



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL
Radicación: 05001-33-31-009-2006-00210-01
Solicitante: OSCAR MARIO ARISMENDY DÍAZ Y OTROS

Proceso de origen: ACCIÓN DE GRUPO
Demandante: OSCAR MARIO ARISMENDY DÍAZ Y OTROS
Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Temas: Improcedencia de la acción de grupo cuando las pretensiones están dirigidas a la indexación y pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de empleados públicos. Decreto 01 de 1984 y Ley 472 de 1998.

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN

2021CE-SUJ-SP-001

ASUNTO

1. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronuncia sobre las reglas concernientes a la procedencia de la acción de grupo cuando las pretensiones derivan de una relación laboral en vigencia del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo (CCA).
2. A partir de lo anterior, se resolverá el caso concreto planteado por el apoderado de los demandantes respecto de la sentencia proferida el 7 de septiembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión.

ANTECEDENTES

DEMANDA¹

3. A través de apoderado, un grupo de 41 personas² que se identificaron como servidores públicos de la Gobernación de Antioquia, instauraron una acción de grupo en contra del departamento de Antioquia en la que pretendieron lo siguiente:

¹ Folios 1 a 30 del cuaderno 1.

² Que firmaron el poder otorgado al abogado para que los represente en esta acción judicial, conformado por los señores: Alfonso Alba Acevedo, Ana Isabel Echavarría Beltrán, Ana María Uribe Mira, Ana de Jesús Restrepo Gil, Jesús Argiro Arias Pérez, Carlos Humberto Jaramillo Aguilermo,



- 3.1. Que se declare «administrativa y contractualmente»³ responsable a la entidad demandada por el daño causado a los actores, al haberles cancelado tardíamente los reajustes salariales de los años 2003 a 2006, sin que el monto pagado por ese concepto se hubiera indexado.
- 3.2. Como consecuencia de lo anterior, que se condene al departamento de Antioquia a pagar la indemnización de la totalidad de los perjuicios materiales sufridos por los demandantes, en la modalidad de daño emergente⁴ y lucro cesante⁵. También solicitaron la reparación de perjuicios inmateriales bajo la modalidad de morales, de acuerdo con lo que resulte probado en el proceso.
- 3.3. De manera independiente, pidieron que la entidad demandada pague el retroactivo salarial de los años 2004, 2005 y 2006, desde que fue causado y hasta que efectivamente se cancele a favor de los actores, el cual deberá liquidarse con intereses de mora e individualmente frente a cada uno de ellos⁶.
- 3.4. En subsidio de lo anterior, que se condene al departamento de Antioquia «[...] a pagar a los demandantes la totalidad de los perjuicios:

Carmen Elvira Restrepo Valencia, Elkin Rodrigo Moreno Muñetón, Elvia del Socorro Gómez Betancur, Emilse Amparo Posada Martínez, Erika María Torres Flórez, Francisco Javier Amaya Ruiz, Gloria Cecilia Gallego Guiral, Gloria Elena Urrego Dávila, Gloria Eugenia Gil Sánchez, Guillermo León Gómez Ochoa, Henry González Velásquez, Hernán Valencia Gutiérrez, Jaime Alberto Jiménez Lotero, Jorge Evelio Grajales Granada, Lina María Cadavid Escobar, Lucelly del Socorro Rendón Duque, Juan Gerardo López Ramírez, Libia Amparo Urrego Pardo, Luis Alfredo Arias Alzate, Luis Carlos Gaviria González, Luis Guillermo Marín Salazar, María Gloria Osorno Quintero, María Judith Puerta Cardona, Marta Elena Pérez Baena, Martha Cecilia Gómez Henao, Ninfa Escobar Rodríguez, Omar Armando Cuartas Calderón, Oscar Mario Arismendy Díaz, Rafael Miguel Ochoa Zapata, Ramiro de Jesús Álvarez Serna, Rosendo Eliécer Orozco Cardona, Rudy Humberto Quiceno Torres, Ruth Magali Atehortúa Morales, Víctor Alcides Yepes Hernández y Gloria Isabel Escobar Morales.

³ Folio 9 del cuaderno 1.

⁴ Folio 11 *ibidem*: «[...] 1.2.1. El daño emergente, corresponde a los dineros dejados de recibir por mis mandantes, por concepto de indexación e indemnización por los perjuicios causados al asumir con el mismo salario del año inmediatamente anterior el índice inflacionario de cada uno de los nuevos años (del 2004 con el del 2003, del 2005 con el del 2004, y del 2006 con el del 2005) desde el día en que recibieron de manera real y efectiva el reajuste salarial correspondiente a los años 2003 a 2005, es decir, desde el último día del mes de diciembre de 2003, 2004 y 2005 y lo que va de 2006 y hasta la fecha en que se haga efectivo el pago de los mismos, los cuales a la fecha de presentación de esta demanda ascienden a la suma de \$472'096.294,92 (CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS M/L)».

⁵ *Ibidem*: «[...] 1.2.2. Lucro cesante, consistente en los intereses de mora adeudados a mis poderdantes, por no haber sido canceladas las obligaciones salariales de manera completa, es decir, debidamente indexadas, desde los días en que recibieron de manera real y efectiva el reajuste salarial correspondiente a los años 2003, 2004 y 2005, es decir, desde el último día de los meses de diciembre de los años 2003, 2004 y 2005 y hasta la fecha en que se satisfaga el pago de los mismos y que a la fecha de presentación de esta acción ascienden a la suma de \$472'096.294,92 (CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS M/L)».

⁶ En relación con esta pretensión no se especificó ningún valor, no obstante, la cuantía de la demanda fue estimada en mil millones de pesos (Folio 30 *ibidem*).



indexación, indemnización e intereses por mora, más el retroactivo de los años 2004, 2005 y lo correspondiente al año 2006, desde que fueron causados y hasta que efectivamente se solucionen [...]»⁷.

- 3.5. Igualmente, que se condene a la demandada al pago de los gastos del proceso y las agencias en derecho.

4. Como sustento fáctico, argumentó que el departamento de Antioquia debió realizar reajustes salariales a sus empleados del nivel técnico y tecnológico, categorías 1 a 4, así:

- 4.1. **Año 2003.** Durante todo este período devengaron mensualmente la suma de \$1.249.650, correspondiente a la asignación básica de 2002. El 15 de enero de 2004, la entidad demandada expidió el acto en virtud del cual efectuó el reajuste salarial del año 2003, fijando dicha remuneración en \$1.321.263, según el tope establecido por el Gobierno Nacional en el Decreto 3573 del 11 de diciembre de 2003. En la misma fecha, el departamento de Antioquia pagó el retroactivo a que había lugar, pero lo hizo sin indexar la suma adeudada.
- 4.2. **Año 2004.** A lo largo de esta anualidad percibieron una asignación básica mensual de \$1.321.263, que correspondía a la del año 2003. El 15 de enero de 2005, el departamento de Antioquia profirió el acto administrativo por medio del cual realizó el reajuste salarial del año 2004, definiendo tal remuneración en \$1.388.252, de acuerdo con el tope que indicó el Decreto 4177 del 10 de diciembre de 2004 proferido por el Gobierno Nacional. Sin embargo, según los demandantes, el efecto de esta actualización salarial fue a futuro pues nunca se les reconoció el retroactivo correspondiente a ese período, de manera que el reajuste solo sirvió para que, en adelante, esto es, desde 2005, se le pagara con la remuneración propia de 2004.
- 4.3. **Año 2005.** En este lapso, la suma recibida por los demandantes mes a mes fue de \$1.388.252, correspondiente a aquella fijada para el año 2004. El 30 de abril de 2006, la demandada definió el reajuste salarial del año 2005 en una cuantía de \$1.464.606, conforme con el tope previsto en el Decreto 491 del 30 de marzo de 2005 que expidió el Gobierno Nacional. No obstante, nuevamente, el departamento de Antioquia aplicó aquel reajuste a futuro pues no reconoció la diferencia entre lo efectivamente devengado por sus empleados durante el 2005 y lo que debieron haber percibido en ese mismo período.
- 4.4. **Año 2006.** A la fecha de presentación de la demanda⁸, el grupo de accionantes continuaba percibiendo la asignación básica mensual del

⁷ Folio 11 *ibidem*.

⁸ 19 de diciembre de 2006, según el folio 30 *ibidem*.



año 2005 por un valor de \$1.464.606, pues el departamento de Antioquia no había expedido el respectivo acto de reajuste salarial del año 2005 atendiendo al tope de \$1.537.837, previsto por el Gobierno Nacional en el Decreto 398 del 8 de febrero de 2006.

5. A continuación, se presenta una tabla con el resumen de lo señalado en la demanda:

Año	Salario devengado durante todo el año	Fecha a partir de la cual se reajustó el salario	Salario reajustado	Pago de retroactivo	Pretensión – indemnización del perjuicio material
2003	\$1.249.650 (El de 2002)	15 de enero de 2004	\$1.321.263 Decreto 3573 del 11 de diciembre de 2003	Sí	Indexación de la suma pagada por concepto de retroactivo
2004	\$1.321.263 (El de 2003)	15 de enero de 2005	\$1.388.252 Decreto 4177 del 10 de diciembre de 2004	No	(i) Pago de retroactivo. (ii) Pago de indexación e intereses moratorios sobre el retroactivo
2005	\$1.388.252 (El de 2004)	30 de abril del 2006	\$1.464.606 Decreto 491 del 30 de marzo de 2005	No	(i) Pago de retroactivo. (ii) Pago de indexación e intereses moratorios sobre el retroactivo
2006	\$1.464.606 (El de 2005)	No se había hecho al momento de presentación de la demanda	----- Decreto 398 del 8 de febrero de 2006 (Fijó el tope en \$1.537.837)	No	(i) Pago de retroactivo. (ii) Pago de indexación e intereses moratorios sobre el retroactivo

6. A partir de lo anterior, el abogado aseveró que la entidad demandada debió hacer el incremento salarial a sus empleados el 1.º de enero de cada uno de esos años y efectuar la respectiva indexación, según la fecha del pago, como quiera que los actores se vieron afectados por la pérdida del poder adquisitivo de su salario.

7. El apoderado indicó que el daño tuvo como fuente la infracción de la Constitución Política, que consagra el deber de los entes territoriales de asegurar que los ingresos de sus empleados estén acordes con la naturaleza y valor propio de su trabajo, y que el incremento salarial obligatorio al que tienen derecho conserve el valor real en el momento de su reconocimiento y pago, en relación con el aumento mensual del índice de precios al consumidor.



8. Según él, las pretensiones de la acción de grupo están fundamentadas en los artículos 1, 2, 6, 53, 88, 90, 209 y 373 (inciso primero) de la Constitución Política; también en los artículos 3, 46 y siguientes de la Ley 472 de 1998, 76 y 77 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984 o CCA), 2341 del Código Civil, 16 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que sean complementarias. Por último, transcribió extractos de sentencias de la Corte Constitucional tales como la C-815 de 1999, la C-1064 de 2001, la T-483 de 1993, la SU-1052 de 2000, entre otras, en las que se abordó el tema del derecho de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo del salario.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁹

9. El apoderado judicial del departamento de Antioquia se opuso a todas las pretensiones de la acción de grupo. Además, pidió que se condenara a los demandantes al pago de los gastos del proceso y las agencias en derecho.

10. En defensa de la entidad demandada, sostuvo que lo pretendido por los actores en este proceso se deriva de su vinculación legal y reglamentaria con la entidad territorial y, en esa medida, se discute la retribución del trabajo de unos empleados públicos con fundamento en sus derechos laborales, lo cual es ajeno al objeto de la acción de grupo, dado su carácter esencialmente indemnizatorio. Según él, la causa que originó la demanda es la supuesta omisión del departamento para indexar las sumas correspondientes a los reajustes salariales, lo cual implica que el juez de la acción de grupo tendría que analizar, inicialmente, si a los demandantes les asistía ese derecho; pronunciamiento que es ajeno a sus competencias.

11. El abogado aseguró que, en todo caso, los accionantes no tienen derecho a que las sumas recibidas por concepto de reajuste salarial sean indexadas, porque ello no está previsto en el ordenamiento jurídico y las entidades públicas deben actuar de conformidad con el principio de legalidad, frente a lo cual, el departamento de Antioquia pagó los reajustes atendiendo los lineamientos dados en los decretos del Gobierno Nacional. En ese sentido, precisó que solo los montos de dinero reconocidos en una sentencia judicial deben ser actualizados en su valor monetario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 del CCA.

12. Asimismo, indicó que a la entidad demandada no se le podía atribuir responsabilidad por la actuación del Gobierno Nacional, quien no expidió los decretos que establecían el límite máximo de los reajustes salariales anuales para los empleados públicos del nivel territorial en el mes de enero entre los años 2003 y 2006. De esa manera, el gobernador de Antioquia solo podía decretar y hacer efectivos los reajustes cuando conocía el decreto del orden nacional, para no sobrepasar sus topes.

⁹ Folios 32-39 *ibidem*.



13. Igualmente, el apoderado señaló que, al entrar en vigor las políticas nacionales sobre los límites máximos salariales, algunos grados de remuneración para los empleados públicos del departamento de Antioquia se encontraban sobrevalorados, como ocurrió con dos grados correspondientes al nivel técnico. Por ello, para corregir esta situación, en ciertos años el incremento salarial no fue general sino ponderado.

14. De acuerdo con lo anterior, los aumentos de los salarios de los empleados del nivel técnico y tecnológico se efectuaron a partir de los referentes normativos que se exponen a continuación. Para el año 2003, la Ordenanza 01 del 8 de abril de 2003 y el Decreto nacional 3573 del 11 de diciembre de 2003; para el 2004, la Ordenanza 21 del 24 de noviembre de 2003 y el Decreto nacional 4177 del 10 de diciembre de 2004; para el 2005, el Decreto departamental 2596 del 29 de diciembre de 2004 y la Ordenanza 20 del 15 de diciembre de 2004; y finalmente, para el 2006, la Ordenanza 36 del 30 de diciembre de 2005.

15. Por otra parte, el abogado indicó que, en varias oportunidades, funcionarios clasificados en el grado 4 del nivel técnico y tecnológico le pidieron a la administración departamental que les reconociera y pagara el retroactivo salarial, correspondiente al porcentaje que faltó por aumentar para alcanzar el incremento general. Frente a esto, la respuesta de la Gobernación fue negativa, toda vez que de acceder a ello se habrían excedido los toques salariales decretados por el Gobierno Nacional. Asimismo, resaltó que esta situación motivó a algunos empleados a interponer acciones de tutela en contra del departamento de Antioquia, las cuales fueron resueltas a favor de la entidad demandada.

16. Finalmente, el apoderado del departamento de Antioquia propuso las siguientes excepciones:

- 16.1. *Improcedencia de la acción de grupo*: porque este no es el medio judicial idóneo para reclamar derechos laborales, pues su esencia es la indemnización de perjuicios.
- 16.2. *Caducidad*: toda vez que los demandantes pretenden que se les reconozcan y paguen unos reajustes salariales por los años 2003 y 2004, a través de una acción de grupo que presentaron en diciembre de 2006, dos años después de que se causó el supuesto daño.
- 16.3. *No hay causas determinantes de responsabilidad de la entidad demandada*, en la medida en que en el presente caso no hay daño ni hecho generador ni nexo de causalidad entre estos conceptos, ya que los demandantes tenían el deber de adecuar sus gastos de acuerdo con sus ingresos y el aumento de la inflación en el país. Así, el departamento de Antioquia no tenía la obligación de indexar los reajustes salariales y el momento de materialización de estos



aumentos se debió a la fecha en la que el Gobierno Nacional expidió los decretos con la definición de los topes.

- 16.4. *Inexistencia del grupo, porque* no se reúnen los presupuestos señalados en la Ley 472 de 1998 y en la jurisprudencia del Consejo de Estado para que se pueda determinar que el grupo es preexistente al hecho generador del daño.
- 16.5. *Indeterminación del perjuicio causado,* al no existir un derecho subjetivo vulnerado por la entidad demandada, porque se pretende el reconocimiento y pago de un derecho de carácter laboral, y no la indemnización por la afectación a un derecho ya causado.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA¹⁰

17. El juez Noveno Administrativo del Circuito de Medellín, en sentencia proferida el 16 de junio de 2008, declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción y, como consecuencia de lo anterior, negó sus pretensiones¹¹. Para tales efectos argumentó lo siguiente:

18. La naturaleza de la acción de grupo se asimila a la de reparación directa toda vez que en ambas se persigue la indemnización de los perjuicios generados por una actuación, omisión u operación de un ente público. Por su parte, cuando la afectación patrimonial o de los derechos de los demandantes derive de la expedición de un acto administrativo que se considera nulo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho. A partir de lo anterior, el juez sostuvo que en los demandantes radica la carga de escoger adecuadamente la acción a impetrar.

19. Como sustento de su tesis, el juzgado precisó que, aunque no existe restricción respecto de la clase de derechos que pueden ser reclamados a través de la acción de grupo, no podía olvidarse que esta tiene una finalidad esencialmente indemnizatoria. Por ello, las pretensiones que versan sobre derechos laborales buscan una retribución representada en el pago de acreencias de esa naturaleza y no la reparación del daño. En consecuencia, no es procedente la acción en comento.

20. Así, sostuvo que en el caso concreto el grupo demandante pretende la reparación de los perjuicios causados por el departamento de Antioquia, al expedir los decretos que ordenaron el reajuste salarial entre los años 2003 a 2006, porque ellos no previeron la indexación de la suma de dinero que les fue reconocida por ese concepto. Por esto consideró que la acción de grupo no resulta adecuada en

¹⁰ Folios 314-323 *ibidem* (en el expediente existen dos folios consecutivos a los que se les asignó el número 314).

¹¹ Folio 323 *ibidem*.



el asunto y que, en su lugar, los actores debieron presentar una de nulidad y restablecimiento del derecho.

21. Finalmente, el juez señaló que tanto el gobernador como la Asamblea de Antioquia emitieron los actos administrativos para fijar los salarios de los empleados públicos departamentales, de conformidad con sus competencias constitucionales, que en esta materia hacen que las decisiones de los entes territoriales dependan de los parámetros definidos en la ley y en la reglamentación que para tales efectos establezca el Gobierno Nacional. Por ello, resaltó que los decretos del gobernador fueron expedidos unos pocos días después de los nacionales, por lo que en ese sentido no es posible endilgarle demora o responsabilidad al Departamento.

RECURSO DE APELACIÓN¹²

22. El apoderado del grupo demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. Indicó que se ratificaba en sus argumentos iniciales, además que el eje central del debate en el proceso no radicó en cuestiones relativas a una relación laboral legal y reglamentaria, y que él siempre hizo énfasis en que la acción de grupo propende por la economía procesal, ya que permite que diferentes pretensiones individuales se tramiten conjuntamente.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA¹³

23. El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión, profirió sentencia el 7 de septiembre de 2009 en la que revocó el ordinal 1.º del fallo de primera instancia en cuanto declaró probada la excepción de inepta demanda y lo confirmó en lo demás. Sus razones fueron las siguientes:

24. De acuerdo con lo señalado en el artículo 88 de la Constitución, en los artículos 3, 46 y 48 de la Ley 472 de 1998 y en las sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000 y C-569 de 2004 de la Corte Constitucional, la acción de grupo tiene una naturaleza indemnizatoria, pues está encaminada a obtener la reparación de los perjuicios causados a cada uno de los miembros del grupo demandante, sin que interese, en principio, la clase de derecho cuya vulneración origina el daño. De lo anterior, se desprende que a través de la acción de grupo solo se pueden ventilar pretensiones que desarrollen su naturaleza, esto es, que busquen la indemnización de los perjuicios causados a un número plural de personas. Así, las que tengan un objeto diferente, resultan improcedentes.

25. En ese sentido, el Tribunal sostuvo que los derechos laborales no poseen una naturaleza indemnizatoria sino retributiva frente a los servicios prestados por el trabajador, por lo que, al reclamar acreencias de ese tipo, desaparece uno de los

¹² Folio 325 *ibidem*.

¹³ Folios 345-354 *ibidem*.



elementos necesarios para acceder a las pretensiones de la demanda en ejercicio de la acción de grupo.

26. De esa manera, el Tribunal concluyó que, si bien en las pretensiones de la demanda se reclama el reconocimiento de perjuicios materiales y morales por el pago tardío y sin indexación de los ajustes de los salarios correspondientes a los años 2003 a 2006, de su redacción puede extraerse que no se trata de la reparación del daño proveniente de una actuación de la administración, materializada en acciones u omisiones, tal y como lo prevén los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998. Lo anterior, por cuanto el daño que los actores afirman haber sufrido surge de la relación laboral legal y reglamentaria que tienen con el departamento de Antioquia y, por ello, al tratarse de acreencias laborales que deben ser reconocidas o declaradas, no es procedente la acción de grupo. Esto, en sintonía con el artículo 65 *ibidem*, que indica que la única orden que puede proferir el juez, en caso de acceder a las pretensiones de esta acción, es la de pagar una indemnización.

27. Asimismo, el Tribunal resaltó que la acción de grupo tiene un carácter principal y no subsidiario, por lo que a través de ella no pueden elevarse pretensiones que contraríen su naturaleza. Por esto, consideró que el juez de primera instancia no tuvo razón al declarar la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción, «ya que la improcedencia se predica de la propia naturaleza de la acción que, se insiste, es principal y no porque existan otros mecanismos judiciales, ya que la acción de grupo no tiene carácter subsidiario sino principal como bien lo dice el artículo 88 constitucional, cuando prescribe “sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios”»¹⁴.

REVISIÓN EVENTUAL DE LA ACCIÓN DE GRUPO

SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL¹⁵

28. El 9 de octubre de 2009, el apoderado del grupo demandante solicitó la revisión eventual de la sentencia proferida el 7 de septiembre de ese año¹⁶ por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión, porque consideró que se violó el artículo 53 de la Constitución Política, al menoscabarse los derechos de los trabajadores.

29. Adujo que la acción de grupo tiene un carácter principal y no residual, toda vez que los ciudadanos son libres de escoger el mecanismo más expedito para reclamar la reparación del daño.

¹⁴ Folio 353 (rev.) del cuaderno 3.

¹⁵ Folios 361-363 *ibidem*.

¹⁶ Esta decisión fue notificada por edicto desfijado el día 29 de septiembre de 2009.



30. Finalmente, el abogado indicó que, en la Sentencia C-1062 de 2000, la Corte Constitucional definió un precedente con efectos generales, vinculante para todas las autoridades, en el que determinó que la interpretación y aplicación de las disposiciones legales sobre la procedencia de la acción de grupo no puede excluir el amparo de ningún derecho subjetivo, cualquiera que sea su naturaleza.

RECHAZO DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL DE LA ACCIÓN DE GRUPO¹⁷

31. Mediante Auto del 10 de diciembre de 2009, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para revisión la mencionada sentencia por considerar que la solicitud del grupo demandante no era acorde con la finalidad de dicho mecanismo procesal, que consiste en la unificación de jurisprudencia, sin que ello suponga una tercera instancia para la discusión sobre los aspectos de fondo resueltos en el proceso.

INSISTENCIA EN LA SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL¹⁸

32. El abogado de la parte demandante insistió en que, de acuerdo con la jurisprudencia de las altas cortes, la reparación de los perjuicios causados a un grupo no es más que una acción de responsabilidad patrimonial, en la que la parte demandante es una pluralidad de personas que, por economía procesal, tramitan sus diferentes pretensiones individuales bajo una misma cuerda. En este caso, señaló que bastaba con hacer una lectura de la demanda para darse cuenta de que la causa del daño cuya reparación se reclama es la misma para todos.

33. Sobre la importancia de la selección de la sentencia para su revisión eventual, el apoderado expuso que el Consejo de Estado tenía conocimiento de que «los empleados de la Rama Judicial y los de la Fiscalía General de la Nación»¹⁹, acudieron a la acción de grupo en contra del Ministerio de Hacienda y otros, en un proceso que fue conocido por el Tribunal Administrativo del Meta²⁰, quien accedió a las pretensiones de la demanda. Según el abogado, la entidad demandada apeló la sentencia y el recurso fue declarado desierto, asunto que estaba pendiente de ser resuelto en ese momento por una sala de conjueces, lo que se constituye en una gran oportunidad para dejar sentado que, en casos como este, sí procede la acción de grupo.

ANULACIÓN DE LO ACTUADO EN EL MARCO DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL²¹

34. Al estudiar el escrito de insistencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso a partir del Auto proferido el 10

¹⁷ Folios 370-380 *ibidem*.

¹⁸ Folios 385-387 *ibidem*.

¹⁹ Folio 386 *ibidem*.

²⁰ El proceso fue radicado con el número 50001-23-31-000-2002-00444-01.

²¹ Folios 388-392 del cuaderno 3.



de diciembre de 2009 y el expediente fue remitido a la Secretaría General del Consejo de Estado para que se surtiera un nuevo reparto y se tramitara por Sala Plena²².

ADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL²³

35. De conformidad con lo dispuesto en el reglamento interno del Consejo de Estado vigente en esa época²⁴, artículo 1 del Acuerdo 117 de 2010, que adicionó un párrafo al artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante Auto del 21 de octubre de 2010, seleccionó el asunto para revisión.

36. Esta decisión se fundamentó en que si bien la Corporación se ha pronunciado reiteradamente sobre la improcedencia de la acción de grupo para reclamaciones de derechos laborales, al entender que las pretensiones que versen sobre estos no persiguen una indemnización sino el pago de las acreencias que tales derechos pudieren originar como retribución correlativa a los servicios prestados por el trabajador, en el presente asunto las pretensiones incoadas tienen un carácter indemnizatorio, porque los demandantes buscan el reconocimiento de los perjuicios materiales causados por el hecho de haber recibido tardíamente los reajustes salariales de los años 2003 a 2006, sin la indexación correspondiente, razón por cual no deprecaron la nulidad de un acto administrativo en concreto.

SELECCIÓN DEL CASO PARA SER RESUELTO POR LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO²⁵

37. Por solicitud de la Sala Especial de Decisión n.º 19, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto interlocutorio del 29 de octubre de 2019, avocó el conocimiento para fallar el presente asunto por la importancia jurídica y la trascendencia social que reviste. Como finalidad del mecanismo eventual de revisión señaló que era importante fijar el «[...] criterio de unificación sobre la acción de grupo cuando se pretenda indexación y pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales [...]».

²² La decisión tuvo como sustento el hecho de que, respecto de lo actuado en esta Corporación, la Sección Tercera identificó una causal de nulidad insubsanable por falta de competencia funcional, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 143 del Código de Procedimiento Civil. Sobre el particular, explicó que el conocimiento de este mecanismo no había sido asignado a ninguna Sección, de manera que debía aplicarse la competencia residual de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, señalada en el numeral 13 del artículo 128 del CCA y en el numeral 2 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996.

²³ Folios 402-415 del cuaderno 4.

²⁴ «De la selección para su eventual revisión de las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del proceso en las acciones populares o de grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia conocerán todas las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin atender a su especialidad, previo reparto efectuado por el Presidente de la Corporación [...]».

²⁵ Folios 439-442 del cuaderno 4.



CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer del presente proceso según lo previsto en el artículo 36A²⁶ y en los numerales 5 y 6 del artículo 37²⁷ de la Ley 270 de 1996, el numeral 3 del artículo 111²⁸ y el artículo 271²⁹ del CPACA, además del artículo 31 del Acuerdo 080 de 2019³⁰ (Reglamento interno vigente de esta Corporación).

PRECISIONES SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL EN LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO. ALCANCE DE LA UNIFICACIÓN EN EL CASO CONCRETO

39. El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009³¹ introdujo el artículo 36A a la Ley 270 de 1996³² para crear el mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo. El primer inciso de dicha disposición señala su finalidad así: «En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del

²⁶ L. 270/1996, art. 36A: «Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia [...]».

²⁷ L. 270/1996, art. 37, num. 5, 6: «DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

[...]

5. Resolver los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social si, por estimar fundado el motivo, resuelve asumir competencia.

6. Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación [...]».

²⁸ CPACA, art. 111: «Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: [...] 3. <Numeral modificado por el artículo 18 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Dictar auto o sentencia de unificación en los asuntos indicados en el artículo 271 de este código.»

²⁹ CPACA, art. 271: «Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. <Artículo modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

En estos casos, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones [...]».

³⁰ A. 080/2019, art. 31: «En caso de que las Salas Especiales de Decisión consideren necesario modificar o unificar la jurisprudencia de la Sala Plena, devolverán el asunto a esta última para que decida lo pertinente, en los términos de los artículos 111 y 271 de la Ley 1437 de 2011».

³¹ «Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia».

³² «Estatutaria de la Administración de Justicia».



Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, **con el fin de unificar la jurisprudencia** [...]» (Negrita fuera de texto).

40. Se concluye entonces que el propósito del mecanismo de revisión eventual no es otro que la unificación de jurisprudencia. En ese contexto, la Sala Plena del Consejo de Estado³³ identificó, a título ilustrativo, las siguientes hipótesis que habilitan el ejercicio de la labor unificadora por medio del anotado mecanismo: (i) El tratamiento diverso de un mismo tema por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado. (ii) El hecho de que el asunto involucre disposiciones que puedan ser aplicadas o interpretadas de diferente forma, bien sea por su complejidad, por la falta de claridad o por un vacío normativo. (iii) La carencia de posición jurisprudencial consolidada sobre una materia. (iv) La inexistencia de desarrollo jurisprudencial de la cuestión.

41. Ahora bien, con el mismo ánimo enunciativo, se observa que otro supuesto en el que procede la unificación se presenta cuando, existiendo una posición unificada se advierte la necesidad de precisar su alcance o de resolver divergencias en su interpretación y aplicación³⁴.

42. Otro aspecto resaltado por la Sala Plena del Consejo de Estado es el relativo a la procedencia de la revisión, consistente en que los temas que se aborden en la sentencia además de reunir las condiciones exigidas para ser objeto de unificación, «deberán tener incidencia directa e inmediata en la decisión proferida en la providencia respecto de la cual se solicite la revisión»³⁵.

43. Por lo anterior, en armonía con lo dispuesto en Auto del 29 de octubre de 2019, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación decidir el presente mecanismo de revisión, con el fin de fijar las reglas jurisprudenciales aplicables en relación con la procedencia de la acción de grupo en aquellos eventos en que se persigue la reparación de perjuicios ligados al incumplimiento de acreencias laborales, indemnización que puede concretarse, como en este caso, en la indexación y el pago de intereses moratorios por el reconocimiento tardío de reajustes salariales.

³³ CE, S. Plena, Sent., rad. 20001-23-31-000-2007-00244-01 (IJ) AG, jul. 14/2009.

³⁴ Estas hipótesis se introdujeron al derecho positivo con la expedición de la Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se reformó la Ley 1437 de 2011. Así, los artículos 79 y 80 de aquella ley, que reformaron respectivamente los artículos 270 y 271 del CPACA, previeron que la labor unificadora del Consejo de Estado podía cumplirse no solo cuando fuese necesario unificar o sentar jurisprudencia, sino también en los casos en que se requiriese «[...] precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación [...]». Es importante anotar que, con anterioridad a la expedición de dicha ley, nada obstaba para que, jurisprudencialmente, se acudiera a tales supuestos a fin de que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo emprendiera la tarea unificadora que le corresponde.

³⁵ Op. cit.



44. Para tal efecto, la sentencia se dividirá en las siguientes partes: I. Naturaleza y alcance de la acción de grupo. II. Acción de grupo y acreencias laborales. Línea jurisprudencial del Consejo de Estado III. Acción de grupo, acreencias laborales y anulación de actos administrativos en vigencia del CCA IV. La unificación jurisprudencial respecto de la procedencia de la acción de grupo cuando se pretenda indexación y pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales V. Las reglas de unificación y sus efectos en el tiempo. VI. El caso concreto.

-PRIMERA PARTE-

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA ACCIÓN DE GRUPO

45. El artículo 88 de la Constitución consagra lo siguiente:

«ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos». (Negrita fuera de texto).

46. En cumplimiento de este mandato constitucional, el legislador expidió la Ley 472 de 1998 sobre las acciones populares y las de grupo; respecto de estas últimas, en sus artículos 3³⁶ y 46³⁷ dispuso que podrán ser interpuestas por un número plural o un conjunto de personas, que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para ellas, y que se ejercerán exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de tales perjuicios.

47. Sobre los derechos cuya vulneración puede dar paso al ejercicio de la acción de grupo y el exclusivo carácter indemnizatorio de esta vía procesal, existe

³⁶ L. 472/1998, art. 3: «Acciones de grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas [...]

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios».

³⁷ L. 472/1998, art. 46: «[...] Procedencia de las acciones de grupo. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas [...]

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas [...]



igualdad de criterios entre la jurisprudencia del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional, siendo esta última quien, al conocer de las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra la mencionada Ley 472, trazó las bases conceptuales que hoy permiten definir la naturaleza y el alcance de aquella figura, y que han sido compartidos por esta Corporación.

PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

48. Por su importancia para lo que es objeto de debate, a continuación, se estudiarán las sentencias proferidas por la **Corte Constitucional** en la materia.

49. **SENTENCIA C-215 DE 1999.** En esta providencia la Corte Constitucional, entre otras decisiones, declaró exequibles los artículos 46 y 47 de la Ley 472 de 1998. Con tal fin se pronunció sobre la naturaleza y el ámbito de protección de las acciones de clase o de grupo.

50. Al respecto, precisó que no se limitan a la salvaguarda de derechos constitucionales fundamentales ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que estas comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante el juez. En estos casos, según la Corte, «[...] lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción [...]»³⁸.

51. Frente al inciso segundo del artículo 46 *ibidem*, que consagra el objeto indemnizatorio de la acción de grupo, la Corte Constitucional dijo que la aludida norma no hace más que desarrollar el contenido del inciso segundo del artículo 88 de la Constitución, según el cual la ley «regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas».

52. **SENTENCIA C-1062 DE 2000.** En esta providencia declaró la exequibilidad condicionada de la expresión «derivados de la vulneración de derechos e intereses colectivos» contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, «[...] en el entendido de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo [...]».

53. Al respecto, sostuvo que la finalidad de la acción de grupo es la reparación del daño subjetivo, individualmente considerado, causado por una autoridad o por particulares que cumplen funciones públicas, de manera que limitar su ejercicio a la protección de derechos colectivos restringiría los alcances que con ella se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior. En consecuencia, insistió en que este mecanismo procesal también puede usarse

³⁸ Corte Constitucional, sent. C- 215/1999.



respecto de toda clase de derechos subjetivos de origen constitucional o legal en los casos en que ha sido lesionado un número plural de personas, con identidad de causa y responsable, «con el fin de reclamar la respectiva reparación de perjuicios ante el juez». En línea con ello, la Corte Constitucional fue enfática al señalar que la naturaleza indemnizatoria de las acciones de grupo «configura una de sus características esenciales».

54. **SENTENCIA C-569 DE 2004.** En esta oportunidad, la Corte Constitucional reiteró lo dicho en las decisiones anteriores frente a la naturaleza y objeto de las acciones de grupo e introdujo dos elementos nuevos para la interpretación de la Ley 472 de 1998. El primero explicó que la definición indemnizatoria de carácter legal de la acción de grupo armoniza con el diseño constitucional de esa figura. Así, aunque el legislador dentro de su libertad de configuración pudo atribuir objetivos más amplios a la acción de grupo, lo cierto es que la Carta Política no se opone a una definición puramente reparatoria de esa figura. El segundo, dirigido a señalar que la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo debe interpretarse de manera amplia, esto es, que la indemnidad del derecho vulnerado se logra no solo a través de la indemnización por pago de un equivalente monetario, sino también mediante otras formas de indemnización, como el pago *in natura* o la imposición de obligaciones de hacer que no tienen equivalente pecuniario en estricto sentido.

PRINCIPALES DECISIONES DEL CONSEJO DE ESTADO.

55. El **Consejo de Estado** ha acogido el desarrollo teórico de la Corte Constitucional respecto del alcance general que le asiste a la acción de grupo. Los planteamientos más relevantes que ha efectuado la Corporación en la materia pueden sintetizarse de la manera en que sigue a continuación³⁹:

- 55.1. Su finalidad y naturaleza son interdependientes e inescindibles: ambas se condensan en el carácter puramente indemnizatorio de esta vía procesal. En consecuencia, uno de los supuestos indispensables de procedibilidad de la acción de grupo consiste en que la pretensión esté dirigida a obtener exclusivamente el reconocimiento y pago de una indemnización de perjuicios.
- 55.2. Es un mecanismo con un amplio espectro de protección, por lo tanto, el perjuicio se puede producir por la violación de cualquier derecho, sea colectivo o individual, legal o constitucional.
- 55.3. La constitucionalización del derecho de daños conduce a entender la reparación en un sentido amplio. En consecuencia, admite que entre las diferentes formas en que puede manifestarse aquella, se encuentra

³⁹ CE, Sec. Tercera, Auto, rad. 25000-23-25-000-2001-0021-01(AG-024) AG, abr. 25/2002; Auto, rad. 76001-23-31-000-2002-05428-01 (AG) AG5428, mar. 13/2003; Auto, rad. 15001-23-31-000-2003-01618-01(AG), nov. 20/2003; Sent., rad. 25000-23-26-000-1999-00002-04 (AG), nov. 1/2012.



la indemnización generada por la afectación de derechos fundamentales considerados en sí mismos⁴⁰.

56. **En conclusión**, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado ha sostenido que las acciones de grupo se pueden interponer para obtener la indemnización de los perjuicios causados por la transgresión de todo tipo de derecho, sin embargo, como las pretensiones propias de esta vía procesal son exclusivamente indemnizatorias, no se puede acudir a ella para obtener un reconocimiento distinto a la reparación de un daño. De igual manera, las condenas en aquellas acciones pueden incorporar diversas formas de indemnización, no necesariamente pecuniarias, pero que permiten restablecer el derecho que fue vulnerado⁴¹.

-SEGUNDA PARTE-

ACCIÓN DE GRUPO Y ACREENCIAS LABORALES.

LÍNEA JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO - TESIS DESARROLLADAS ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2020

57. El Consejo de Estado ha desarrollado varias tesis con diversos matices al decidir la posibilidad de deprecar derechos subjetivos de carácter laboral por medio de la acción de grupo. Así, en términos generales ha considerado que si bien no se excluye ningún derecho de la regulación que trae el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998, también es cierto que es improcedente para reclamar el pago de acreencias laborales por ser estas últimas de carácter retributivo del servicio prestado. Pero también ha dejado abierta la posibilidad de exigir la indemnización de los perjuicios sufridos con ocasión de su incumplimiento⁴².

⁴⁰ Así, por ejemplo, en sentencia del 1 de noviembre de 2012, la Sección Tercera le reconoció a los habitantes cercanos al Relleno Sanitario Doña Juana, entre otras, la indemnización por las lesiones causadas a sus derechos a la intimidad familiar, la educación y a la recreación (rad. 25000-23-26-000-1999-00002-04).

⁴¹ CE, Sec. Tercera, Sent., rad. 15739, mar. 8/2007; Sec. Tercera, Sent., rad. 30114, ago. 16/2007; Sec. Tercera, Sent., rad. 15724, ago. 30/2007.

⁴² CE, Sec. Cuarta, Auto, rad. AG-009, sep. 22/2000; Sec. Primera, Sent., rad. 25000-23-26-000-2000-0017-01(AG-0017), sep. 6/2001; Sec. Cuarta, Auto, rad. 15001-23-31-000-2001-1541-01(030), mar. 1/2002; Sec. Cuarta, Auto, rad. 25000-23-24-000-2001-0027-01(AG), jul. 29/2002; Sec. Tercera, Auto, rad. 76001-23-31-000-2002-05428-01(AG), mar. 13/2003; Sec. Primera, Auto, rad. 76001-23-31-000-2002-05430-01(AG-05430), may. 15/2003; Sec. Tercera, Auto, rad. 15001-23-31-000-2003-01618-01(AG), nov. 20/2003; Sec. Tercera, Auto, rad. 76001-23-31-000-2003-04753-01(AG), may. 27/2004; Sec. Tercera, Auto, rad. 25000-23-24-000-2003-02373-01(AG), may. 21/2008; Sec. Tercera, Subsec. C, Auto, rad. 08001-23-33-000-2014-01091-01(AG)A, mar. 16/2015; Sec. Tercera, Subsec. A, Auto, rad. 25000-23-41-000-2018-00538 01(AG)A, jul. 18/2019.



58. Por ejemplo, en el año 2000⁴³ la Sección Tercera del Consejo de Estado en el Auto del 13 de marzo de 2003⁴⁴ conoció del recurso de apelación interpuesto contra un auto proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que rechazó la demanda presentada en ejercicio de la acción de grupo por unos empleados públicos del departamento del Valle, quienes pretendían el pago de una prima «extrasemestral» reconocida mediante una ordenanza. La providencia confirmó la decisión recurrida por considerar que dicho emolumento reviste carácter laboral, luego «[...] lo pretendido no es una indemnización de perjuicios [...]».

59. Sobre el particular, sostuvo:

«[...] Los derechos laborales y la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo

Si bien es cierto que no existe restricción en relación con los derechos que protege la acción de grupo, pues ésta fue concebida para todo tipo de derecho subjetivo, sea éste constitucional o legal, también lo es que, en todo caso, cualquiera que sea el derecho cuya protección se pretende, la pretensión debe encaminarse a obtener una indemnización de perjuicios.

Como quedó dicho, la acción de grupo es esencialmente indemnizatoria, en tanto que su ejercicio persigue el resarcimiento de los perjuicios individualmente sufridos por los actores; de ahí que, para evaluar si la acción es procedente en un caso concreto, sea necesario analizar si las pretensiones de la acción persiguen efectivamente el resarcimiento de perjuicios.

Sobre el punto específico de los derechos laborales, se ha considerado, que las pretensiones que versen sobre los mismos no persiguen una indemnización por los eventuales perjuicios sufridos, sino más bien, el pago

⁴³ En **Auto del 22 de septiembre de 2000 (AG-009)** la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó un auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rechazó la acción de grupo interpuesta contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. Como fundamento de la decisión, expuso que «[...] Lo pretendido no es exactamente la indemnización compensatoria de un daño o perjuicio que sirven para estructurar la procedencia de la acción de grupo, sino la satisfacción de una obligación cierta consagrada en una convención colectiva, prestación que debe perseguirse por los cauces normales estatuidos por el ordenamiento laboral [...] una prestación social no equivale jurídicamente a una indemnización, sino a una retribución derivada de una relación laboral. La satisfacción de una obligación de orden laboral incumplida, en la forma planteada por el accionante corresponde a un conflicto que se sitúa en el campo jurídico del derecho laboral colectivo y que en manera alguna puede equipararse al resarcimiento indemnizatorio previsto en la ley como finalidad de la acción de grupo [...]». Tesis contraria se sostiene en el **auto del 1.º de marzo de 2002 (rad. 15001-23-31-000-2001-1541-01 AG-030)**, la Sección Cuarta del Consejo de Estado revocó el auto a través del cual el Tribunal Administrativo de Boyacá rechazó, por improcedente, la acción de grupo presentada por servidores públicos del departamento de Boyacá, quienes alegaron haber sufrido graves perjuicios por la omisión de la entidad en el pago oportuno de los salarios y prestaciones sociales desde 1998, al igual que por la negativa a incrementar sus salarios en 2001. El Consejo de Estado precisó lo siguiente en la referida providencia: «Observa la Sala que las pretensiones se encuentran encaminadas a conseguir la indemnización de los “perjuicios compensatorios y moratorios” causados por la omisión de la entidad demandada en el pago oportuno de sus obligaciones laborales con lo cual, se cumple la finalidad exclusiva que justifica el ejercicio de esta acción, esto es el posible reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios». Sobre la materia, también puede consultarse CE, Sec. Primera, Autos **rad. 25000-23-26-000-2000-0017-01 AG-0017**, sept. 6/2001; CE, Sec. Cuarta, **rad. 25000-23-24-000-2001-0027-01 AG**, jul. 29/2002; y CE, Sec. Tercera, **rad. 25000-23-25-000-2001-0021-01 AG-024**, abr. 25/2002.

⁴⁴ CE, Sec. Tercera, Auto. rad. 76001-23-31-000-2002-05428-01(AG), mar. 13/2003.



de las acreencias que tales derechos pueden originar; en consecuencia, siendo la indemnización de perjuicios el objeto principal de la acción de grupo, habrá de concluirse que, en ausencia del mismo ésta acción no es procedente.

En efecto, los derechos laborales constituyen una retribución correlativa a los servicios prestados por el trabajador; por consiguiente, el reconocimiento y pago de los mismos no tiene naturaleza indemnizatoria, sino retributiva, **y en consecuencia si las pretensiones de la acción de grupo van dirigidas a obtener el pago de acreencias laborales, desaparece uno de los elementos necesarios para que la acción de grupo proceda [...]**». (Negrita fuera de texto)

60. En línea con estas consideraciones, en un asunto en el que se discutía la procedencia de la acción de grupo para reclamar una prima extralegal, la Sección Primera del Consejo de Estado, en Auto del 15 de mayo de 2003⁴⁵, confirmó la decisión de rechazar la demanda. Para tales efectos, indicó que esta vía procesal tiene un carácter indemnizatorio y no de reconocimiento de derechos litigiosos, de modo que el derecho del lesionado a ser indemnizado no existe antes de que el juez declare la responsabilidad del causante del daño, sino que solo surge o se define por la sentencia que en ese sentido se emita. Por consiguiente, esta acción no sirve para discutir derechos o para reclamar el cumplimiento de los que se presuman preexistentes.

61. Por medio del Auto del 20 de noviembre de 2003⁴⁶, la Sección Tercera afirmó lo siguiente:

[...] los derechos laborales en sí mismos no pueden asimilarse a los perjuicios que puedan ocasionarse por su falta de pago o por su pago tardío, pues lo que constituye retribución por los servicios prestados son los primeros y no éstos últimos [...] el artículo 88 de la Constitución Política, forma parte del Título II Capítulo 4 referente a la protección y aplicación de los derechos previstos en el mencionado capítulo, dentro de los cuales se encuentra el derecho al trabajo, perteneciente a los derechos sociales económicos y culturales; en consecuencia, la acción de grupo está llamada a protegerlo **dentro de su ámbito de aplicación.**

Siendo ello así, si el desconocimiento de un derecho laboral ocasiona perjuicios a un grupo que reúna las condiciones exigidas por la Ley 472 de 1998 y los miembros del mismo (sic) solicitan el resarcimiento respectivo, el

⁴⁵ CE, Sec. Primera, Auto rad. 76001-23-31-000-2002-05430-01 AG-05430), may. 15/2003.

⁴⁶ CE, Sec. Tercera, Auto rad. 15001-23-31-000-2003-01618-01(AG), nov. 20/2003. En dicha oportunidad, los demandantes eran un grupo de servidores del departamento de Boyacá, quienes alegaban que desde el año 1994 se les había privado del suministro de dotación de vestuario, lo que les generó perjuicios materiales y morales pues tuvieron que destinar parte de su ingreso salarial a adquirir el calzado y el vestido que les permitiera cumplir con sus funciones. El Consejo de Estado revocó el auto mediante el cual el Tribunal Administrativo de Boyacá rechazó la demanda por improcedente bajo el entendido que se estaba reclamando el pago de derechos laborales. Con tal fin, la providencia del 20 de noviembre de 2003 consideró que las pretensiones de la demanda revestían naturaleza indemnizatoria porque «[...] no reclaman las dotaciones de calzado y vestido a las cuales tenían derecho en virtud de lo dispuesto en la Ley 70 de 1988 y el Decreto Reglamentario 1978 de 1989, así como de la convención colectiva celebrada entre el Sindicato Nacional de Empleados Públicos de las Gobernaciones de Colombia, Seccional Boyacá y el Departamento de Boyacá, sino que pretenden el reconocimiento de los perjuicios materiales y morales que les ocasionó el hecho de tener que sufragar el costo de las mismas con su propio salario [...]



juez de la acción de grupo deberá atender la voluntad del constituyente y admitir su procedencia [...] (Negrita fuera de texto)

62. Con posterioridad a dichas providencias, la tesis de la improcedencia de la acción de grupo para obtener el pago de acreencias laborales y de su viabilidad para exigir la indemnización por los perjuicios que acarree el incumplimiento de aquellas ha sido reiterada en diferentes pronunciamientos entre los que cabe destacar los Autos proferidos por la Sección Tercera el 20 de noviembre de 2003⁴⁷, el 27 de mayo de 2004⁴⁸, el 21 de mayo de 2008⁴⁹, el 16 de marzo de 2015⁵⁰, el 18 de julio de 2019 (Subsección A)⁵¹, el 1 de junio de 2020⁵² y la sentencia de 2 de marzo de 2020⁵³.

63. **En conclusión**, a la fecha, el Consejo de Estado ha sostenido respecto de los asuntos de carácter laboral que, si lo que se pretende es el reconocimiento y pago de acreencias laborales, tales como salarios y prestaciones sociales, la acción de grupo no es el instrumento judicial procedente pues la esencia retributiva de ese tipo de reclamaciones respecto del servicio prestado por el trabajador da al traste con la naturaleza eminentemente indemnizatoria de tal acción. No obstante, si la vulneración, afectación o el desconocimiento de un derecho laboral ocasiona perjuicios a un grupo que reúna las condiciones exigidas por la Ley 472 de 1998 y sus miembros solicitan el resarcimiento respectivo, esta vía judicial será procedente⁵⁴.

64. Por último, se destaca que la Corte Constitucional, en sentencia T-849A de 2013⁵⁵, consideró que es procedente el reclamo por medio de la acción de grupo por los eventuales daños sufridos debido al no pago o pago tardío de las prestaciones.

CASUÍSTICA. DIFERENCIAS EN LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL

65. Las tesis han tenido varios matices pues, en la práctica, se observan diferentes criterios frente al alcance de lo que en un determinado evento los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo han entendido propiamente

⁴⁷ CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 15001-23-31-000-2003-01618-01(AG), nov. 20/2003.

⁴⁸ CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 76001-23-31-000-2003-04753-01(AG), may. 27/2004.

⁴⁹ CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 25000-23-24-000-2003-02373-01(AG), may. 21/2008.

⁵⁰ CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 08001-23-33-000-2014-01091-01(AG), mar. 16/2015.

⁵¹ CE, Sec. Tercera, Sub. A, Auto., rad. 25000-23-41-000-2018-00538 01(AG), jul. 18/2019.

⁵² CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 25000-23-41-000-2016-02202-01 (AG) (62.531), jun. 1/2020.

⁵³ CE, Sec. Tercera, Sent., rad. 63001-23-33-000-2013-00117-02(AG), mar. 2/2020.

⁵⁴ Es importante resaltar el hecho de que las providencias judiciales que han acogido esa teoría constan bien sea en autos de ponente, en los que se desató el recurso de apelación contra aquel que resolvía el rechazo de la demanda, o bien en sentencias proferidas por subsección.

⁵⁵ Sobre el particular y apelando al desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, la Corte Constitucional sostuvo: ««[...] Al constituir los derechos laborales una retribución o compensación por los servicios prestados por el trabajador, su reconocimiento y pago no tienen naturaleza resarcitoria, sino retributiva, por lo que no pueden ser pretendidos a través de la acción de grupo. Por otra parte, cuando lo que se persigue con dicha acción es una indemnización de perjuicios por los eventuales daños sufridos debido al no pago o al pago tardío de las prestaciones, la reclamación es procedente a través de la acción de grupo [...]»».



como una acreencia laboral o como la indemnización derivada de su incumplimiento, lo que en consecuencia ha incidido en las decisiones relativas a la procedencia de la acción de grupo. Veamos:

66. Con cierta frecuencia los Tribunales Administrativos han dispuesto el rechazo de la demanda o han dictado sentencias en las que, al considerar la improcedencia de la acción, profirieron una decisión inhibitoria o bien, negaron las súplicas de la demanda. En esos eventos, se hizo una generalización de las pretensiones, entendiendo que si bien se buscaba la reparación de perjuicios sufridos, como estos surgían de una relación laboral legal y reglamentaria, en el fondo se trataba de acreencias laborales que debían ser reconocidas o declaradas y, por ello, no podían tramitarse a través de la acción de grupo. Sin embargo, al ser apeladas, estas providencias fueron revocadas con alguna frecuencia en el Consejo de Estado.

67. Entre otras, las decisiones que pueden identificarse con esta posición se encuentran los siguientes autos: el del 25 de enero de 2006, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico⁵⁶; del 1.º de marzo de 2002⁵⁷ y del 9 de octubre de 2003⁵⁸, dictados por el Tribunal Administrativo de Boyacá; del 22 de febrero⁵⁹ y 17 de mayo de 2002⁶⁰, correspondientes al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁵⁶ Tribunal Administrativo del Atlántico, rad. 08001-23-31-000-2006-03753-00. En este caso, el Sindicato de Empleados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar demandó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de que se le declarese administrativamente responsable por los perjuicios causados, como consecuencia de haber cancelado a los demandantes el reajuste salarial el 31 de diciembre del año 2003, sin que se hubieran realizado las indexaciones correspondientes a los meses de enero a noviembre de esa misma anualidad. En el auto del 25 de enero de 2006, el Tribunal Administrativo del Atlántico dispuso el rechazo de la demanda, entre otras razones, por considerar que la acción de grupo no es el mecanismo judicial adecuado para hacer efectivo el pago de indexaciones, intereses de mora, daño emergente e indemnización de perjuicios con motivo del desembolso tardío del reajuste salarial. En auto del 7 de febrero de 2007, el Consejo de Estado, Sección Tercera, resolvió revocar la decisión y ordenó proveer sobre la admisión de la demanda.

⁵⁷ Tribunal Administrativo de Boyacá, rad. 15001-23-31-000-2001-1541-00. El Tribunal rechazó por improcedente la demanda interpuesta por un grupo de servidores públicos del departamento de Boyacá, por los presuntos perjuicios derivados de la omisión en el pago de salarios y prestaciones sociales entre 1998 y 2001.

⁵⁸ Tribunal Administrativo de Boyacá, rad. 15001-23-31-000-2002-2533-00. La demanda la interpuso un grupo de empleados y exempleados de la Contraloría del departamento de Boyacá que pretendió se condenase a dicha entidad a reconocer la indemnización colectiva moratoria por el no pago oportuno, total e íntegro de sus salarios y emolumentos laborales, consistente en la indexación e intereses moratorios, más los perjuicios morales.

⁵⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, rad. 25000-23-24-000-2001-0030-00. El Tribunal rechazó la demanda interpuesta por un grupo de empleados del Hospital San Antonio de Chía para que esta entidad y el departamento de Cundinamarca respondieran por los perjuicios generados por la mora en el pago y por la negativa a cancelar los incrementos salariales o retroactivos del 9.23% y 8.75% ordenados para los años 2000 y 2001, respectivamente. En criterio del Tribunal, los demandantes pretendían el reconocimiento de unos perjuicios individuales derivados de un derecho laboral y no de un derecho colectivo.

⁶⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, rad. 25000-23-24-000-2002-9007-00. En este caso, un grupo de empleados del Hospital Nuestra Señora del Pilar del municipio de Medina demandó a dicha entidad pretendiendo que se le declarase responsable de los perjuicios causados por el no pago de los incrementos salariales o retroactivos del 9.23% y 8.75% ordenados para los años 2000 y 2001, respectivamente. El Tribunal rechazó la demanda por improcedente.



68. Además, las sentencias del 19 de mayo de 2005 emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 2⁶¹; del 29 de abril de 2016, que dictó el Tribunal Administrativo del Quindío⁶²; y particularmente la que es objeto de revisión en esta sentencia, es decir, la proferida el 7 de septiembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión.

69. En otras ocasiones, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha considerado que los intereses de mora, la actualización de sumas pagadas y otro tipo de conceptos que pueden tasarse monetariamente corresponden a genuinos perjuicios claramente distinguibles de las acreencias laborales cuyo incumplimiento ha dado paso que se causen, de acuerdo con lo cual se ha admitido la procedencia de la acción de grupo.

70. Según se indicó, parte de las decisiones proferidas en ese sentido provienen del Consejo de Estado, que en sede de segunda instancia ha revocado⁶³ varios autos expedidos por algunos Tribunales Administrativos que han rechazado las demandas de grupo por considerarlas improcedentes.

71. También es posible encontrar sentencias del Consejo de Estado y de Tribunales Administrativos en las que, en sede de acción de grupo, se ha resuelto de fondo sobre la indemnización de perjuicios reclamada por el incumplimiento de acreencias laborales, algunas de las cuales han accedido a las pretensiones de la demanda. Es el caso de la sentencia del 16 de septiembre de 2005⁶⁴, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Conjueces; las del 28 de febrero de

⁶¹ Tribunal Administrativo de Boyacá, rad. 15001-23-31-000-2001-01541-00.

⁶² Tribunal Administrativo de Quindío, rad. 63001-23-33-000-2013-00117-00.

⁶³ Al respecto puede consultarse: CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 08001-23-31-000-2006-03753-01(AG), feb. 7/2007; CE, Sec., Auto., rad. 15001-23-31-000-2002-2533-01(AG-068), oct. 9/2003. En este último revocó la decisión de primera instancia que rechazó la acción de grupo y ordenó resolver sobre su admisión. Sobre el particular, indicó que la acción era procedente pues se trata de un grupo de empleados que «[...] se han visto damnificados por la demora en el pago de sus salarios y emolumentos laborales a partir del 1° de enero de 2000, y es promovida por cinco (5) miembros del grupo, que sin duda reunía condiciones uniformes antes de la ocurrencia de la morosidad que origina el daño, como empleados de la misma entidad, están en una situación común, pues alegan haber sufrido un perjuicio por la demora en el pago de los incrementos salariales a los que consideran tener derecho». CE, Sec. Quinta, Auto, rad. 25000-23-24-000-2002-9007-01(AG-043), may. 17/2002. En este, se decidió revocar el auto que rechazó la demanda por improcedente para en su lugar disponer su admisión bajo el entendido que «[...] la mencionada actualización de los incrementos salariales de acuerdo al índice de precios al consumidor y los intereses de mora quedan comprendidos dentro del concepto de perjuicios y, por tanto, independientemente de que se puedan reclamar judicialmente mediante el ejercicio de otra acción, resulta procedente la de grupo». CE, Sec. Cuarta, Auto, rad. 15001-23-31-000-2001-1541-01 (030), mar. 1/2002; CE, Sec. Quinta, Auto rad. 25000-23-24-000-2001-0030-01(AG-029), feb. 22/2002.

⁶⁴ Tribunal Administrativo del Meta, Sala Conjueces, Sent., exp. 00220020444, sept. 16/2005; demandante: Esperanza Achipez Riveros y otros. En este caso, un grupo de funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial demandaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público pretendiendo que fuese condenado a indemnizar los perjuicios causados por el pago tardío y sin indexación del reajuste salarial correspondiente al año 2000. El Tribunal declaró responsable al Ministerio y lo condenó al pago de la indexación adeudada a los servidores respecto de las sumas que les canceló entre el 28 de diciembre y el 4 de enero de 2001 por concepto de dicho reajuste. La sentencia fue apelada, sin embargo el recurso fue declarado desierto por el juez de segunda instancia.



2006⁶⁵ y 5 de marzo de 2010⁶⁶, dictadas por el Tribunal Administrativo del Cauca, Sala de Conjuces; y la del 19 de mayo de 2005⁶⁷, dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

DECISIONES RECIENTES DEL CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B.

72. Recientemente el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, profirió la sentencia del 5 de marzo de 2020⁶⁸ en la que modificó parcialmente la decisión en el sentido de acceder a la indexación monetaria de los salarios y de los aumentos salariales pagados con retardo, como quiera que el interés puro (civil) que ordenó el *a quo*, se reconoce a una tasa que no incluye ajustes frente al poder adquisitivo. En este caso, la acción de grupo se dirigió contra el departamento de Boyacá por la tardanza en el pago de salarios, de prestaciones y de incrementos anuales del salario. El 17 de febrero de 2014, el Tribunal Administrativo de Boyacá accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (i) Declaró administrativamente responsable al departamento de Boyacá, Contraloría departamental, por los daños y perjuicios ocasionados en razón del retardo en el pago de las acreencias laborales; (ii) condenó a la entidad al pago de intereses sobre dichos montos; (iii) no accedió a la indexación de manera independiente durante el tiempo del retardo bajo el argumento de que la fórmula para liquidar los intereses ya contiene un elemento indexatorio; (iv) no accedió al reconocimiento y pago de sanción moratoria porque no existe una norma que así lo ordene para el caso concreto; y (v) no accedió al reconocimiento de perjuicios morales porque no se demostraron.

⁶⁵ Tribunal Administrativo del Cauca, Sala Conjuces, Sent., exp. 20021819 00, feb. 28/2006; actor: Elmer Iván Anacona Cruz y Otros. En este caso un grupo de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía demandó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por los perjuicios ocasionados con el pago tardío y sin indexar del reajuste salarial correspondiente al año 2000. La sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal el 28 de febrero de 2006, declaró responsable a la entidad demandada y la condenó al pago de la indexación e intereses causados por el no pago oportuno del reajuste salarial correspondiente al año 2000.

⁶⁶ Tribunal Administrativo del Cauca, Sala Conjuces, Sent., exp. 200501924 01, mar. 5/2010; actor: Tulia Elena Medina y Otros. La sentencia del 5 de marzo de 2010 decidió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, que accedió parcialmente a las pretensiones formuladas por un grupo de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía que demandó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por los perjuicios ocasionados con el pago tardío y sin indexar del reajuste salarial correspondiente a los años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. En segunda instancia, el Tribunal ordenó el reconocimiento y pago de intereses legales a la tasa del 6% anual, sobre los montos cancelados de manera tardía por concepto de aquellos reajustes salariales, pretensiones que había sido denegada por el *a quo*.

⁶⁷ CE, Sec. Tercera, Sent., rad. 15001-23-31-000-2001-01541-03(AG), may. 19/2005. En este caso, un grupo de empleados demandó al departamento de Boyacá para que fuese declarado patrimonialmente responsable por los perjuicios causados por la alegada tardanza en el pago de salarios y la omisión en el pago de incrementos salariales. En sentencia del 19 de mayo de 2005, la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión inhibitoria dictada por el *a quo*, declaró la responsabilidad patrimonial del departamento por la tardanza en el pago de los salarios de sus servidores públicos en los meses de febrero, agosto, octubre, noviembre y diciembre de 1998, enero a diciembre de 1999, enero a diciembre de 2000 y enero a junio de 2001; y condenó a la entidad al pago de una indemnización colectiva que comprendió el daño emergente y el lucro cesante que sufrieron los demandantes.

⁶⁸ CE, Sec. Tercera, Sub. B, Sent., rad. 15001-23-31-000-2002-02533-03 (AG), mar. 5/2020.



73. También se encuentra la sentencia del 2 de marzo de 2020⁶⁹, proferida por la misma Subsección B del Consejo de Estado. En ella se discutió el caso de un grupo de madres comunitarias y sustitutas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que demandaron al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación con el fin de reclamar la indemnización de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales que alegaron sufrir por el hecho de haber recibido una remuneración inferior al salario mínimo hasta el 30 de diciembre de 2012 (en el caso de las madres comunitarias) y hasta el 30 de junio de 2013 (en el caso de las madres sustitutas). En ese caso el Tribunal Administrativo del Quindío negó las pretensiones de la demanda pues consideró que (i) la acción de grupo no era procedente para el reclamo de derechos laborales y (ii) que tampoco se había probado un daño antijurídico indemnizable. En segunda instancia, La Subsección B, de la Tercera del Consejo de Estado revocó la providencia del Tribunal en cuanto declaró improcedente la acción de grupo y, en su lugar, negó las pretensiones. Sobre el tema que interesa, la sentencia de segunda instancia indicó lo siguiente:

[...] en la acción de grupo sí pueden reclamarse los daños o perjuicios para un grupo, resultantes de reclamaciones de naturaleza laboral (por ejemplo, la falta de pago o el pago tardío de un derecho laboral o de una prestación social). Lo único que se advierte es que la acción no puede tener como objeto exclusivo la declaración y la existencia de un derecho laboral para que en futuro sea reconocido y pagado a los miembros del grupo, porque en ese caso la acción perdería su carácter indemnizatorio y tales disposiciones no podrían adoptarse en la sentencia que se profiera en esta acción, cuyo contenido está regulado en el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 [...] Ahora bien, lo anterior no implica que el Juez no pueda pronunciarse sobre la existencia del derecho y su violación por el demandado, cuando ello resulte necesario para establecer la existencia de un perjuicio [...]⁷⁰

-TERCERA PARTE-

ACCIÓN DE GRUPO, ACRENCIAS LABORALES Y ANULACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VIGENCIA DEL CCA. EVOLUCIÓN DE LA LINEA JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO

74. Aunque el Consejo de Estado ha sostenido que mediante la acción de grupo puede reclamarse la reparación del daño originado en el incumplimiento de obligaciones laborales, lo cierto es que, bajo la vigencia del CCA, resultaba indispensable que en tales casos se estableciera la causa común del daño pues, con fundamento en ella, se generaron diferentes teorías sobre la procedencia de ese instrumento procesal.

75. Así, ante la posibilidad de identificar el origen del daño en la ilegalidad de un acto administrativo, el Consejo de Estado se ocupó de estudiar si resultaba viable incluir, en la acción de grupo, pretensiones anulatorias de actos administrativos, en

⁶⁹ CE, Sec. Tercera, Sub. B, Sent., rad. 63001-23-33-000-2013-00117-02 (AG), mar. 2/2020.

⁷⁰ *Ib.*



asuntos que se rigieron por el CCA⁷¹. Al respecto se observa que este tema no fue tratado de manera uniforme por el Consejo de Estado. Sobre el particular, se destacan los siguientes ciclos:

76. Año 2001. La Sección Tercera del Consejo de Estado admite la procedencia de la acción de grupo cuando la causa común del daño es un acto administrativo⁷². En una primera época, la Corporación, a través de su Sección Tercera, contempló dicho evento como factible. Al respecto, en la sentencia del 17 de mayo de 2001 se argumentó que esta acción puede ser intentada cuando la causa generadora del daño sea un hecho, omisión u operación administrativa, pero también puede tener lugar cuando sea un acto administrativo⁷³.

77. Año 2006. La rectificación de la tesis por la Sección Tercera. Esta última modificó su postura mediante Auto del 15 de marzo de 2006, en el que expresó que queda por fuera del ámbito de la acción de grupo la reparación de los perjuicios provenientes del acto administrativo cuando la antijuridicidad del daño dependa directamente de la anulación al acto, toda vez que escapa al fin, móvil o motivo de esta acción la revisión de legalidad de actos administrativos y su consecuente anulación⁷⁴.

78. Esta tesis fue reiterada en varias providencias⁷⁵, en las que se precisó que, en todo caso, esa posición no excluía la consideración del acto administrativo como causa común del daño objeto de indemnización por medio de la acción de grupo en aquellos eventos en los que la antijuridicidad del daño no proviniera de la ilegalidad de aquel, de modo que su nulidad no constituyera un aspecto del debate.

79. Así, dicha acción procedería en los mismos eventos de la acción de reparación directa, esto es: i) cuando el daño surgiera de la aplicación de un acto administrativo general que previamente fue declarado nulo en un proceso iniciado mediante una acción ordinaria y la situación jurídica individual o subjetiva no se había consolidado; ii) cuando el acto administrativo fuese legal, pero rompiera el equilibrio de los ciudadanos frente a las cargas públicas (daño especial), y iii) cuando el perjuicio hubiese sido causado por un acto preparatorio o de trámite, no

⁷¹ Esto como quiera que el CPACA, en el inciso segundo de su artículo 145 dispuso la procedencia del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo con un acto administrativo, así: «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».

⁷² CE, Sec. Tercera, Sent., rad. 85001-23-31-000-2000-0013-01(AG-010), may. 17/2001; Sec. Tercera, Auto, rad. 73001-23-31-000-2002-01089-01(AG), feb. 19/2004; Sec. Tercera, Auto, rad. 25000-23-25-000-2001-0021-01(AG-024), abr. 25/2002.

⁷³ CE, Sec. Tercera, Sent., rad. 85001-23-31-000-2000-0013-01(AG-010), may. 17/2001.

⁷⁴ CE, Sec. Tercera, Auto., rad. 50001-23-31-000-2005-03496-01(AG), mar. 15/2006.

⁷⁵ CE, Sec. Tercera, Auto, rad. 170012331000200401319-01 (AG), ene. 30/2008; Sec. Tercera, Sent., rad. 76001-23-31-000-2004-00066-01 (AG), mar. 5/2008.



susceptible de ser demandado en acción de nulidad y restablecimiento del derecho⁷⁶.

80. **Año 2007. La adopción de esta última tesis por la Sala Plena.** El Consejo de Estado, a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo, dictó la sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007⁷⁷ en la que recogió la teoría sobre la improcedencia de la acción de grupo para indemnizar perjuicios derivados de la anulación de un acto administrativo. En aquella oportunidad sostuvo que:

«[...] como la ley no prevé que mediante las acciones de reparación directa o de grupo puedan anularse los actos administrativos, estas no son la vía procesal adecuada. Desconocería la integridad del ordenamiento jurídico percibir una indemnización por un perjuicio originado en un acto administrativo sin obtener antes la anulación del mismo porque este continuaría produciendo efectos jurídicos ya que ese es su cometido legal [...]»⁷⁸

81. Es importante anotar que la misma providencia indicó que el criterio jurisprudencial allí sentado debía atenderse a partir de la ejecutoria de tal decisión, de manera que los procesos incoados previamente por vía de reparación directa, lo que aplicaría igualmente para la acción de grupo, debían continuar hasta su culminación. Lo anterior, por respeto a la seguridad jurídica y al derecho de acceso a la administración de justicia.

82. **Año 2011. El apartamiento de la Sección Tercera, Subsección C.** Con posterioridad a la expedición de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y antes de su entrada en vigencia⁷⁹, la Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 7 de marzo de 2011⁸⁰, se distanció del criterio unificado al considerar que la acción de grupo resulta procedente para el juzgamiento de la legalidad de actos administrativos debido a su carácter indemnizatorio general, derivado del artículo 88 de la Constitución, según el cual, la ley «regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares».

83. Esa Subsección señaló que tanto la naturaleza resarcitoria de la acción de grupo como su dimensión colectiva, que contribuyen a la economía procesal y a la eficiencia de la justicia, se ven limitadas sin razón al considerar inviable que, a través de este mecanismo procesal, se aduzca la generación de un daño proveniente de un acto administrativo ilegal. Por tal motivo, la providencia estimó desacertado restringir el acceso a la reparación únicamente a las acciones de tipo individual, en específico la de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante,

⁷⁶ Cfr. MARÍA CECILIA M'CAUSLAND SÁNCHEZ, Comentario al artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, en JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2.ª ed. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 402-405.

⁷⁷ CE, S. Plena, Sent., rad. 76001-23-31-000-2000-02513-01(IJ), mar. 27/2007.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ 2 de julio de 2012.

⁸⁰ CE, Sec. Tercera, Subsec. C, Sent., rad. 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG), mar. 7/2011.



como posición minoritaria, esta no representó un criterio consolidado asumido por toda la Corporación.

84. **Año 2018. Reiteración de la tesis mayoritariamente por la Sala Plena de la Sección Tercera.** El 7 de marzo de 2018, la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia⁸¹ en la que recogió la teoría aceptada en la materia bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo. Con tal fin, retomó los planteamientos del mencionado fallo de 27 de marzo de 2007 en relación con la improcedencia de las acciones de reparación directa y de grupo para pretender la indemnización de los daños sufridos a raíz del incumplimiento de obligaciones laborales, cuando aquella reparación dependía de que, en el mismo proceso, el juez declarase la nulidad del acto administrativo generador del perjuicio.

85. Desde entonces, el anterior criterio jurisprudencial ha sido reafirmado en algunas decisiones dentro de las que cabe destacar el auto del 18 de julio de 2019, emitido por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸² en el marco de una acción de grupo en la que se ventilaron reclamaciones laborales. Sobre el particular, señaló la providencia:

«[...] para que proceda el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo en relación a derechos laborales hay que tener en cuenta: **i) que la pretensión esté dirigida a buscar una reparación y no el pago de acreencias laborales; y ii) en caso de que el perjuicio alegado surja de un acto administrativo y si es necesario declarar su nulidad, previo agotamiento de los recursos de ley, no se podrá acudir a este medio de control, pues esta no es la vía procesal adecuada para anular actos administrativos [...]**» (negrilla fuera del texto original)

86. **En conclusión**, si bien se ha sostenido que a través de la acción de grupo puede reclamarse la reparación del daño originado en el incumplimiento de obligaciones laborales, lo cierto es que, en vigencia del CCA, no es posible que en esos eventos el daño sufrido por un conjunto de individuos provenga de la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo.

-CUARTA PARTE-

LA UNIFICACIÓN DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

87. Con el fin de desatar el mecanismo de revisión objeto de análisis, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que en el presente caso hay lugar a unificar jurisprudencia en el sentido que la acción de grupo resulta improcedente cuando se pretenda indexación y pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos.

⁸¹ CE, Sec. Tercera, Sent., rad. 70001-23-31-000-1999-01917-01(22677), mar. 7/2018.

⁸² CE, Sec. Tercera, Subsec. A, Auto, rad. 25000-23-41-000-2018-00538 01(AG)A, jul. 18/2019.



88. En efecto, la afirmación incontestable de que la acción de grupo tiene naturaleza y finalidad indemnizatorias, como se explicó de manera amplia en el acápite correspondiente, lleva a concluir que aquella no es una vía procesal por la que puedan tramitarse pretensiones de carácter laboral, premisa que ha sido aceptada pacíficamente por esta Corporación y cuya justificación sigue teniendo plena vigencia.

89. No obstante, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera necesario definir el alcance que en este contexto se le debe otorgar al concepto de acreencia laboral, lo que conducirá a la posición jurisprudencial que en esta oportunidad se acoge. Así las cosas, se abandonará el criterio adoptado en algunos autos de ponente y sentencias de subsección, para pasar a sostener que la acción de grupo no procede con el fin de reclamar la indexación y pago de intereses moratorios por la tardanza en el reconocimiento y pago de reajustes salariales. Para tal efecto, se apela a los argumentos que de manera puntual se exponen a continuación:

90. **PRIMERO.** La naturaleza laboral de un determinado pago o emolumento no se puede definir exclusivamente a través de su carácter salarial, esto es, de si es retributivo del servicio o no, como hasta entonces y, solo en este ámbito de la discusión, lo han sostenido algunas providencias del Consejo de Estado proferidas en algunas secciones. Si bien los factores salariales constituyen pagos típicamente laborales, existen muchos otros que, sin tener una relación directa e inmediata con la prestación del servicio, al enmarcarse en la relación jurídica Estado empleador y empleado público, lo cual conlleva también la connotación de laborales. En ese sentido, la postura que ha acogido el Consejo de Estado a través de decisiones de ponente o de subsección en esta precisa materia puede derivar en una visión limitada del amplio espectro que en realidad tiene el derecho laboral.

91. **SEGUNDO.** En materia laboral administrativa, el ordenamiento jurídico colombiano contempla un sistema pleno y auto correctivo. Como tal, este prevé los instrumentos para su adecuada aplicación, al igual que aquellos necesarios para efectivizar los derechos que consagra y hacer frente a las consecuencias que pueden acarrear las deficiencias en su cumplimiento.

92. De acuerdo con ello, es plausible sostener que el sistema laboral tiene vocación de plenitud, lo que supone que, en principio, todos los aspectos y contingencias que puedan derivar de él deben abordarse a través de los medios de control propios y en la lógica a la que responde, como es el caso de la indexación y los intereses por la demora en el pago de reajustes salariales. Por consiguiente, este sistema abarca los perjuicios derivados de la transgresión o vulneración de los derechos que emanan de la relación laboral entre empleador estatal y servidor público.

93. En efecto, la adopción de las medidas judiciales que correspondan para restablecer el derecho e indemnizar los perjuicios debidamente probados, tiene



como presupuesto primordial la constatación de los siguientes elementos: (i) el vínculo jurídico entre el empleador Estado y el servidor público; (ii) la identificación de una o varias obligaciones a cargo del primero; (iii) su incumplimiento total, parcial o defectuoso; (iv) la correlativa vulneración de uno o varios derechos de titularidad del servidor y (v) si es del caso, un daño directamente asociado a dicha transgresión.

94. Como puede observarse, el análisis de un perjuicio producido en un escenario laboral no se puede aislar del análisis de la prestación principal en su esencia, pues el primero tiene su génesis en la existencia y vulneración de la segunda. En ese sentido, son daños intrínsecos al sistema laboral, que encuentran causalidad en el vínculo jurídico empleador-empleado y que, por ende, deben indemnizarse en aplicación de los principios y reglas nacionales e internacionales de protección del trabajo.

95. En la práctica, un ejemplo reciente de la estrecha relación que existe entre la prestación de carácter laboral y los perjuicios que se alegan por su incumplimiento, se puede observar en la sentencia del 2 de marzo de 2020⁸³, proferida por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado. En ella, se sostuvo el criterio que admite la reclamación, a través de la acción de grupo, de perjuicios resultantes de acreencias laborales insatisfechas y, por primera vez, se puso de presente en forma expresa que dicha posibilidad puede suponer «la declaración y la existencia de un derecho laboral», aunque no para ser reconocido y pagado a futuro a los miembros del grupo, dado el carácter indemnizatorio de dicha acción. Según señaló, «[...] lo anterior no implica que el juez no pueda pronunciarse sobre la existencia del derecho y su violación por el demandado, cuando ello resulte necesario para establecer la existencia de un perjuicio [...]»⁸⁴.

96. Bajo esas consideraciones, para definir si eventualmente cabía reconocer la indemnización deprecada, como juez de la acción de grupo, lo primero que tuvo que hacer la Sección Tercera, Subsección B, de esta Corporación fue estudiar si las madres comunitarias y sustitutas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que obraban como demandantes tenían derecho a que, con anterioridad a la sentencia T-628 de 2012 y a la expedición de la Ley 1607 del mismo año, la «beca» que se les pagó como contraprestación por sus servicios igualara el valor de un salario mínimo. Se observa entonces cómo, bajo la tesis sostenida hasta la fecha, el juez de la acción de grupo, que en esencia es un juez de la responsabilidad patrimonial del Estado, se convierte en un juez laboral.

97. **TERCERO.** En esa ilación, conviene recordar que tanto el derecho laboral como el derecho propio de la responsabilidad patrimonial estatal son disciplinas jurídicas especialísimas. De acuerdo con ello, en presencia de dos regímenes especiales que en apariencia pudieran resultar aplicables al mismo asunto, es

⁸³ C.E. Sec. Tercera, Sub. B, Sent., rad. 63001-23-33-000-2013-00117-02(AG), mar. 2/2020.

⁸⁴ *Ibid.*



importante definir cuál de ellos, por su contenido y alcance, puede caracterizarse con una mayor singularidad respecto del otro.

98. Este argumento lleva a concluir que los efectos del incumplimiento de acreencias laborales y cualquier tipo de mecanismo correctivo que permita enderezar, compensar e incluso indemnizar tales falencias deben preferir el sistema jurídico laboral y, con ello, el juez laboral de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual también tiene como finalidad reparar los perjuicios que sean causados. *Mutis mutandis*, el conocimiento de los hechos que deban enjuiciarse a la luz de los elementos previstos en el artículo 90 Superior⁸⁵, relativos a la existencia de un daño antijurídico imputable a una autoridad pública, corresponde al juez de la acción de grupo, como juez de la responsabilidad del Estado.

99. Lo anterior, bajo el entendido de que razonar en términos de especialidad permite la salvaguarda de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva pues se brinda a los usuarios del servicio público de justicia la garantía de que su causa está siendo conocida por un juez investido de los conocimientos jurídicos y técnicos que se requieren para dirimir la controversia.

100. **CUARTO.** A los anteriores argumentos, se suma el hecho de que el juicio laboral se caracteriza por una estructura plena que, en esta materia, permite maximizar las garantías de quienes, siendo parte de la relación laboral, deciden llevar sus controversias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

101. En efecto, la tesis que sostiene que es procedente la acción de grupo para indemnizar los daños resultantes de la tardanza en el reconocimiento y pago de reajustes salariales, no brinda una protección completa al servidor público, pues lo cierto es que, si en ese estudio el juez advierte que la acreencia misma no ha sido satisfecha aún, estará maniatado para ordenar su reconocimiento y pago. Ello ocurre, verbigracia, con la reclamación de la indexación del reajuste salarial pues, abandonando un criterio nominalista o puramente monetario, el propósito de dicho emolumento no es otro que reconocer el valor intrínseco del salario, luego su carácter no será indemnizatorio sino retributivo. *A contrario sensu*, el criterio unificado que acoge la Sala Plena en esta sentencia, efectiviza en mayor medida los principios constitucionales que propenden por la salvaguarda de los intereses del trabajador, pues el juez laboral goza de una competencia amplísima para determinar la mejor manera en que se deben restablecer los derechos conculcados y, si se demuestran, indemnizar los perjuicios que se ocasionaron. De esta forma, se da cumplimiento al objeto que tienen los procesos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo prevé el artículo 103⁸⁶ del CPACA.

⁸⁵ C.P., «ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas [...]».

⁸⁶ CPACA, «ARTÍCULO 103. OBJETO Y PRINCIPIOS. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico [...]».



102. En ese sentido, conviene anotar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que constituye la vía procesal mediante la cual el juez laboral conoce las causas y reclamaciones de esta naturaleza, goza de una triple finalidad: (i) La primera referida al control de legalidad, la cual culmina con el pronunciamiento judicial sobre la anulación del acto administrativo o no. (ii) La segunda, que está subordinada a la prosperidad de la primera e implica el pronunciamiento judicial sobre el restablecimiento del derecho, el cual deberá ser definido por el juez atendiendo las circunstancias del caso concreto y, (iii) La reparación del daño, el cual encuentra la causalidad en perjuicios ocasionados que se derivan del acto anulado, esto es, los perjuicios inmateriales o materiales.

103. Ese amplio espectro de protección que provee el juicio laboral es un argumento de la mayor relevancia si se tiene en cuenta que, por regla general, los derechos que derivan de la relación empleador - trabajador son irrenunciables y no conciliables. En ese sentido, el juez laboral se encuentra en una mejor posición para que, a través del restablecimiento del derecho, salvaguarde de manera efectiva los derechos en discusión, de una manera que resulte acorde con los principios que rigen la relación laboral. Por su parte, en la mayoría de los casos, el juez de la acción de grupo, al advertir que este mecanismo debe prosperar, limita la indemnización al reconocimiento de una compensación económica colectiva que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales⁸⁷, lo que no necesariamente satisface el restablecimiento del derecho o la reparación del daño en armonía con los principios constitucionales de naturaleza laboral, pudiendo incluso llegar a diluirse derechos que no son renunciables ni conciliables.

104. **En conclusión**, el sistema jurídico laboral tiene vocación de plenitud lo que significa que todas las contingencias que tengan como causa el vínculo jurídico entre el Estado empleador y el servidor público, al igual que los efectos asociados a aquellas, deben solucionarse en aplicación de los principios y las reglas propias del sistema.

105. En la misma línea, la indexación y el pago de intereses moratorios, como medidas correctivas con miras a restablecer los derechos laborales violentados e indemnizar los perjuicios que con ello se hayan podido generar, se enmarcan en un escenario laboral que resulta extraño al ámbito de responsabilidad patrimonial estatal que se discute en la acción de grupo, por lo que en tales eventos esta vía procesal se torna improcedente.

106. En esa lógica, son emolumentos de naturaleza laboral los salarios, primas, bonificaciones, vacaciones, dotaciones o reajustes salariales, pero también lo son las indexaciones, sanciones, intereses y compensaciones que haya lugar a concederle al trabajador, bajo el entendido que aquel concepto comprende todo pago que pueda atribuirse de manera directa a la existencia de la relación jurídico

⁸⁷ L. 472 de 1998, art. 65.



laboral, así como a la dinámica en la que esta se desarrollo. Consecuentemente, el juez natural para conocer las controversias en las que se exija su pago, será el juez laboral de lo contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

-QUINTA PARTE-

LA REGLA DE UNIFICACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL TIEMPO

107. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica el criterio interpretativo a través de la siguiente regla: La acción de grupo es improcedente para tramitar pretensiones en las que se solicite la indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos. En tales casos, el juez natural para conocer y dirimir estas controversias será el juez laboral de lo contencioso administrativo, en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

EFECTOS EN EL TIEMPO DE LA REGLA DE UNIFICACIÓN

108. Ahora bien, en el *sub examine*, no se advierte la necesidad de dar efectos prospectivos a la regla de unificación acá definida, toda vez que esta no afecta los derechos adquiridos o fundamentales de las partes. Nótese que dentro del trámite del proceso se debatió ampliamente la procedencia o no de la acción de grupo para tramitar el tipo de pretensiones que se formularon en la demanda, es más, ello fue motivo de la apelación ante el Tribunal Administrativo de Antioquia por parte del grupo de servidores demandantes y el motivo por el cual solicitaron la revisión a través del presente mecanismo procesal.

109. Por lo anterior, se considera que la regla de unificación contenida en esta sentencia debe aplicarse de manera retroactiva a todos los casos pendientes de discusión tanto en vía administrativa como en vía judicial. De igual manera, debe precisarse que aquellos asuntos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

-SEXTA PARTE-

PROBLEMA JURÍDICO RESPECTO DE LA REVISIÓN EVENTUAL EN EL CASO CONCRETO

110. El problema jurídico que surge a partir de lo expuesto en los antecedentes de este proceso se resume en la siguiente pregunta:

111. Al proferir la sentencia de segunda instancia en este proceso, ¿El Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de su Sala Octava de Decisión, se apartó indebidamente de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la procedencia de



la acción de grupo cuando se pretende la indexación y el pago de intereses moratorios por el reconocimiento tardío de reajustes salariales y, con ello, esa providencia debe ser infirmada o dejada sin efectos?

112. En el *sub examine*, se observa que las pretensiones de la demanda tienen origen en un vínculo laboral que para el periodo indicado existió entre el grupo de demandantes y el departamento de Antioquia, y pueden sintetizarse como sigue a continuación:

Pretensiones de la demanda de grupo
Indexación de los salarios percibidos entre 2004 y 2006
Intereses moratorios sobre el monto no pagado por concepto de indexación de los salarios percibidos entre 2004 y 2006
Reajuste salarial retroactivo correspondiente a los años 2004, 2005 y 2006
Intereses moratorios sobre el monto no pagado por concepto de retroactivo del reajuste salarial correspondiente a los años 2004, 2005 y 2006
Perjuicios morales

113. Dentro de los límites del mecanismo de revisión eventual, debe tenerse en cuenta que el *ad quem* señaló que no era posible acceder a estas pretensiones porque si bien se reclama el reconocimiento de perjuicios materiales y morales por el pago tardío y sin indexación de los ajustes de salarios correspondientes a los años 2003 a 2006 de unos empleados públicos del departamento de Antioquia, puede inferirse que el daño que los actores afirman haber sufrido surge de la relación laboral, legal y reglamentaria que tuvieron en aquel periodo con el ente territorial y, por ello, al tratarse de acreencias laborales que deben ser reconocidas o declaradas, no es procedente la acción de grupo.

114. Esta Sala estima que el Tribunal Administrativo de Antioquia no desatendió ningún criterio unificado del Consejo de Estado pues lo cierto es que las decisiones que esta Corporación ha emitido frente a la procedencia de la acción de grupo cuando están en discusión cuestiones relativas a un vínculo laboral-administrativo, donde se distinguen las acreencias laborales, del derecho a recibir la reparación del daño ocasionado en el marco de una relación legal y reglamentaria, constan en autos de ponente o en sentencias proferidas por subsección. En ese sentido, no se observa que previo al proferimiento de esta sentencia existiere una posición que, en los términos del artículo 270 del CPACA, pudiera considerarse como genuina unificación jurisprudencial, por lo que en virtud del principio de autonomía e independencia judicial es del caso respetar el criterio que adoptó el *ad quem*.

115. Además, nótese que este último va en armonía con la tesis unificada que se acoge por esta vía de revisión al entender que la reclamación de la indexación y del pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales es ajena a la acción de grupo.



116. En tales condiciones, la revisión no está llamada a prosperar. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 274 numeral 6 del CPACA⁸⁸, no hay lugar a invalidar la sentencia del 7 de septiembre de 2009, proferida por la Sala Octava de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que resolvió la segunda instancia en este proceso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el sentido de precisar lo siguiente:

La acción de grupo es improcedente para tramitar pretensiones en las que se solicite indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos. El juez natural para conocer y dirimir estas controversias será el juez laboral de lo contencioso administrativo, en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Segundo: No invalidar la sentencia del 7 de septiembre de 2009, proferida por la Sala Octava de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la acción de grupo de la referencia.

Tercero: Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación, constituyen precedente en los términos del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retroactivos, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto: Efectuar las anotaciones a que haya lugar en el programa informático correspondiente y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al despacho judicial de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la presente sesión.

⁸⁸ LEY 1437. Art. 274. Numeral 6: [...] si prospera la revisión, total o parcialmente, se invalidará, en lo pertinente, la sentencia o el auto, y se dictará la providencia de reemplazo o se adoptarán las disposiciones que correspondan, según el caso.[...]



LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
(Aclaración de voto)

ROCÍO ARAUJO OÑATE
(Salvamento de voto)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
(Salvamento de voto)

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL
BASTO**
(Salvamento de voto)

MILTON CHAVES GARCÍA

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
(Salvamento de voto)

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ
ARGÜELLO**
(Salvamento de voto)

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ

**EDISON ALEXANDER JOJOA
BOLAÑOS**
(Salvamento de voto)

MARÍA ADRIANA MARÍN
(Salvamento de voto)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
(Salvamento de voto)

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
(Aclaración de voto)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
(Ausente con excusa)

CARMELO PERDOMO CUÉTER
(Salvamento de voto)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
(Aclaración de voto)

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
(Aclaración de voto)



Radicado: 05001-33-31-009-2006-00210-01
Demandante: Oscar Mario Arismendy Díaz y otros
Asunto: Sentencia de unificación

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
(Salvamento de voto)

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO
VALDÉS**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ
VARGAS**
(Salvamento de voto)

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

NICOLÁS YEPES CORRALES
(Aclaración de voto)

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>, en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

