

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION PRIMERA
SUBSECCION B**

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2026

Magistrado Ponente:	CESAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Radicado:	25000-23-41-000-2026-01323-00
Demandante:	CARLOS MARIO SALGADO MORALES Y OTRO
Demandada:	MINISTERIO DEL TRABAJO Y OTROS
Medio de control:	CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
Asunto:	CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 32 DE LA LEY 2466 DE 2025 – REGLAMENTACIÓN ACCESO AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE LA MUJER RURAL Y CAMPESINA

La Sala decide la solicitud presentada por el señor Carlos Mario Salgado Morales y otro, dirigida a obtener el cumplimiento de lo dispuesto de manera específica en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, a través del cual se adicionó el artículo 103C del Código Sustantivo del Trabajo

I. ANTECEDENTES

1.- Las actuaciones procesales adelantadas

1) Por escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta corporación, los señores Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe Córdoba Fajardo, presentaron demanda¹, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, contra la Nación- Ministerio del Trabajo, a fin de obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, a través del cual se adicionó el artículo 103C al Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de reglamentar la forma en que la mujer rural y campesina

¹ Archivo PDF “*DEMANDA30072026_151546*” de la carpeta “*001DemandaYAnexos*” del expediente digital.

accederá al sistema de seguridad social integral cuando no lo haga de manera contributiva.

2) Realizado el respectivo reparto, correspondió el conocimiento de la demanda al magistrado sustanciador de la referencia, quién la admitió por auto del 6 de agosto de 2026², ordenó la notificación de dicho proveído al ministro de Trabajo, o a quién hiciera sus veces, y le otorgó un término de tres (3) días para que se hiciera parte en el proceso, allegara y solicitara las pruebas que estimara pertinentes para ejercer su derecho de defensa, así como también a la agente del Ministerio Público para que rindiera su concepto. Dicho auto se comunicó a los demandantes vía mensaje de datos, y se notificó al ente ministerial accionado el 11 de agosto de 2026³.

3) Dentro del término otorgado en el auto anterior, el Ministerio del Trabajo contestó la demanda, y por auto del 26 de agosto de 2026⁴, se decretaron como pruebas los documentos allegados por las partes, así como también se reconoció personería jurídica para actuar como apoderado judicial del accionado al profesional del derecho designado por dicho ente ministerial.

4) Mediante auto del 11 de septiembre de 2026⁵, se ordenó vincular al asunto para integrar la parte demandada al presidente de la República y al director del Departamento Administrativo para Prosperidad Social, al considerar que también estarían legitimados en la causa por pasiva para dar cumplimiento a la norma presuntamente desacatada, de conformidad con lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política.

En dicho proveído, se otorgó a los vinculados un término de tres (3) días, a fin de que se hicieran parte en el proceso, allegaran y solicitaran las pruebas que estimaran pertinentes para ejercer su derecho de defensa, dentro del cual el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social allegó concepto⁶. El presidente de la

² Archivo PDF 005 del expediente digital.

³ Archivos PDF 006 y 007 del expediente digital.

⁴ Archivo PDF 011 del expediente digital.

⁵ Archivo PDF 014 del expediente digital.

⁶ Archivo PDF 016 del expediente digital.

República contestó la demanda de forma extemporánea⁷.

5) Por memorial allegado al despacho el 16 de septiembre de 2026, los demandantes aclararon que sus pretensiones se dirigían exclusivamente a obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso tercero de 32 de la Ley 2466 de 2025 y, en consecuencia, solicitaron que tanto el presidente de la República como el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social fueran desvinculados del asunto.

2.- Las pretensiones

En el escrito de subsanación a la demanda los accionantes invocaron como pretensiones las siguientes:

“VII. PRETENSIONES

PRIMERA. Se **DECLARE** que la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO** ha incumplido el deber legal contenido en el artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, al no haber reglamentado la forma en que la mujer rural y campesina accederá al sistema de seguridad social integral cuando no lo haga de manera contributiva, pese a ser dicho deber exigible desde la entrada en vigencia de la ley.

SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior, se **ORDENE** a la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO** que, dentro de un término perentorio, dé cumplimiento efectivo al mandato contenido en el artículo 32 de la Ley 2466 de 2025 y, en consecuencia, reglamente la forma en que la mujer rural y campesina accederá al sistema de seguridad social integral cuando no lo haga de manera contributiva, reconociendo los riesgos ocupacionales a los que se encuentra expuesta.”⁸

3.- Los hechos

Como fundamento fáctico de las súplicas, los demandantes expusieron, en síntesis, lo siguiente:

1) Aunque el artículo 32 de la Ley 2466 de 2025 contempla una obligación clara y exigible dirigida al Ministerio de Trabajo, consistente en reglamentar la forma en la cual

⁷ Archivo PDF 021 del expediente digital.

⁸ Archivo PDF “*DEMANDA30072026_151546*” pág. 10 de la carpeta “*001DemandaYAnexos*” del expediente digital.

la mujer rural y campesina accederá al Sistema de Seguridad Social Integral cuando no lo haga de manera contributiva, exigible a dicho ente ministerial desde el 25 de junio de 2025, sin que el legislador hubiera condicionado su cumplimiento a término alguno, a la fecha de presentación de la demanda dicha obligación no ha sido cumplida.

2) Por escrito del 3 de julio de 2026 solicitaron al Ministerio de Trabajo que cumpliera con el mandato contenido en el referido artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, a fin de constituirlo en renuencia, no obstante, luego de haber transcurrido más de diez (10) días hábiles desde su presentación no ha expedido la reglamentación respectiva.

4.- Contestaciones a la demanda

4.1.- Presidente de la República

Contestó la demanda de forma extemporánea.

4.2.- Ministerio del Trabajo

Contestó la demanda, a través de apoderado judicial, por escrito a través del cual aceptó algunos hechos, negó la existencia de dos, respecto de uno manifestó que no se constituía en un hecho y que otro debía acreditarse. Además, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y pidió que el medio de control ejercido fuera declarado improcedente, para lo cual expuso los siguientes argumentos:

1) El Consejo de Estado ha reconocido que, ante la ausencia de un plazo legal, la administración cuenta con un “*plazo razonable*” para expedir la reglamentación, el cual debe evaluarse a la luz de la complejidad técnica de la materia a regular, el número de entidades cuya concurrencia se requiere, la necesidad de estudios previos, diagnósticos y consultas, así como también las etapas de técnica normativa exigidas por el Decreto 1081 de 2015. En el caso, el mandato que se pide cumplir tiene una complejidad técnica sustancialmente mayor e impone cargas económicas al Estado, por lo cual, si bien es claro, no es exigible, y el tiempo transcurrido a la fecha *per se* no es indicativo de incumplimiento.

2) Propuso como excepción la que denominó “*improcedencia de la acción por tratarse de una reglamentación que compromete gasto público*”, respecto de la cual alega que el diseño normativo de la materia a regular impacta el erario público, toda vez que, para la afiliación de las mujeres campesinas a riesgos laborales y de forma no contributiva al Sistema de Seguridad Social Integral, no solo se debe garantizar la existencia de recursos, sino también de las demás erogaciones necesarias para garantizar su viabilidad y operatividad, lo cual implica una disposición y programación presupuestal que no puede ser ordenada por el juez de cumplimiento sin el trámite previo del marco fiscal de mediano plazo, y el respeto estricto a las normas orgánicas de presupuesto

4.3.- El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Contestó la demanda, a través de apoderado judicial, por escrito a través del cual aceptó los hechos, se opuso a las pretensiones, y solicitó que fuera declarada la falta de competencia para regular la materia o, en su defecto la falta de legitimación en la causa por pasiva, para lo cual argumentó, en síntesis, lo siguiente:

1) Aunque la norma cuyo cumplimiento se pretende contiene un enunciado según el cual el Gobierno Nacional velará por eliminar cualquier forma de discriminación o explotación de la mujer trabajadora, de la interpretación integral de la demanda y la prueba aportada para acreditar la renuencia, se deduce que se dirige exclusivamente a exigir el cumplimiento del deber de reglamentación impuesto de manera específica y expresa al Ministerio de Trabajo.

2) Sostener que toda entidad que integra el Gobierno Nacional conforme al artículo 115 de la Constitución Política, queda vinculada a cumplir un deber reglamentario que la ley asignó a una sola cartera, conduciría a diluir la especialidad de la asignación legal de competencias, y generaría obligaciones de imposible cumplimiento para entidades que carecen de atribución legal y técnica sobre la materia. Además, la jurisprudencia relativa al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política presupone que se individualice al órgano titular de la potestad reglamentaria sobre la materia concreta, la cual el legislador concretó en el Ministerio de Trabajo.

3) Propone como excepciones las que denominó “*falta de competencia legal*” y “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, respecto de las cuales alega que, conforme al Decreto 17 de 2025, no tiene la competencia legal ni funcional para reglamentar una materia que corresponde exclusivamente al Ministerio de Trabajo, no se le mencionó en la demanda, ni se le dirigió requerimiento previo alguno, por lo cual carece de legitimación en la causa por pasiva para cumplir con el deber cuyo cumplimiento se reclama.

4) Concluye señalando que su vinculación parte de la premisa errada de que los ministerios no cuentan con la posibilidad de reglamentar asuntos técnicos de su competencia operativa y funcional, y conforme a la sentencia C-1005 de 2008, aunque su potestad reglamentaria es residual y subordinada a la del Presidente de la República, reside exclusivamente en estos.

5.- El concepto del Ministerio Público

La agente del Ministerio Público delegada ante esta corporación no rindió concepto en el asunto.

I. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resolverá el asunto sometido a consideración, con el siguiente derrotero: 1) aspectos procesales previos; 1.1.) la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la desvinculación del presidente de la República; 1.2.) de la excepción que el demandado Ministerio del Trabajo denominó “*improcedencia de la acción por tratarse de una reglamentación que compromete gasto público*”; 2) la finalidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley medio o de actos administrativos; 3) la disposición legal cuyo cumplimiento se pretende; 4) el caso concreto.

1.- Aspectos procesales previos

1.1. - La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la desvinculación del presidente de la República

En cuanto a este punto, se recuerda que en el escrito de contestación a la demanda el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social alegó como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que carecía de competencia legal y funcional para regular la materia, no se le mencionó en la demanda, ni se le dirigió requerimiento previo alguno.

De otro lado, se recuerda que, si bien la demanda presentada por los señores Carlos Mario Salgado Morales y otro, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley se admitió respecto de la totalidad del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, a través del cual se adicionó el artículo 103C al Código Sustantivo del Trabajo, por medio de memorial allegado al despacho el 16 de septiembre de 2026, los demandantes aclararon que se dirigía a obtener únicamente el cumplimiento del inciso tercero de esa disposición normativa, y solicitó que se ordenara la desvinculación del Presidente de la República y el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La legitimación en la causa hace relación a la capacidad o interés jurídico que tienen las partes en un determinado proceso para formular o controvertir pretensiones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

Así, se encuentra legitimado en la causa por pasiva quien, conforme a la Ley sustancial, tiene la aptitud o capacidad para controvertir u oponerse a las pretensiones formuladas por el demandante en un determinado proceso.

En tratándose del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, la legitimación en la causa por pasiva se encuentra prevista en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997, conforme al cual dicho medio de control deberá dirigirse frente a la autoridad que le corresponda cumplir los mandatos contenidos en la norma con fuerza material de Ley o acto administrativo.

Teniendo en cuenta que los accionantes precisaron que presentaban su demanda con el fin de obtener el cumplimiento del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, a través del cual se adicionó el artículo 103C al Código Sustantivo del Trabajo, el cual contempla dos mandatos dirigidos únicamente frente al Ministerio de Trabajo y no respecto del Gobierno Nacional, que en los términos del artículo 115 de la Constitución Política se encuentra conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, es evidente que el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no se encuentra legitimado en la causa por pasiva en el presente asunto, toda vez que no tiene un interés jurídico para controvertir las pretensiones de cumplimiento elevadas por el actor.

En ese orden de ideas, esta Sala de Decisión declarará como probada la excepción que el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social denominó “*falta de legitimación por pasiva*” y, en consecuencia, ordenará su desvinculación del presente asunto.

De otro lado, teniendo en cuenta que el inciso tercero del referido inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025 contempla dos mandatos dirigidos exclusivamente frente al Ministerio de Trabajo y no respecto del Gobierno Nacional, es evidente que el Presidente de la República también carece de competencia para reglamentar la forma en que la mujer rural y campesina accederá al sistema de seguridad social integral cuando no lo haga de manera contributiva, así como tampoco para reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas, por lo cual carece de legitimación en la causa por pasiva en el caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997, en consecuencia, se ordenará su desvinculación del presente asunto.

Por sustracción de materia, la Sala se abstendrá de pronunciarse respecto de la excepción que el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social denominó “*falta de competencia legal*”

1.2.- La excepción que el demandado Ministerio del Trabajo denominó “*improcedencia de la acción por tratarse de una reglamentación que compromete gasto público.*”

En este punto, es de recordar que el Ministerio del Trabajo alega que el medio de control ejercido debe ser declarado improcedente, en tanto el diseño normativo de la materia a regular impacta el erario público, toda vez que, para la afiliación de las mujeres campesinas a riesgos laborales y de forma no contributiva al Sistema de Seguridad Social Integral, se debe garantizar no solo la existencia de recursos, sino también las demás erogaciones necesarias para garantizar su viabilidad y operatividad.

Al respecto, el parágrafo del artículo 9.º de la Ley 393 de 1997 establece que el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos no resulta procedente para perseguir el cumplimiento de normas que establecen gastos.

En cuanto a dicha limitación, la Corte Constitucional⁹ precisó lo siguiente:

“En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales. Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual "todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse", que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura.”

De lo expuesto, se entiende que la improcedencia del medio de control de cumplimiento frente a normas que establecen gastos se funda en la imposibilidad de que a través de su ejercicio se ordene a la autoridad o particular incumplido que realice una erogación presupuestal o modifique la forma en la que destinará su presupuesto¹⁰.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998, C.P. Antonio Barrera Carbonel, Hernando Herrera Vergara.

¹⁰ Yepes Barreiro Alberto, *“Acción de cumplimiento, Orígenes, concepto y desarrollo”*, Ed, Legis 2019, pág. 125.

Por su parte, el Consejo de Estado¹¹ ha precisado lo siguiente:

“Son normas que establecen gastos, aquéllas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al Tesoro. Según el inciso segundo del Art. 345 de la Constitución, no podrá hacerse gasto alguno si no ha sido decretado por el congreso, por las Asambleas departamentales o por los Concejos distritales o municipales. A este tipo de normas es a las que se refiere el Art. 9° de la ley 393 de 1997”¹²

“(…) el parágrafo del artículo 9° de esa normativa dispone que "la acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos". Así, en relación con la hermenéutica de esa causal de improcedibilidad de la acción de cumplimiento, en algunas oportunidades se ha sostenido que aquella restricción no puede conducir a eliminar el núcleo de protección para el cual fue diseñada, esto es, la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la norma, aun cuando tenga repercusiones económicas. Precisamente por ello, se ha dicho que para un correcto entendimiento de la norma sub júdice deben diferenciarse dos conceptos. De un lado, el de establecimiento o creación de un gasto y, de otro, el de ejecución del mismo. Así, mientras el primero no puede ser objeto de una acción de cumplimiento, en tanto que es un asunto ajeno a la competencia judicial, el segundo sí puede ser exigido por medio de esta acción constitucional, pues en sentido estricto el juez simplemente exige la efectividad de la decisión legislativa o gubernamental de autorizar un gasto público. Entonces, cuando un gasto fue ordenado en la norma y éste fue incorporado en el presupuesto por medio de una apropiación presupuestal, el cumplimiento de esas disposiciones puede hacerse exigible con la acción de cumplimiento, pues el juez no establece directamente el gasto, sino que ordena la efectividad del derecho. (...) no en todos los casos en que el débito prestacional comporte una erogación de dinero, se configura la excepción del parágrafo en comento, pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturalizaría el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que, las más de las veces, las conductas exigibles de las autoridades públicas, directa o indirectamente, conllevan una erogación.”¹³

Ahora bien, por gastos se entienden aquellos recursos presupuestarios utilizados para la

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de enero de 1998. Expediente ACU-127, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 26 de febrero de 2004, Expediente ACU-2003-4052, C.P. Darío Quiñones Pinilla.

realización de actividades de interés común o para atender necesidades de beneficio social.¹⁴

Precisado lo anterior, para esta Sala de Decisión es claro que contrario a lo que alega el Ministerio del Trabajo, el mandato contenido en la primera parte del inciso tercero de la norma con fuerza material de Ley que se pide cumplir, esto es, la reglamentación de la forma en que la mujer rural y campesina accederá al sistema de seguridad social integral cuando no lo hagan de manera contributiva, no implican *per se* una erogación dineraria.

En efecto, con independencia de que en el régimen o esquema no contributivo la persona puede acceder a una prestación o mecanismo de protección social sin tener que financiarlo mediante el pago de cotizaciones periódicas propias, ello no implica necesariamente que estas deban ser financiadas por la Nación, y no existe disposición alguna en la Ley 2466 de 2025 que señale de manera específica que la afiliación de las mujeres rural y campesina deba financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación.

En este punto, es de precisar que no puede confundirse la existencia de un impacto fiscal que eventualmente se pueda generar con ocasión de la reglamentación de la materia, con la necesidad de que exista una disponibilidad presupuestal para expedirla. Además, el mandato que se pide cumplir solo se encuentra referido a reglamentar el mecanismo de afiliación como tal, más no la forma en la cual deben financiarse las cotizaciones respectivas.

Con fundamento en lo expuesto, esta Sala de Decisión declarará como no probada la excepción que el demandado Ministerio del Trabajo denominó “*improcedencia de la acción por tratarse de una reglamentación que compromete gasto público.*”

2.- Finalidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos

¹⁴ Yepes Barreiro Alberto, “Acción de cumplimiento, Orígenes, concepto y desarrollo”, Ed, Legis 2019, pág. 125.

El medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 del CPACA tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos y, de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos son los siguientes:

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1.º Ley 393 de 1997).
- b) **Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento** (arts. 5.º y 6.º *ibidem*).
- c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8.º de la misma norma).
- d) **Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.**
- e) No procede la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso de que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

3.- La norma con fuerza material de Ley cuyo cumplimiento se pretende.

Los accionantes alegan como mandato incumplido el contenido en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025 “*por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia*”, el cual preceptúa lo siguiente:

“CAPÍTULO IV

Medidas para promover la formalización laboral

(...)

ARTÍCULO 32. Protección al Trabajo femenino rural y campesino. Se adiciona un artículo al Título V Capítulo I del Código Sustantivo del Trabajo, así:

“Artículo 103C. Protección al trabajo femenino rural y campesino. El trabajo de la mujer rural y campesina será especialmente protegido, y se deberá reconocer la dimensión productiva, social y comunitaria de su trabajo.

Deberán ser remuneradas por el trabajo que realizan en la preparación de alimentos, el cuidado de personas, animales y de cultivos, y las demás que desarrollen de manera subordinada, en relación con sus empleadores.

El Ministerio del Trabajo reglamentará la forma en que la mujer rural y campesina accederá al sistema de seguridad social integral cuando no lo hagan de manera contributiva. Para ello deberá reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas, teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y sociales, y las múltiples jornadas de trabajo, incluyendo aquellas relacionadas con el cuidado de familias, personas enfermas, personas con discapacidad y otras.

El Gobierno nacional y los empleadores velarán por eliminar cualquier forma de discriminación o explotación”.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo implementará mecanismos de sensibilización dirigidos a las mujeres rurales y campesinas, con el fin de facilitar la comprensión y el ejercicio pleno de sus derechos laborales.”

4.- El caso concreto.

En el caso *sub examine*, los demandantes, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, demandaron al Ministerio del Trabajo con el fin de que cumpliera con

lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, por el cual se adicionó el artículo 103C del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de reglamentar la forma en que la mujer rural y campesina accederá al Sistema de Seguridad Social Integral cuando no lo haga de manera contributiva.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la **Sala accederá** a las pretensiones de cumplimiento, por las razones que a continuación se exponen:

1) En relación con los requisitos mínimos de la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“El artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que, en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.

“Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, son tres los requisitos mínimos exigidos para que proceda la acción de cumplimiento: a) Que la obligación cuya observancia se discute esté consignada en la ley o en acto administrativo; b) Que contenga la norma un mandato claro, inobjetable para la autoridad a la cual se reclama el cumplimiento; y c) Que se pruebe la renuencia tácita o expresa de la autoridad llamada a cumplir la norma jurídica”¹⁵

En sentencia de 2003, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

*“La ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, **que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción, esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución;** que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y **que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.***

(...)

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, expediente 2002-1065-01(ACU-1498), C.P. Roberto Medina López.

“En lo que hace a las características de la obligación exigible, esta Corporación ha sido enfática en señalar que cuando las normas cuyo cumplimiento se demandan no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar”. (resalta la Sala)¹⁶.

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes transcritos y con los lineamientos trazados por esta corporación en reiteradas oportunidades¹⁷, se tiene lo siguiente:

a) El deber jurídico incumplido consignado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo debe contener **un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la autoridad respecto de la cual se busca el cumplimiento de este, sin ningún condicionamiento. Es decir, su obligatoriedad debe resultar evidente y sin discusión alguna.**

b) Adicionalmente, el incumplimiento de dicho mandato debe generar una irregularidad de la autoridad renuente en el ejercicio de sus funciones.

c) Que el demandante no cuente con otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o los actos administrativos.

d) Finalmente, en los eventos en los que la norma cuyo cumplimiento se demanda no reúnan las características anotadas anteriormente no se podrá acceder a las pretensiones de la demanda.

2) Tal como se ha señalado en diversas oportunidades, el medio de control de cumplimiento tiene como propósito hacer efectivo el acatamiento de una ley o acto administrativo y, en ese orden, la norma requiere que su contenido incluya deberes que lleven implícitos mandatos claros, expresos, imperativos e inobjetables respecto de una determinada autoridad, situación que se predica respecto del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, tal como se pasa a explicar:

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación: 2003-00451-01, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

¹⁷ Consultan entre otras: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, sentencia de 20 de febrero de 2012, Exp. AC-2012-00061, M.P. Fredy Ibarra Martínez.

En cuanto a las características que deben tener los mandatos imperativos expresos e inobjetables, cuyo cumplimiento puede ser exigido a través del presente medio de control, el Consejo de Estado¹⁸ ha indicado lo siguiente:

“[E]l mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar.”

3) Precisado lo anterior, de la lectura de la segunda parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, se advierte que consagra un mandato claro y expreso dirigido al Ministerio del Trabajo, consistente en reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y sociales, y las múltiples jornadas de trabajo, incluyendo aquellas relacionadas con el cuidado de familias, personas enfermas, con discapacidad y otras.

A su vez, de la lectura de la primera parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, se advierte que también contempla un mandato claro y expreso, dirigido al Ministerio de Trabajo, consistente en que luego de reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, en los términos allí previstos reglamente la forma en la cual accederán al Sistema de Seguridad Social Integral cuando no lo haga de manera contributiva.

De otro lado, se advierte que el mandato contenido en el inciso segundo del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, es imperativo e inobjetable, y por lo tanto

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 25 del enero de 2024, Expediente: 2500-23-41-000-2022- 00243-01, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

exigible al Ministerio de Trabajo, desde la fecha en la cual entró en vigor dicha Ley, es decir, desde el 25 de junio de esa misma anualidad, en los términos de lo dispuesto en el artículo 70 *ibidem*¹⁹, teniendo en cuenta que el legislador no condicionó su cumplimiento a ninguna otra acción.

En ese orden de ideas, al contener el inciso segundo del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, un mandato imperativo, inobjetable y perentorio, puede inferirse su incumplimiento respecto del Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, aunque en principio se podría considerar que el mandato contenido en la primera parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, no resultaría exigible al Ministerio de Trabajo, en tanto su cumplimiento estaría condicionado a que dicho ente ministerial reconociera los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina; tal como se precisó en líneas precedentes, este último mandato debía cumplirse desde la fecha en la cual se promulgó dicha Ley, esto es, 25 de junio de 2025, y se debía presentar el proyecto de Decreto y agotar el trámite de instrumentación normativa en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de ésta última fecha.

En lo relativo al término máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación en aquellos eventos en los cuales el legislador no prevé un término o plazo específico para ello, el Consejo de Estado²⁰ ha señalado lo siguiente:

“La jurisprudencia actualmente vigente, en materia de cumplimiento, ha determinado que la acción constitucional sí es el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

La acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto debido a que, como se explicará la

¹⁹ **“ARTÍCULO 70. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga o modifica todas las que le sean contrarias o incompatibles. Se deroga el literal b) el artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo.”

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2021, Expediente: 44001-23-40-000-2021-00027-01 (ACU), C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida su procedencia.

Conviene advertir, que el Congreso de la República al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 de la Constitución Política, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador delega al ejecutivo el deber de ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias.

Ahora bien, la potestad reglamentaria se ha entendido como el ejercicio de la atribución contemplada en el numeral 11 del artículo 189 Superior, a través de la cual el poder ejecutivo tiene la facultad de dictar las normas que estime necesarias a fin de garantizar la efectiva aplicación de las leyes, cuando de ellas se advierta la existencia de aspectos que deben precisarse o ahondarse mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes.

En principio, el poder ejecutivo tiene plena autonomía para decidir cuándo ejerce la potestad reglamentaria reconocida en la Constitución. No obstante, y como se anotó en muchos eventos el legislador, en aplicación del principio de colaboración armónica, es quien compele al Gobierno Nacional a ejercer dicha atribución.

Esto es así, porque algunas leyes están permeadas de tecnicismos que solo pueden ser desarrolladas a través de una normativa detallada y expedida por un experto que usualmente se encuentra en el Gobierno Nacional. Asimismo, es de anotar que algunas normas solo pueden alcanzar su efecto útil en la medida en que se expida la reglamentación exigida por la ley.

Por supuesto, la orden contenida en la ley relacionada con reglamentar determinada materia, no significa que el poder ejecutivo quede despojado de la discrecionalidad con la que cuenta para reglamentar, pues el mandato que aquella impone no delimita la potestad reglamentaria, ni asigna los parámetros de contenido en los cuales esta deba surtirse.

Así pues, el legislador a través de la ley puede bien imponer un plazo al Gobierno Nacional para que aquel proceda a hacer la respectiva reglamentación o guardar silencio al respecto, y únicamente establecer el deber de reglamentar.

Esto es así, porque la ausencia de un término para ejercer la potestad reglamentaria no significa que aquel mandato no sea exigible, razón por la cual la acción de cumplimiento sí es procedente para solicitar la materialización de esa clase de disposiciones.

En efecto, sería un contrasentido afirmar que la carencia de un plazo para ejercer la potestad reglamentaria deriva en que el mandato contemplado en la ley se torna inane, inexistente o carente de exigencia, cuando lo cierto es que aquel es plenamente exigible.

Así las cosas, huelga manifestar que la acción de cumplimiento, se erige como el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria, aun cuando en la ley no se haya estipulado un lapso expreso para satisfacerla.” (Resalta la Sala)

De la jurisprudencia transcrita se entiende que el medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos es procedente para exigir el cumplimiento de la potestad reglamentaria, tanto en aquellos eventos en los cuales el legislador ha fijado un plazo para ejercerla, como en el caso en el que no lo ha establecido, pero que resulta necesario o indispensable para la expedición de una reglamentación legal, a fin de posibilitar la eficacia práctica o material de la norma. Sin embargo, en esta segunda hipótesis, para que sea exigible la obligación, debe haber transcurrido un término razonable que no puede exceder de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la respectiva normatividad que requiere reglamentación.²¹

Conforme a lo expuesto, para esta Sala de Decisión es claro que el mandato contenido en la primera parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, además de ser claro y expreso, también es imperativo e inobjetable, y por lo tanto exigible al Ministerio del Trabajo, toda vez que el artículo 70 de dicha Ley dispuso que empezaría a regir desde la fecha de su promulgación, siendo publicada en el Diario Oficial N.º 53.160 del 25 de junio de 2025, es decir que el término de seis (6) meses con el que contaba dicho ente ministerial para expedir la reglamentación respectiva venció el 25 de diciembre de 2025, quién se encuentra en mora de cumplir lo allí ordenado, siendo este el mecanismo procedente para ordenar su cumplimiento.

También se logra evidenciar que pese a que ya ha transcurrido aproximadamente un (1) año y tres (3) meses, desde que se promulgó la Ley, así como también aproximadamente nueve (9) meses desde que venció el término máximo de seis (6) meses para que el Ministerio cumpliera los mandatos previstos en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, dicho ente ministerial no ha desplegado ninguna actuación dirigida a reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y sociales, y las múltiples jornadas de trabajo, incluyendo aquellas relacionadas con el cuidado de familias, personas enfermas, con discapacidad y otras, así como tampoco para cumplir

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente: 63001-23-33-000-2015-00227-01, C.P. Rocío Araujo Oñate.

con la reglamentación cuyo cumplimiento reclaman los demandantes en ejercicio del presente medio de control.

En efecto, no obra en el expediente prueba alguna de que el Ministerio de Trabajo hubiera adelantado gestión alguna dirigida a cumplir los mandatos contenidos en la norma con fuerza material de Ley que se pide cumplir a través del presente medio de control, lo cual resulta bastante reprochable dado el tiempo transcurrido y la importancia de la materia a regular.

Así las cosas, para esta Sala de Decisión es claro que el Ministerio de Trabajo incumplió los mandatos contenidos en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, a través del cual se adicionó el artículo 103C del Código Sustantivo del Trabajo.

Ahora bien, aunque según el numeral 5.º del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, el término perentorio para cumplir los mandatos contemplados en la referida disposición normativa no podría exceder de los diez (10) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria del fallo, la misma disposición señala que en caso de que fuese necesario un término mayor, el Juez lo definirá previa sustentación en la parte motiva de la sentencia.

Al respecto, teniendo en cuenta que a la fecha no se evidencia que el Ministerio de Trabajo hubiera adelantado alguna actuación dirigida a reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, en los términos previstos en la norma que se pide cumplir, así como tampoco a estructurar el proyecto reglamentario, así como también la dificultad técnica que podría regular la materia, la cual implica no solo la coordinación entre diversas entidades y sectores, sino también la realización de diversas gestiones, se considera procedente ampliar el plazo para dar cumplimiento al mandato contenido en la segunda parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025 a un (1) mes, y para cumplir con el mandato contenido en la primera parte del inciso tercero de esa disposición normativa a tres (3) meses, contados a partir de la fecha en la cual venza el primer término.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Sala de decisión **accederá a las pretensiones de cumplimiento**, en consecuencia, **ordenará** al Ministerio del Trabajo que cumpla con lo ordenado en la segunda parte del inciso tercero del artículo 32 de la

Ley 2466 de 2025, en el sentido de que dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelante todos los estudios y gestiones administrativas necesarias para reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y sociales, y las múltiples jornadas de trabajo, incluyendo aquellas relacionadas con el cuidado de familias, personas enfermas, con discapacidad y otras.

De otro lado, **accederá a las pretensiones de cumplimiento**, en consecuencia, **ordenará** al Ministerio del Trabajo que cumpla con lo ordenado en la primera parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, en el sentido de que dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha en la cual venza el término de un (1) mes que le fue otorgado para reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, reglamente la forma en que la mujer rural y campesina accederá al Sistema de Seguridad Social Integral cuando no lo hagan de manera contributiva.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1.º) Declarar como no probada la excepción que el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social denominó *“falta de legitimación por pasiva”* y, en consecuencia, ordenar su desvinculación del presente asunto, por las razones aquí expuestas.

2.º) Ordenar la desvinculación del presente asunto del Presidente de la República, por la razón expuesta en esta providencia.

3.º) Declarar como no probada la excepción que el demandado Ministerio del Trabajo denominó *“improcedencia de la acción por tratarse de una reglamentación que compromete gasto público”*, por las razones aquí expuestas.

4.º) Declarar que el Ministerio del Trabajo **incumplió** los mandatos contenidos en la primera y segunda parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, por el cual se adicionó el artículo 103C del Código Sustantivo de Trabajo, por las razones aquí expuestas y, en consecuencia,

5.º) Ordenar al Ministerio del Trabajo que cumpla con lo ordenado en la segunda parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, en el sentido de que dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelante todos los estudios y gestiones administrativas necesarias para reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y sociales, y las múltiples jornadas de trabajo, incluyendo aquellas relacionadas con el cuidado de familias, personas enfermas, con discapacidad y otras, así como también,

6.º) Ordenar al Ministerio del Trabajo que cumpla con lo ordenado en la primera parte del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 2466 de 2025, en el sentido de que dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha en la cual venza el término de un (1) mes que le fue otorgado para reconocer los riesgos ocupacionales a los que se encuentran expuestas las mujeres rural y campesina, reglamente la forma en que la mujer rural y campesina accederá al Sistema de Seguridad Social Integral cuando no lo hagan de manera contributiva.

7.º) Notificar esta decisión a las partes vía electrónica en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

8.º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archivar** el expediente y **desactivar** el proceso en el aplicativo SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Expediente: 25000-23-41-000-2026-01323-00
Demandante: Carlos Mario Salgado Morales y otro
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
Sentencia de primera instancia

Magistrado
(firmado electrónicamente)

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
(firmado electrónicamente)

***Constancia.** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*