el 10% en 1985, hasta el

20% en 1986; hasta el 30% en 1987; hasta el 40% en 1988 y hasta el 50% en 1989 y años siguientes.

“En el caso del impuesto al valor CIF de las importaciones destinado al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, la porción reasignable en 1985 será hasta del 20%, año a partir del cual se incrementará conforme a la regla general.

(...)

Artículo 13. [modificado por el artículo 98 de la ley 1709 de 2014] **La porción que se reasigna en el artículo 1° de la Ley 55 de 1985 sobre los ingresos**

provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se incrementará a un 60% a partir del año 2014.

Parágrafo. El 10% que se incrementa en virtud del presente artículo se destinará exclusivamente a la adquisición de terrenos, el diseño, construcción, refacción, reconstrucción y equipamiento de los establecimientos de reclusión a cargo de la Nación, sin perjuicio de la distribución prevista en el artículo 13 de la Ley 55 de 1985 y sus normas reglamentarias.

Artículo 13A. [adicionado por el artículo 235 de la Ley 1753 de 2015] La porción que se reasigna sobre los ingresos provenientes de los derechos

por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se incrementará, además de lo previsto en el artículo anterior, en un 12% a partir de 2016; para un total del 72%.

El 12% adicional se distribuirá así: el 10% a la financiación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los cuales serán ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y el 2% restante para programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, acciones para la prevención y control del delito e implementación de modelos de justicia territorial y rural, los cuales serán ejecutados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad de Luisa Fernanda Ballén Martínez contra los artículos 1º (parcial), 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte Constitucional conocer una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1º, 13 y 13A de la Ley 55 de 1985. Según la accionante, estas normas eran contrarias a los artículos 131, 150.7 y 338 de la Carta, porque reasignaban una porción de los recursos percibidos por la Superintendencia de Notariado y Registro por concepto de derechos de registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, con destino a inversiones en el sector Justicia que no tenían por objeto recuperar los costos del servicio registral.

La corporación examinó los cargos propuestos en la demanda y concluyó que no eran aptos. Respecto del artículo 1º de la Ley 55, **la Corte consideró que los argumentos de la demandante carecían de certeza**, porque se basaban en una interpretación incorrecta de la norma acusada, la cual atribuye competencia al Consejo Nacional de Política Económica y Social para determinar las rentas susceptibles de reasignación, pero no regula de manera específica lo concerniente a la redistribución de los recursos de la Superintendencia aludida.

En cuanto a los artículos 13 y 13A de la misma normativa, el alto tribunal constató que el cargo por violación del artículo 131 de la Carta **incumplía los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia**, en tanto se fundamentaba en una inadecuada interpretación

tanto de la norma acusada como del parámetro de control, y no suscitaba ninguna duda sobre la conformidad de los artículos acusados con la Constitución.

De otra parte, la Corte encontró que el cargo por violación del artículo 150.7 *ibidem* **carecía de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia**, porque partía de una interpretación subjetiva de las normas demandadas, no precisaba el concepto de la vulneración, se basaba en una regla que no se derivaba de dicha norma superior, y la argumentación no generaba sospecha tan siquiera sumaria sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados.

Asimismo, la corporación observó que el cargo por violación del artículo 338 *ibid.* **no satisfacía los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia**. Sobre este último aspecto, se determinó que los fundamentos de la acusación partían de una interpretación soslayada de las normas que regulan el tributo en discusión y de un entendimiento inadecuado del precepto constitucional que se aducía conculcado, no explicaban las razones por las cuales se consideraba vulnerado el artículo superior, y se basaban en normas de rango legal que no constituían verdaderos parámetros de control constitucional, todo lo cual desterraba cualquier asomo de duda sobre la exequibilidad de los artículos cuestionados. Con base en lo anterior, y ante las carencias argumentativas de la demanda, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia