COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/408/21

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/408/21
Expediente	—
Fecha	2021-09-10
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Demanda De Inconstitucionalidad De Decreto Con Fuerza Material De Ley
- Remuneracion Minima Vital Y Movil
- Principio De Remuneracion Minima Vital Y Movil
- Congreso De La Republica Y Presidente De La Republica
- /Ley Marco En Materia Salarial Y Prestacional
- Derechos Adquiridos

Resumen del caso (según la propia sentencia)

En esta oportunidad el ciudadano Miguel Ángel Sánchez Lara consideró que el incremento del 20% anual de la prima de localización, consagrado en el artículo 8 del Decreto ley 415 de 1979 desconocía los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución. En palabras del actor, este incremento no dependía de las funciones desempeñadas o la cantidad o calidad del trabajo realizado y, además, no perseguía el mantenimiento del poder adquisitivo de la remuneración de los empleados ubicados en algunos municipios del país.

Texto completo

C-408-21 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-408/21 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO CON FUERZA MATERIAL DE LEY- Competencia de la Corte Constitucional DERECHO AL TRABAJO- Valor y principio orientador del Estado Social de Derecho TRABAJO- Derecho y obligación social/ DERECHO AL TRABAJO- Protección en todas sus modalidades (…) el artículo 25 superior establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Esta norma, como lo ha dicho esta corporación “implica la búsqueda de la efectividad de las garantías constitucionales en el ejercicio de cualquier tipo de trabajo. El mecanismo protector por excelencia es la expedición de normas generales que, además de regular los aspectos relativos a la prestación individual de servicios, le aseguren al trabajador una vida digna”.

ESTATUTO DEL TRABAJO- Principios REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL- Alcance PRINCIPIO DE IGUALDAD- Igual trato para idéntica situación / PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL- Alcance PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL- Mantenimiento del poder adquisitivo (…) respecto del derecho a una “remuneración mínima vital y móvil”, esta Corte lo ha interpretado “como un derecho constitucional

de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, pese a que, ni del texto del artículo 53, ni de las discusiones en la Asamblea Constituyente se desprende un tal derecho.” Esto, en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución que permite afirmar que con base en los fines previstos en el Preámbulo, los principios fundamentales de Estado social de derecho, la dignidad humana, la solidaridad y el mandato del Estado de intervenir para asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

PRINCIPIO DE REMUNERACION MINIMA VITAL Y MOVIL- Lineamientos precisos CONGRESO DE LA REPUBLICA Y PRESIDENTE DE LA REPUBLICA- Competencia concurrente en definición de régimen salarial y prestacional de los servidores públicos CONGRESO DE LA REPUBLICA- Establecimiento de marco general para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos LEY MARCO- Objeto /LEY MARCO EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL- Alcance de los reglamentos del Ejecutivo (…) la posibilidad de que el Gobierno fije el régimen salarial de los servidores del Estado, así como sus incrementos anuales, responde a la necesidad de facilitar cambios en esta materia, toda vez que una eventual pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria, iría en detrimento de los trabajadores.

PRIMA PARA EMPLEADOS DEL SENA- Naturaleza (…) la prima de localización está prevista para aquellos servidores públicos que presten sus servicios de forma permanente en zonas en las cuales, por las condiciones geográficas, de vías y medios de transporte, de alteración del orden público, el ingreso a ellas, la permanencia y la movilización en las mismas exige un esfuerzo físico y económico para quienes pretenden cumplir con su labor. De manera que esta prestación puede entenderse como un incentivo económico para que los empleados públicos y trabajadores oficiales que la reciben puedan asumir la prestación del servicio en las regiones a las cuales alude la norma acusada.

NORMA ACUSADA- Interpretación conforme a Constitución vigente De conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, cuando la demanda de constitucionalidad recae sobre una disposición que fue promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1886, ésta deberá ser analizada a la luz del nuevo diseño constitucional con el fin de establecer si existe una incompatibilidad material o sustancial entre la norma cuestionada y los principios que orientan el nuevo modelo fijado por la Constitución de 1991.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD- Intensidad leve DERECHOS ADQUIRIDOS- Intangibilidad no significa que la legislación deba permanecer petrificada indefinidamente PRIMA PARA EMPLEADOS DEL SENA- Incremento anual (…) la Corte Constitucional insistió en que la prima de localización en sí misma no había sido cuestionada y por lo tanto, la misma permanecía vigente, resaltando su finalidad y que el riesgo que asumen los funcionarios del Sena al trasladarse a estas zonas y prestar sus servicios en ellas, debía ser recompensado por el Estado. En segundo lugar, al mantener su vigencia dentro del ordenamiento jurídico, esta prima deberá ser objeto de los incrementos anuales correspondientes que realice el Gobierno y dentro de los parámetros específicos trazados por el legislador en la ley marco, garantizando así el carácter móvil del salario de estos funcionarios que la reciben . En este entendido, la supresión del aumento contemplado en la norma demandada, tampoco se constituye en una medida regresiva.

Referencia: Expediente D-14252 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979 (Por el cual se modifica la escala de remuneración de los empleos del Sena y se dictan otras disposiciones).

Magistrada Sustanciadora: CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021). La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto

Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, cumplidos todos los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA I. ANTECEDENTES 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Miguel Ángel Sánchez Lara demanda el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979 (Por el cual se modifica la escala de remuneración de los empleos del Sena y se dictan otras disposiciones). La demanda fue radicada con el número D-14252.

2. El demandante afirmó que la norma demandada vulneraba los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 76 de la Constitución de 1886. Lo anterior, porque este incremento del 20% es muy superior al índice de inflación desde el año 1999 y con él no se protege de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, sino que se aumenta desproporcionadamente el valor de la prima de localización que pretende actualizar. Además, consideró que no existían razones para una diferencia salarial tan grande, entre los trabajadores ubicados en esos territorios a los que están en el resto del país.

3. Mediante auto del 24 de mayo de 2021, la magistrada inadmitió la demanda por considerar los argumentos expuestos por el demandante no cumplían con la carga de presentar razones pertinentes, específicas y suficientes para que la demanda fuera admitida.

Además, respecto del cargo relacionado con la violación del artículo 76 de la Constitución de 1886, le recordó al accionante que el mismo perdió vigencia con la promulgación de la Constitución de 1991.

Dentro del término concedido, el accionante presentó escrito de corrección. 4. En auto del 16 de junio de 2021, el despacho a dmitió la demanda en cuanto al cargo por desconocimiento de los artículos 1, 25 y 53 superiores. Por lo tanto, comunicó el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo para que conceptuaran, en caso de estimarlo oportuno. Del mismo modo, invitó a la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a las facultades de Derecho de la Universidad de Los Andes, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la Universidad Sergio Arboleda, a la Corporación Excelencia en la Justicia, la Fundación para el Debido Proceso, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia-, así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA 5. El texto de la norma demandada es el siguiente: “DECRETO 415 DE 1979 (febrero 26) Por el cual se modifica la escala de remuneración de los empleos del Sena y se dictan otras disposiciones El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 53 de 1978, decreta:

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

Esta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente ". III. DEMANDA 6. El accionante aclaró que la acción constitucional no tiene por objeto que la prima de localización “pierda su vigencia, o no permanezca en el ordenamiento jurídico, sino que el único aspecto que se cuestiona constitucionalmente de esa prima de localización en la demanda es el incremento ordenado para la misma por el Artículo 8 del Decreto Ley 415 del 26 de febrero de 1979.” 7. Estimó que sus afirmaciones estaban basadas y respaldadas en la información y las cifras elaboradas y suministradas por el mismo SENA en respuesta a una petición elevada por él. Cifras que, dijo, pueden verificarse fácilmente.

8. Señaló el actor, que acudía a la Corte para que se “analice y defina si es coherente con la constitución política, o contrario a la misma, que en Colombia una prestación social como la prima de localización del SENA se reajuste anualmente con el 20% fijo y constante por orden expresa del artículo 8º del Decreto Ley 415 de 1979”.

9. Respecto del desconocimiento del artículo 25 superior, señaló que el incremento de la prima de localización en un 20% anual “viola las condiciones de dignidad y justicia que deben caracterizar TODAS las relaciones laborales en Colombia, porque el incremento desproporcionado y automático que tiene esa prima con ese porcentaje anual, ha generado, como lo evidencian las cifras suministradas por el mismo SENA en respuesta a su derecho de petición, que se rompa en esa entidad esa proporción que debe haber por mandato constitucional entre lo que se le paga a los empleados (remuneración) y la cantidad y calidad de su trabajo, a la preparación, experiencia y conocimientos que deben tener los empleados para desempeñar esas funciones.” 10. En ese contexto, manifestó que existen empleos de los niveles más bajos de responsabilidad y requisitos, como los de auxiliar, oficinista, secretaria y técnico, que reciben mensualmente una remuneración superior a la que se le paga en la entidad a niveles de instructor, profesional e incluso directivo, y que por supuesto realizan funciones que requieren un mayor esfuerzo y una mayor preparación, experiencia y conocimientos. Además, indicó que la injusticia y vulneración de la dignidad que debe caracterizar toda relación laboral “será mayor y descomunal, cuando en el año 2029 esa prima de localización alcance un valor de $13.650,663 única y exclusivamente por efecto de su reajuste anual con el 20%, porque en ese momento un Auxiliar grado 01 del SENA con prima de localización, tendrá una remuneración mensual superior a la del Director General de esa entidad, únicamente por el incremento anual fijo de esa prima de localización con el 20%, no porque cambien las condiciones de empleo, ni las circunstancias en las que se presta el servicio; no lo digo yo, lo dicen las matemáticas y las cifras suministradas por el mismo Sena.” 11. Respecto de la vulneración del artículo 53, explicó que este reajuste anual creado hace más de 42 años “ya no está manteniendo el poder adquisitivo de la remuneración de esos empleados como lo señaló la misma Corte Constitucional al definir el alcance de aplicación del artículo 53 de la Constitución, sino que está generando un incremento exagerado e injustificado en su remuneración sin haber cambiado las condiciones del empleo, la cantidad de trabajo, ni las responsabilidades y requisitos de esos empleos. En voces del mismo artículo 53 de la Constitución, ese incremento exagerado de la prima de localización con el 20% anual no obedece a cambios en la cantidad y calidad de trabajo de los empleados que reciben la prima de localización, porque reitero, ellos realizan las mismas funciones de quienes no reciben esa prima, de acuerdo con el Manual de Funciones de esa entidad.” 12. Finalmente, alegó que el mencionado incremento violaba el artículo 1 de la Constitución “al permitir que existan en nuestro país empleados a los que se le reajusta anualmente sus salarios y prestaciones con los porcentajes que fija el Presidente de la República en los decretos salariales que expide de acuerdo con el costo de vida y la inflación, mientras que en el Sena hay unos empleados que reciben un reajuste anual, fijo y constante del 20%, muy por encima del resto de los empleados de la entidad y del país.

IV. INTERVENCIONES 1. Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena 13. A través del director jurídico y dentro del término concedido, la entidad intervino para solicitar la inexequibilidad del porcentaje de incremento de la prima de localización.

14. Luego de recordar las funciones del Sena y las particularidades de esta prima de localización, entre ellas, su aplicación restrictiva, resaltó que el reconocimiento y pago de esta prima no se condiciona a la cantidad o calidad del trabajo que realizan sus beneficiarios ya que su causación depende del lugar desde donde se presten los servicios.

15. En ese escenario, señaló que desde su creación en el año 1978 se ha generado un incremento que en la actualidad y haciendo cálculos al año 2030, resulta desproporcionado e impacta nocivamente a los demás empleados y el presupuesto de la entidad. Por lo tanto, consideró que este incremento no es acorde con "la dignidad y justicia de las relaciones laborales que establece el artículo 25 de la Constitución Política ni con la proporcionalidad que señala el artículo 53 de la misma Carta superior, entre la asignación mensual del empleo, la cantidad y calidad del trabajo, los requisitos para su desempeño y el grado de responsabilidad, de acuerdo con el manual de funciones de la entidad; y menos aún en relación comparativamente con un cargo de iguales características y denominación de otras regiones del país que no se encuentran precisamente señaladas en la norma, sumado incluso a que legalmente tampoco debe existir una remuneración superior a la de quienes jerárquicamente se encuentran uno o dos escalones en razón de su subordinación".

16. Para evidenciar esta situación, cita un análisis del Grupo de Salarios de la entidad, en el que se analiza la situación salarial de dos funcionarios en grado Auxiliar 01 en el año 2020. El que se beneficia con la prima de localización recibió la suma de $4.598.159. El que no, la suma de $1.952.570.

17. En todo caso, dejó claro que el problema de desigualdad no se presenta por la prima en sí misma sino por el porcentaje de incremento señalado en la norma, motivo por el cual, el estudio del caso debe enmarcarse, no en la naturaleza de la existencia de esta prima sino a la manera en que debe liquidarse año tras año, de conformidad con la realidad económica actual y con el impacto que se genera al presupuesto de la entidad.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública 18. A través del Director Jurídico la entidad intervino con el propósito de rendir concepto de inconstitucionalidad del precepto demandado.

19. En primer lugar, resaltó la intervención del Director Jurídico del SENA, y particularmente las proyecciones presupuestales que sustentan la demanda de inconstitucionalidad promovida por el señor Miguel Ángel Sánchez Lara, las cuales dice, "son ciertas y fueron entregadas al hoy accionante en respuesta a los derechos de petición que elevó ante dicha entidad descentralizada, lo cual evidencia que el incremento del 20% introducido por el Gobierno Nacional a la prima de localización, por virtud del artículo 8 del Decreto 415 de 1979, demandado, no responde tampoco a los criterios de proporcionalidad ni de justicia social que proclama nuestra actual Constitución, más aun cuando las contingencias climáticas, de seguridad y de localización que dieron lugar a su consagración en el año de 1977 hoy resultan semejantes a las del resto del país".

20. En cuanto a la situación actual de esta prima, señaló que este ajuste fijado en el artículo 8° del Decreto 415 de 1979, "no tuvo en cuenta que en el futuro la inflación del país podía bajar, incluso a un dígito, como ha venido ocurriendo de manera permanente desde el año 1.999 (cuando fue del 9,23%) hasta el 31 de diciembre de 2019, que fue del 3,8%. A pesar de este cambio en la variación del IPC anual en Colombia, las normas mencionadas que establecen la prima de localización en el SENA no fueron modificadas para conservar la intención inicial de la norma y seguir actualizando su valor con el IPC anual, por lo cual la entidad continuó ajustándola con el 20% anual.

Este hecho ha generado que la prima de localización del SENA se venga incrementando anualmente de manera desproporcionada en relación con el índice de precios al consumidor del país".

21. Por lo anterior, anexó una tabla para evidenciar el crecimiento exponencial que tendría la prima de localización en el presupuesto de la institución si continuara incrementándose su valor con el 20%, en contravía de la intensión inicial del artículo 8º del Decreto 415 de 1979, que fue solamente mantener actualizado anualmente su valor. Igualmente, expuso que este porcentaje genera para el SENA una carga presupuestal desproporcionada, teniendo en cuenta que el incremento

del presupuesto anual de la entidad tiene como referencia la variación del índice de precios al consumidor del año anterior y las limitaciones de la política fiscal y macroeconómica del país.

22. De otra parte, expuso las razones por las que, en su criterio, el incremento de la prima de localización del SENA con el 20% anual está en contra de los criterios señalados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, señalando entre otros aspectos, que este incremento no está protegiendo a esta prestación de la pérdida del poder adquisitivo sino que se está incrementando su valor de manera desproporcionada e injustificada, en contravía de la intención que tuvo el Gobierno Nacional al crear está prima de localización.

23. Por lo anterior, consideró que existían elementos de juicio serios y razonados para eliminar del ordenamiento jurídico la norma demandada "con efectos retroactivos a la fecha de expedición de la Ley 53 de 1978, sin que ello comporte la devolución de lo recibido en exceso por sus destinatarios de la prima de localización, esto es, la diferencia entre el valor establecido en el artículo 20 del Decreto Ley 1014 de 1978 y el previsto en el artículo 8° del Decreto Ley 1014 de 1978, hasta la fecha de la ejecutoria del fallo que ponga fin al presente proceso, en tanto que han recibido tales sumas de buena fe." 3. Ministerio del Trabajo 24. A través del apoderado jurídico, la entidad intervino para solicitar un pronunciamiento inhibitorio. Consideró que la demanda " no expresa las razones o argumentos jurídicos en concreto sobre los cuales basa su petitorio de declaratoria de nulidad de acto alguno proferido por el Ministerio del Trabajo, pues la argumentación que arrima refiere principalmente a comentarios y percepciones personales del actor en torno a la norma legal no expedida por el Ministerio del Trabajo." 25. En ese contexto, alegó la excepción de "Falta de causa de falta petendi" pues la norma expedida no se refiere a ninguna de las expedidas por el Ministerio del Trabajo y la excepción "Innominada" en virtud de lo dispuesto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece: "(....) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada". Por lo tanto, señaló que, si después de la valoración del proceso y de las pruebas aparece probada cualquier excepción, se debería declarar probada.

4. Universidad Externado de Colombia 26. El Director del Departamento de Derecho Laboral y una docente del mismo departamento intervinieron para solicitar la inexequibilidad de la norma demandada.

27. Luego de citar la norma, extrajeron los elementos principales de esta prima, señalando que (i) c onstituye parte integral de la asignación básica mensual de los empleados del SENA, (ii) tiene como destinatarios a los empleados públicos que presten sus servicios en el Centro Náutico Pesquero de Buenaventura, en la ciudad de Barrancabermeja, en el Departamento del Chocó y en la región de Urabá donde existen sedes permanentes del SENA, en los Departamentos del Cesar y la Guajira o en Centros Fijos de los Territorios Nacionales y (iii) tiene un incremento del veinte por ciento (20%) anual.

Respecto de este último, señalaron que, para determinar la inconstitucionalidad del porcentaje de aumento, se debía tener en cuenta: - Determinación del aumento de la asignación básica de los empleados públicos. En el contexto actual, el porcentaje de aumento de la asignación salarial de los empleados públicos se basa en el IPC del año inmediatamente anterior más unos puntos porcentuales que, por regla general, se negocia con los sindicatos. Bajo esta perspectiva al ser la prima de localización parte de la asignación básica, debería correr la misma suerte que la asignación que fija el Gobierno Nacional.

- Escala salarial. El régimen salarial y la fijación de escalas salariales, se realiza en atención a los cinco niveles que consagra la Ley 909 de 2004 para clasificar los empleos públicos de acuerdo con sus funciones y responsabilidades. Dentro de las escalas se establecen en los grados que buscan una equidad y proporcionalidad entre las funciones del empleo y responsabilidades con la remuneración que se recibe. En este sentido, la lógica al respecto implica que a mayor nivel, se debería recibir mayor grado salarial.

De acuerdo con los anexos de la demanda, se evidencia que por el porcentaje de aumento planteado en la norma en cuestión, en este momento un empleo que se ubique en alguno de los sitios geográficos en el nivel asistencial devenga una asignación salarial mayor a la de un empleo del nivel técnico e incluso profesional.

En ese sentido, la revisión de constitucionalidad de la norma es la oportunidad para que la brecha que se ha generado no se siga agrandando en cuanto a las asignaciones básicas de los empleos del SENA.

28. Finalmente, resaltaron que el cuestionamiento no es sobre la naturaleza o pago de esta prima, sino sobre el porcentaje de aumento. 5. Universidad de Cartagena 29. A través del Consultorio Jurídico, la Universidad intervino para solicitar a la Corte Constitucional que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, pues en su criterio, la demanda carece de los requisitos formales.

30. Consideran que los argumentos utilizados por el demandante no son claros, “pues argumenta injusticia de la norma y falta de proporcionalidad, criterios que no son suficientes para enjuiciar en sede de constitucionalidad un enunciado normativo. Así pues, el hilo conductor en la argumentación del demandante NO permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Lo anterior implica que la demanda no sea clara ni suficiente, pues no se observa una duda mínima de inconstitucionalidad”.

31. Señalaron que el accionante pretende la declaratoria de inexequibilidad del aparte demandado, porque la norma vulnera el derecho a la igualdad de otras personas. Sin embargo, dijeron, “no se precisa en la demanda a quiénes se refiere, ya que se limita a señalar que se trata de aquellos servidores públicos que laboran en condiciones similares a los destinatarios de la prima especial censurada, es decir en los Centro Náutico Pesquero de Buenaventura, en la ciudad de Barrancabermeja, en el Departamento del Chocó y en la región de Urabá donde existen sedes permanentes del SENA, en los Departamentos del Cesar y la Guajira o en Centros Fijos de los Territorios Nacionales. Así, la eventual protección del principio de igualdad frente a situaciones fácticas por virtud de lo cual se impugna el Decreto ley, debió señalarse claramente, pues las acusaciones se hacen sin objeto específico sino en forma general y abstracta, no permiten concretar la vulneración del principio de igualdad por una omisión legislativa dentro del juicio de constitucionalidad”.

32. Estimaron que no se hizo una explicación del presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas ni porqué este desproporcionado o irrazonable.

33. Finalmente, consideraron que la argumentación utilizada por el demandante carecía de pertinencia y especificidad, al utilizar argumentos indeterminados, generales y de carácter legal o doctrinal, al comparar recurrentemente la disposición demandada con otras normas legales que aplican al SENA.

6. Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena - Setrasena 34. A través de su presidente, el Sindicato intervino para solicitar la exequibilidad de la norma cuestionada.

35. Consideró que la norma, contrario a lo que argumenta el actor, garantiza el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas para los trabajadores que son beneficiarios de esta prima. Esto porque desarrollan sus labores o actividades en condiciones distintas, en lugares de difícil acceso, con condiciones de temperaturas exageradas e incluso en zonas de alto riesgo que impiden el normal acceso de estos trabajadores a realizar sus labores.

36.En ese escenario, señaló que el actor “funda su solicitud en circunstancias meramente subjetivas carentes de rigor probatorio, por cuanto circunscribe su ataque a la norma alegando la respuesta de un derecho de petición, que por lo que se observa es contentivo de unas cifras o valores solicitados que no dicen otra cosa que, los gastos por el pago de la prima sin ningún análisis objetivo”.

37. También consideró que esta prima no es otorgada al libre albedrío, sino que se paga a “los trabajadores que laboran en circunstancias diferentes a los demás, pueblos, veredas de difícil acceso e inclusive zonas con problemas álgidos de

orden público, estas últimas incrementadas nuevamente por el actuar de los grupos irregulares en todo el territorio nacional.” 38. En su criterio, el actor pretende que se desconozca el principio de progresividad al disminuir el monto del reajuste de la prima de localización, situación que resulta contraria a la propia carta y a las normas y acuerdos, recomendaciones y convenios internacionales.

39. Finalmente, resaltó que esta norma condiciona el reconocimiento al pago de la prima a los empleados que no perciban viáticos concomitantemente con la prima. Sin que se pueda entender vulneración alguna por parte de esta norma pues “simple e inteligentemente busca cubrir una necesidad de un grupo de personas que por las diferentes razones no le es fácil acceder a su puesto de trabajo en condiciones normales, sin que ello traiga aparejado el sustento factico esgrimido por el accionante al pretender la inexequibilidad de parte de la norma acusada”.

7. Sindicato de Empleados Públicos del Sena - Sindesena [1] 40. A través del presidente y representante legal, el sindicato presentó intervención con la finalidad de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

41. En primer lugar, cuestionó la competencia de la Corte para conocer de la demanda ya que la disposición cuestionada por el accionante, hace parte de un “Decreto expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 53 de 15 de diciembre de 1978, que en su Artículo 1º, y con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, lo revisten de facultades extraordinarias, pro tempore, para, entre otras cosas, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos de: a) la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas .” 42. Consideró que “desde el punto de vista técnico, se concluye que el Decreto Extraordinario, con naturaleza legislativa, cuya validez constitucional se cuestiona en la demanda que nos ocupa, no es susceptible de control constitucional por parte de la Corte Constitucional, porque no se encuentra contenido entre aquellas disposiciones enlistadas por la Constitución en su Artículo 241.” 43. En segundo lugar, señaló que el incremento no desconoce las normas superiores alegadas en la demanda y que la Constitución de 1991 permite que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Presidente de la República, en materia salarial y prestacional.

44. En tercer lugar, indicó que esta prima, reconocida a algunos empleados del Sena no viola principio Constitucional alguno y mucho menos el contenido en el artículo 53 superior. En su criterio, “es absurda la posición esbozada por el accionante, de pretender que haya una nivelación por lo bajo, en el caso que nos ocupa, pretendiendo mostrar una odiosa diferencia salarial entre quienes, siendo empleados del SENA, reciben una prima de localización con un incremento anual del 20%, y quienes, teniendo esta misma condición, no solo no reciben el incremento mencionado, sino que, ni siquiera tienen derecho a recibir la mencionada prima.” 45. En cuarto lugar, indicó que esta prima hace parte integral de la asignación básica mensual de quienes la reciben, pero no se considera factor salarial. Motivo por el cual esta prestación fue suspendida para aquellos funcionarios que se trasladaron a sus sitios de origen durante la pandemia para solo volver a reconocerla una vez los afectados regresaran a sus sitios habituales de trabajo.

46. En este sentido alegó que no se pueden comparar los ingresos de quienes perciben esta prima con los de los funcionarios que no lo hacen, por no laborar en los sitios enunciados en la norma. Y estimó desproporcionado y temerario argumentar que quienes reciben prima de localización con un incremento anual del 20%, llegarán a superar salarialmente, incluso al Director General del SENA.

8. Intervención ciudadana 47. Los ciudadanos Diana Rocío Fernández Díaz, Edgar Alfonso Navas Rojas y Constanza Nohemi Silva Forero presentaron escritos de intervención en los que solicitan la inhibición y en subsidio la exequibilidad de la norma cuestionada.

48. En primer lugar, alegaron que los funcionarios públicos beneficiarios de la norma en cuestión, “prestan un servicio en favor del Estado Colombiano, en zonas que hacen parte de la Colombia profunda; la mayoría en centros de formación,

ubicados en la periferia del país, en donde es una realidad y no una suposición, los serios conflictos sociales, políticos y económicos en razón de estar alejados del nivel central y que han ido en aumento por la situación vivida con la pandemia Covid 19".

49. En segundo lugar, coinciden en señalar que el actor fundamentó su demanda en aspectos meramente subjetivos, con razones superfluas, ambiguas y sin profundizar en por qué las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución. Tampoco evidenciaron argumentos, "claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes" que se soporten en un verdadero estudio técnico avalado por el Departamento de la Función Pública – DAFP, que permita medir las cargas de trabajo de los funcionarios SENA, ubicados en los territorios señalados en el artículo 8 decreto ley 415 de 1979. Argumentos que desconocen en su criterio, la finalidad de la norma.

50. En tercer lugar, señalaron que la norma acusada no produce un efecto general, impersonal y abstracto, sino de manera particular, personal y concreta; al existir un gran grupo de personas con condiciones uniformes en el marco de los señalado en el Artículo 8 del Decreto 415 de 1979 demandado. Siendo claro que esta prestación es un derecho adquirido.

51. En ese escenario, consideraron que la demanda "desconoce el principio de favorabilidad y la prohibición en la retroactividad de la ley en materia laboral, ya que, para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, es necesario hacer lectura taxativa de lo dispuesto en la ley 4ª de 1992". También, "el principio de la confianza legítima en materia laboral, considerando que la prima de localización y su incremento anual es un derecho adquirido, que ha entrado en el patrimonio del funcionario desde la existencia de este derecho, ya constituye parte integral de la asignación básica mensual; y de la cual es beneficiario, el funcionario público que labora en alguno de los centros de formación para el trabajo del SENA, ubicados geográficamente en los territorios que trata el art 8 del Decreto 415 de 1979." 10.

Sindicato de Empleados Públicos del Sena – Sindesena - Valle 52 . Los trabajadores y trabajadoras del Centro Náutico Pesquero de Buenaventura, afiliados a SINDESENA VALLE, intervinieron para defender la norma cuestionada.

53. En primer lugar, iniciaron la intervención con una descripción de la situación demográfica y socioeconómica de Buenaventura, para señalar que "e l ciudadano demandante, desconoce en su demanda el auto 005 del 2009, en el que la Corte Constitucional confiere el derecho de especial protección a los pueblos afrodescendientes en Colombia por las situaciones socioculturales que atraviesan, y la total condición de indefensión de los pueblos étnicos frente al accionar de los grupos y actores armados." 54. Igualmente, señalaron que "ser instructor en Buenaventura, es vivir constantemente sometido a los riesgos de la población sujeto de especial protección. Los instructores del CNPB, somos en su mayoría pueblo afrodescendiente, comunidad negra y por tanto sujetos de especial protección a la luz de los convenios y el compendio legislativo afro. Las condiciones de desarrollo de la FPI en nuestra ciudad no son comparables, y constituyen una realidad inverosímil para con el resto del País, en especial con nuestros vecinos co-departamentales del Valle del Cauca, como Santiago de Cali, ciudad receptora desde el recrudecimiento de la violencia en el periodo 2002-2010, de personas desterradas de sus territorios ancestrales a causa de la presencia de actores armados desarrollando las conocidas masacres de 2001, 2002, 2004 y 2006, además de las escalofriantes cifras de desapariciones forzadas y más acciones de terror a que han sido sometidas nuestras poblaciones afros en el periodo 2006-2010." 55. En ese contexto, consideraron que la demanda desconoce la realidad sociocultural, y las condiciones de desventaja histórica del puerto y pretende desmejorar las condiciones salariales de los funcionarios que laboran bajo estas condiciones. Por lo tanto, solicitan a la Corte constitucional, "declarar inexequible la demanda, toda vez que faltó al derecho constitucional a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, para con los pueblos étnicos sujetos del derecho a la educación y al libre desarrollo de su cultura. (…) El derecho a la prima de localización no se puede anular bajo argumentos que carecen de estudios en profundidad de la realidad de los pueblos que el SENA tiene que atender bajo el amparo del derecho a la

educación.” V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO 56. La Procuradora General de la Nación, solicitó la inexequibilidad de la expresión demandada del artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979.

57. En primer lugar, señaló que la jurisprudencia de esta corporación ha señalado que la remuneración no puede ser simbólica y debe adecuarse al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador. De manera que la fijación del salario no puede ser arbitraria.

58. Además, indicó que la justificación de que la fijación del régimen salarial de los trabajadores del Estado se haga a través de reglamento, está en la necesidad de facilitar cambios normativos para que respondan a la pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida. Al respecto, resaltó que «el mandato constitucional de reajuste salarial fue desarrollado de manera general por el Congreso de la República en el artículo 4 de la Ley 4ª de 1992, en el cual dispuso que el Gobierno Nacional anualmente deberá realizar los aumentos respectivos a las asignaciones de los servidores públicos, teniendo como criterios – además de la salvaguarda del poder adquisitivo de los ingresos -, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal”, “la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad” y “el nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño”.

59. Ahora, respecto del control constitucional de normas que determinan el incremento de salarios y prestaciones de funcionarios públicos, anteriores a 1991, señaló que era necesario tener en cuenta: (i) el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, que dispone que “todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”. Y (ii) si no está derogada la norma, constatar si los aumentos respetan los mandatos constitucionales, antes señalados que buscan optimizar el mandato de sostenibilidad fiscal.

60. De otra parte, señaló que en este caso se debe acudir al test de razonabilidad, con el fin de analizar la (i) idoneidad del precepto normativo para garantizar que los salarios mantengan en el tiempo su correlación con la cantidad y calidad de las labores encomendadas y (ii) la proporcionalidad de su contenido, es decir, la ponderación que se realiza del derecho de los trabajadores públicos al reajuste de sus remuneraciones con el equilibrio fiscal.

61. En ese contexto, señala que el incremento anual del 20% de la prima de localización de los trabajadores del Sena es inconstitucional al no superar el juicio de razonabilidad, por las siguientes razones:

En primer lugar, si bien el incremento de la prima reprochado persigue la finalidad legítima de mantener el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores del SENA que se benefician de ella en razón de las condiciones geográficas de su lugar de trabajo, lo cierto es que dicha prestación en la práctica no es adecuada para garantizar que los salarios mantengan en el tiempo su valor en relación con la cantidad y calidad de trabajo encomendado a los empleados.

Específicamente, la fórmula acogida en la norma demandada, consistente en incrementar anualmente el 20% el valor de la prima de localización, cumple dicha finalidad cuando la inflación es cercana al referido porcentaje. Empero resulta desproporcionada en los casos en que el incremento del costo de vida anual difiere en gran medida a tal cifra, ya sea por defecto o por exceso. Ello, por cuanto permite que los trabajadores que se benefician de la prestación obtengan incrementos que, comparados con los aumentos de los demás empleados del SENA, generen escenarios de desigualdad en términos del ‘nivel de los cargos, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño’.

Para ilustrar, teniendo en cuenta que la inflación desde hace 22 años es menor al 10%, el incremento contenido en la norma demandada ha generado que un profesional con prima de localización devengue más que un director regional, así como un auxiliar o un técnico con dicho beneficio reciban una asignación mayor que un profesional o asesor

especializado. Igualmente, el aumento ha derivado en que un trabajador que goce de la mencionada prerrogativa obtenga un salario que supere el doble del salario de un empleado en el mismo cargo que no sea acreedor de esta.

En segundo lugar, además de la falta de idoneidad del incremento, la Procuraduría estima que el mismo tampoco pondera el derecho de los servidores públicos al reajuste salarial con el equilibrio fiscal, porque de continuar vigente el aumento demandado la prima de localización, que en el año 2021 equivale a$3.174.707, en el 2030 alcanzará un valor de $16.380.790 por trabajador, afectando seriamente la estabilidad financiera del SENA y, con ello, la efectividad del cumplimiento de su objeto misional.

Ciertamente, de seguir el incremento en los términos establecidos en el Decreto Ley 415 de 1979, los recursos para los diferentes programas que ofrece la institución a más de un millón de colombianos, deberán ser utilizados para garantizar las obligaciones laborales en favor de los 1.214 empleados de la entidad que en la actualidad gozan de dicho beneficio desproporcionado.

Por lo anterior, se solicitará a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de la expresión ‘esta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente’ contenida en el artículo 8 del Decreto ley 415 de 1979, con el fin de adecuar el aumento de la prima de localización a los parámetros de la Carta Política y de la Ley 4 de 1992.

Finalmente, se deja constancia de que la inexequibilidad que se pedirá del incremento del 20% no deriva en la desprotección de los trabajadores del SENA, en tanto que la prima de localización, en virtud de las disposiciones generales de la Ley 4 de 1992, deberá ser reajustada anualmente por el Gobierno Nacional y, por consiguiente, se asegurará el poder adquisitivo de las asignaciones respectivas.

VI. CONSIDERACIONES 1. Competencia de la Corte 62. Uno de los intervinientes [2] alega que esta Corporación no es competente para conocer de la demanda contra el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979 ya que “desde el punto de vista técnico” este decreto extraordinario no se encuentra contenido dentro de las disposiciones enlistadas por la Constitución en su artículo 241.

63. Al respecto se advierte que, el artículo 241 de la Carta, señala en el numeral 5 que esta Corporación es competente para “[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

64. Si bien este decreto fue expedido bajo la vigencia de la Constitución de 1886, ello se hizo en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, a través de la Ley 53 de 1978, al Presidente en ese entonces. Esta posibilidad, de que el Congreso le otorgue al Presidente facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley se conservó en la Constitución de 1991, en el artículo 150. De manera que, aunque no se profirió bajo las directrices de la actual Constitución, la norma cuestionada sí reúne las características exigidas en la Carta Política para que la Corte pueda conocer de las demandas en su contra. Es decir, se trata de una norma que tiene contenido material de ley y, por lo tanto, su conocimiento le corresponde a la Corte Constitucional y no al Consejo de Estado cuya competencia se ejerce respecto de otro tipo de decretos que, como los reglamentarios, no son materialmente leyes.

65. Así, al tratarse de un decreto con fuerza de ley proferido por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias a él otorgadas y que en la actualidad produce efectos jurídicos, hace parte de los establecidos en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución. Por este motivo, la Corte es competente para conocer de la demanda en su contra.

2. Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda 66. De manera preliminar, la Corte analizará si la demanda cumple las condiciones establecidas en la jurisprudencia para propiciar un pronunciamiento de fondo, como se indica a

continuación.

67. La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia los requisitos necesarios para la admisión de la acción de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos. La Sala Plena de esta Corporación en el año 2001 estableció las reglas que fueron fijadas en los primeros diez años de funcionamiento de la Corte, en una sentencia que ha sido reiterada recientemente en numerosa jurisprudencia, en la cual se ha ido precisando y concretando, caso a caso, los alcances de la misma.

[3] En tal decisión se puntualizó que las acciones de constitucionalidad requieren tres elementos fundamentales: "(1) debe referir con precisión el objeto demandado , (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto " (art. 2, Decreto 2067 de 1991).

[4] El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe observar, a su vez, tres condiciones mínimas: (i) " el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas "(art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991);

(ii) "la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas" [5] y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución, las cuales deberán ser, al menos, " claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes ".

[6] 68. Dichas características, que debe reunir el concepto de violación formulado por quien demanda la norma, fueron definidas por la Corte. En cuanto al requisito de la claridad , indicó esta Corporación que el mismo se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación, que permita al lector la comprensión del contenido en su demanda.

[7] La condición de certeza, por su lado, exige al actor presentar cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y no una simple deducción del demandante.

[8] La exigencia de especificidad hace alusión a que el demandante debe formular, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan, pues exponer motivos vagos o indeterminados impediría un juicio de constitucionalidad.

[9] En cuanto a la pertinencia, la Corte ha establecido que la misma se relaciona con la existencia de reproches basados en la confrontación del contenido de una norma superior con aquel de la disposición demandada, por lo cual no puede tratarse de argumentos de orden legal o doctrinario, o de puntos de vista subjetivos del accionante.

[10] Con respecto a la suficiencia, ésta guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición atacada, logrando así que la demanda tenga un alcance persuasivo.

[11] 69. Para varios de los intervinientes como la Universidad de Cartagena, Setrasena y algunos ciudadanos, la demanda no es clara ni suficiente ya que el accionante argumenta la injusticia de la norma y su falta de proporcionalidad, criterios que, consideran, no son suficientes para enjuiciarla. Coinciden también en considerar que el accionante pretende la inexequibilidad del aparte demandado, en razón a la vulneración que la regulación censurada produce en el derecho a la igualdad de otras personas, sin que logre precisar los sujetos a comparar, el trato discriminatorio o la arbitrariedad del trato desigual.

70. Por su parte, el Ministerio del Trabajo considera que la demanda no es apta al no indicar las razones o argumentos jurídicos que permitan establecer la nulidad de actos o normas proferidas por dicha entidad.

71. En primer lugar, se deja claro que los cargos admitidos fueron los que se relacionan con la presunta vulneración de los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución de 1991, por parte del artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979. Además, que la

demanda no cuestionó el principio de igualdad (artículo 13 superior) o norma alguna expedida por el Ministerio de Trabajo.

72. Para la Sala, el cargo relacionado con el artículo 53 de la Carta Política, contrario a lo indicado por los intervinientes, se expuso cumpliendo las exigencias antes indicadas, permitiendo generar una duda sobre la constitucionalidad del porcentaje de incremento contemplado en la disposición acusada.

73. Sobre el particular el actor explica por qué en la actualidad esta prima de localización no persigue mantener el poder adquisitivo de la remuneración de los empleados ubicados en algunos municipios del país y, por el contrario, está generando un incremento exagerado e injustificado en los salarios sin que sus condiciones de empleo, cantidad de trabajo o responsabilidades y requisitos hayan presentado una variación. Señala el actor que el incremento excede el porcentaje que representa en la actualidad el IPC, de manera que es exagerado que el aumento anual de la prima sea del 20%.

74. Igualmente, logró demostrar sumariamente que el pago de esta prima con el tiempo se hará inviable y pondrá en riesgo la estabilidad financiera de la entidad.

75. De esta manera, la Sala estima que el accionante edificó sus cargos con fundamento en reproches de naturaleza constitucional, objetivos y verificables, no simplemente deducidos por él. Estos argumentos son persuasivos, logran generar una duda mínima sobre la constitucionalidad del porcentaje de incremento de la prima de localización, es decir, del 20% anual señalado en la norma. En consecuencia, este cargo resulta apto para generar un pronunciamiento de fondo de la Corte, por lo que procederá a analizarlo.

76. No obstante, respecto del cargo por violación de los artículos 1 y 25 superiores, encuentra que no logran establecer de forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente por qué este incremento desconoce la dignidad humana, la solidaridad, el trabajo, el interés general y la justicia consagrado en las mencionadas normas.

77. Respecto del artículo 1, se puede advertir que el único argumento expuesto para sustentar el cargo va dirigido a reprochar el hecho de que algunos funcionarios del Sena, en virtud del incremento de la prima de localización, reciben un ingreso superior respecto de los demás empleados del Sena. Seguidamente, el actor refuerza esta afirmación en el hecho de que, en un futuro, los beneficiarios de esta prima devengarán un salario superior al de un directivo de la entidad. Argumentos también señalados para fundamentar los cargos contra los artículos antes mencionados. Finalmente, el demandante pregunta a esta Corte si es viable que la entidad tenga un grupo de empleados que recibirán ingresos que superan el que devengará un directivo.

78. Más allá de esta afirmación que, como lo sugieren algunos intervinientes, en el fondo parece relacionarse con un problema de igualdad – del cual no se cumplen los presupuestos jurisprudenciales-, no se advierten argumentos que puedan demostrar al menos de forma sumaria que el porcentaje de incremento de esta prima desconoce los principios antes señalados y contemplados en el artículo 1 superior. No se explica de qué manera se afecta o desconoce la solidaridad, la dignidad humana o el interés general, por ejemplo.

79. En cuanto al artículo 25, se advierte que el cargo no es específico ni pertinente. El demandante cuestiona que el incremento de la prima de localización quebranta el apartado referido a que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Este cargo, sin embargo, carece de claridad y de suficiencia toda vez que no es claro el por qué se afecta la dignidad y la justicia con el reconocimiento del 20% de incremento anual de esta prima.

80. Si bien el actor anexa un documento expedido por el Sena y con base en él señala que el incremento es evidentemente superior a los porcentajes aplicables a los demás trabajadores de la entidad y de los funcionarios públicos en general, no logra una verdadera confrontación del contenido de esta norma superior con el de la disposición demandada.

En ese escenario, no presenta argumentos que expliquen por qué este aumento o la diferencia de salario generada por aquel, desconoce el derecho a un trabajo digno de los trabajadores que no reciben la prima de localización ni por qué este aumento resulta injusto.

Careciendo también de especificidad. 81. Igualmente, se observa que el actor para sustentar este cargo, acude a apreciaciones relacionadas con la desproporción que se genera en la remuneración de los funcionarios que no reciben la prima. Aunque el demandante no lo sustenta en el artículo 13 referido a la igualdad, sus razones sí se encaminan a resaltar la diferencia en el trato de los empleados del Sena que reciben la prima de localización de los que no la reciben. Sin que estos argumentos cumplan los presupuestos exigidos cuando se trata de un cargo por desconocimiento del principio de igualdad.

82. Bajo ese entendido, la Sala Plena se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de estos cargos. 4. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico 83. De conformidad con la demanda y su corrección, el ciudadano considera que el aparte demandado genera una desproporción en los ingresos recibidos por los funcionarios que reciben la prima de localización, toda vez que el incremento del 20% consagrado en la norma no se ajusta a los índices de inflación actuales. Situación que, en su criterio, desconoce los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución.

84. En ese contexto y en virtud de los cargos admitidos, es claro que en esta oportunidad no se cuestiona la prima de localización en sí misma.

Es decir, no se controvierte su naturaleza, su creación, su vigencia o sus destinatarios. En este caso, la inconformidad del actor y lo que, según él, vulnera los preceptos superiores antes señalados, está relacionado con el porcentaje establecido en la norma – 20% anual – en el que se debe incrementar esta prestación económica anualmente.

85. Bajo este escenario, la Corte dará respuesta al siguiente problema jurídico: ¿El incremento del 20% anual contemplado en el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979 para la prima de localización desconoce el artículo 53 en cuanto no materializa la obligación de mantener el poder adquisitivo del salario? 86.

Para resolver este cuestionamiento, en primer lugar, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre (i) el trabajo como principio y derecho dentro del Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, (ii) el derecho a una remuneración mínima vital, móvil y proporcional, (iii) la competencia para establecer el régimen salarial y prestacional de servidores públicos, (iv) la naturaleza de la prima de localización consagrada en el artículo 8 del Decreto 415 de 1979 y, finalmente, (v) analizará si en el presente caso se desconocen los artículos superiores alegados.

5. El trabajo como principio y derecho dentro del Estado Social de Derecho previsto en la Constitución de 1991. Reiteración de jurisprudencia.

87. El trabajo es uno de los elementos alrededor de los cuales gira la configuración del modelo de Estado Social de Derecho en Colombia. El Preámbulo de la Constitución Política de 1991 es muy claro al señalar como uno de sus objetivos el de asegurar el trabajo de los colombianos.

Al respecto, esta Corte ha indicado que “cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad” [12] .

88. En ese contexto, el trabajo no solo es un principio fundamental necesario para la interpretación de la acción estatal y de los derechos y deberes incluidos en la Carta, sino que resulta indispensable para la integración social. Esta Corte ha expresado sobre el particular, lo siguiente:

La Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su ´suelo axiológico´ se encuentra el valor del trabajo, que según el Preámbulo de la Carta fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de

un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de Derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución).

La persona es el sujeto de la Constitución y, como condición de la dignidad humana, la Carta es portadora de derechos y deberes (Título II). El trabajo es justamente uno de ellos (artículo 25), con un carácter de derecho-deber y, como todo el tríptico económico de la Carta -propiedad (art.

58), trabajo (art. 25), empresa (art. 333)-, cumple una función social. El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales (artículo 53), cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico. El gobierno, con las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria de dicho estado, no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º.) [13] 89. Ahora, el artículo 25 superior establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Esta norma, como lo ha dicho esta corporación “implica la búsqueda de la efectividad de las garantías constitucionales en el ejercicio de cualquier tipo de trabajo. El mecanismo protector por excelencia es la expedición de normas generales que, además de regular los aspectos relativos a la prestación individual de servicios, le aseguren al trabajador una vida digna”.

[14] 90. E stos elementos básicos de la noción y las implicaciones del derecho al trabajo se materializan con el artículo 53 de la Constitución, disposición que señala un mínimo de principios fundamentales, a los cuales deberá ajustarse el estatuto del trabajo -que deberá expedir el Congreso en algún momento- y todo el orden legal, tales como : (i) la igualdad de oportunidades para los trabajadores; (ii) la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; (iii) la estabilidad en el empleo; (iv) la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (v) las facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; (vi) la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; (vii) la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; (viii) la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; y (ix) la protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

6. Derecho a una remuneración mínima vital, móvil y proporcional. Reiteración de jurisprudencia 91. Dentro de los principios mínimos consagrados en el artículo 53 de la Constitución se encuentra el que establece que todo trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. Este último aspecto se expresa, en palabras de esta Corte, en términos de igualdad: "a trabajo igual, salario igual".

[15] 92. Esta norma no solo persigue la protección especial del trabajo en condiciones dignas y justas, sino que también es un desarrollo específico del principio general de la igualdad, contenido en el artículo 13 superior, que impone dar el mismo trato a las personas que se encuentran en idéntica situación, aunque admite la diversidad de reglas cuando se trata de hipótesis distintas.

93. La Corte Constitucional ha señalado que con este mandato “no se trata de instituir una equiparación o igualación matemática y ciega, que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las

situaciones jurídicas objeto de consideración. Estas, por el contrario, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así como disposiciones variables y adaptadas a las circunstancias específicas, sin que por el sólo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales." [16] 94. Aplicado en materia salarial, se entendería que, si dos trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, su remuneración debería ser la misma en forma y cuantía. No se admiten circunstancias propias o atribuibles al empleador que interfieran con el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo.

95. Para el caso de los servidores públicos, tema que nos ocupa, este principio de igualdad salarial se expresa en el tratamiento equitativo y proporcional de todos los servidores públicos de acuerdo con la escala de clasificación de las diferentes funciones del Estado y de quienes las ejercen.

96. Esta diferencia en la escala de funciones y por consiguiente de salarios, como lo ha señalado la jurisprudencia, no altera el principio de la igualdad en el régimen de los servidores del Estado, pues "[l]o importante es que exista la proporcionalidad entre las funciones desempeñadas y la remuneración. Los convenios de la OIT y las normas nacionales que rigen las relaciones laborales así lo establecen. Se rompe el principio de igualdad cuando se pierde la relación de proporcionalidad que la garantiza sea porque servidores ubicados en un eslabón antecedente de la escala ganan más que los ubicados en eslabones subsiguientes, o porque se establezcan regímenes especiales para algunos sin justificación adecuada." [17] 6.1. El derecho a mantener el poder adquisitivo del salario.

97. De conformidad con lo anterior y respecto del derecho a una "remuneración mínima vital y móvil", esta Corte lo ha interpretado "como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, pese a que, ni del texto del artículo 53, ni de las discusiones en la Asamblea Constituyente se desprende un tal derecho." [18] Esto, en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución que permite afirmar que con base en los fines previstos en el Preámbulo, los principios fundamentales de Estado social de derecho, la dignidad humana, la solidaridad y el mandato del Estado de intervenir para asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario.

98. Conclusión a la que también se llega en virtud de los tratados y convenios internacionales de protección al salario ratificados por Colombia, como los Convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales refuerzan esta posición de que el derecho a un salario justo presupone derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo.

99. Esta interpretación implica que la remuneración recibida por el trabajador le permita garantizar, "en condiciones dignas y justas, su existencia material y la de su familia. Además, dicha remuneración debe ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo y mantenga su poder adquisitivo".

[19] Respecto de esto último, es decir, la equivalencia que debe existir entre la remuneración y su poder adquisitivo, en sentencia C-1433 de 2000, [20] la Corte señaló lo siguiente:

Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor.

Estima la Corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que

inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

100. Bajo estas consideraciones, la posición de proteger el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario, acogida por la jurisprudencia de esta Corte, se enmarca dentro los siguientes lineamientos, recogidos en la sentencia C-1064 de 2001 y que se citan a continuación.

(i) La movilidad del salario no es formal sino real; la importancia del mínimo vital y el carácter anual de la movilidad. 101. Para la Corte el postulado de "remuneración mínima vital y móvil" no lleva consigo un concepto formal de la movilidad del salario, la cual depende de factores variables y múltiples. Por el contrario, debe ser entendida en un sentido real para responder a las variaciones de los factores de los cuales depende. En ese entendido, "el legislador adoptó en la Ley 4 de 1992 – ley marco sobre salarios del sector público – el criterio de movilidad anual del salario, de manera que el ingreso efectivo del cual dependen los trabajadores, en particular los de menores recursos, es decir, el mínimo vital cotidiano de la persona, se ajuste con la misma periodicidad del presupuesto." (ii) El derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario no es absoluto.

102. Como todos los derechos, el de mantener el poder adquisitivo real del salario no es un absoluto. Así lo ha reiterado esta Corporación cuando ha interpretado derechos de diversa naturaleza y contenido. Por lo tanto, es necesario armonizarlo para asegurar en la práctica su ejercicio efectivo y evitar que sea desconocido invocando el principio de interés general.

(iii) Una distinción necesaria: el caso de las pensiones. 103. Esta corporación ha establecido que la posibilidad de limitar el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario no lleva consigo la posibilidad de limitar el derecho constitucional al reajuste de las pensiones legales. Es claro para esta Corte que la situación y los destinatarios del derecho constitucional en uno y otro caso son diferentes, por lo tanto, "las razones constitucionales que justifican la limitación del derecho a un salario móvil no se predican del derecho a una pensión que debe ser periódicamente reajustada, ya que sobre el particular hay un mandato constitucional específico: "la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante" (artículo 48, inciso último, C.P.)." (iv) El respeto a los derechos adquiridos.

104. Al respecto, se ha sostenido por la Corte que es necesario distinguir entre desconocimiento o vulneración de derechos y limitaciones legítimas de los mismos. En ese escenario, no toda limitación de los derechos constitucionales constituye su desconocimiento o vulneración.

(v) La distinción entre la desmejora de un derecho y su carácter absoluto . 105. Sin desconocer el mandato superior de prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, la Corte ha insistido "en la distinción entre la naturaleza limitable del derecho, consustancial a todos los derechos constitucionales en un Estado Social de Derecho, de un lado, y el desmejoramiento de los derechos sociales, de otro. La prohibición de desmejora de los derechos sociales de los trabajadores no convierte a dichos derechos en absolutos, ni implica que el derecho a un reajuste para responder a la inflación que afecta a la población en general deba ser reconocido en forma absoluta a todos los servidores públicos, independientemente de su nivel de ingresos." 106. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el valor que tiene trabajo en un Estado Social de Derecho y ha dado especial importancia al derecho a mantener el poder adquisitivo del salario.

Garantizar la movilidad salarial, como se pudo observar, requiere del desarrollo de políticas públicas que se ajusten a los mandatos constitucionales ya indicados y al comportamiento de los factores socioeconómicos que inciden en su determinación, como la inflación y el PIB, evitando de esta forma la congelación del salario o su pérdida de poder adquisitivo.

Sin embargo, teniendo en cuenta todos los derechos, incluidos los antes mencionados, no son absolutos, es preciso armonizarlos con el fin de garantizar su efectividad.

7. Competencia para establecer el régimen salarial y prestacional de servidores públicos 107. El artículo 150-19- literales e) y f) [21] de la Constitución le otorgan competencias al legislador y al Presidente de la República para regular la materia salarial y prestacional de los servidores públicos y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

108. En virtud de tal atribución, el Congreso, a través de una ley marco o cuadro, fija las pautas y criterios generales que guían la forma en que habrá de regularse esta materia, lo que en la actualidad se concreta en la Ley 4ª de 1992 [22] (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).

109. Sobre el objetivo de las leyes marco y del alcance de los reglamentos que expide el Ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, en sentencia C -013 de 1993 [23] esta corporación indicó :

La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación.

(...) La Constitución de 1991 amplió las materias que han de ser objeto de las leyes marco: organización del crédito público; regulación del comercio exterior y del cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

modificación, por razones de política comercial de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y determinación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Cuando la Carta señala en su artículo 150-19 que al Congreso le compete fijar las pautas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, se refiere a una ley que debe trazar los principios y límites para la regulación de las referidas materias con carácter general por parte del Ejecutivo.

Los reglamentos que dicte el Ejecutivo revisten cierto grado de generalidad. Sus destinatarios serán el universo de los trabajadores o una categoría más o menos extensa de los mismos.

110. Igualmente, la jurisprudencia ha señalado que “la justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a materias estatales que presentan situaciones cambiantes y que exigen constantemente una actualización y reforma, según las necesidades estatales y ciudadanas, como en efecto se observa que sucede con la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.” [24] 111. Así las cosas, la posibilidad de que el Gobierno fije el régimen salarial de los servidores del Estado, así como sus incrementos anuales, responde a la necesidad de facilitar cambios en esta materia, toda vez que una eventual pérdida del poder adquisitivo y el encarecimiento del costo de vida en una economía inflacionaria, iría en detrimento de los trabajadores.

8. Naturaleza jurídica de la prima de localización consagrada en la norma demandada 112. La prima de localización es una “prestación legal con carácter salarial que tienen en forma exclusiva algunos empleados públicos del SENA y los trabajadores oficiales por virtud de la Convención Colectiva de trabajo”.

[25] 113. Esta prima fue creada por el Decreto 1014 de 1978, el cual en su artículo 20 dispone lo siguiente: Los empleados públicos que prestan sus servicios en el Centro Náutico Pesquero de Buenaventura en la ciudad de Barrancabermeja, en el departamento del Chocó, y en la región de Urabá donde existen sedes permanentes del SENA, percibirán una prima de mil doscientos cincuenta pesos ($1.250.00) mensuales por concepto de ésta prestación. En ningún caso se podrán recibir viáticos y prima de localización simultáneamente. // A partir del 1o de enero de 1979 los empleados públicos que prestan sus servicios en los departamentos del Cesar y la Guajira o en Centros fijos de los territorios nacionales, recibirán esta prestación 114. Esta norma, fue modificada por el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979, que establece:

La prima de localización constituye parte integral de la asignación básica mensual de los empleados del SENA. En consecuencia, los empleados públicos que presten sus servicios en el Centro Náutico Pesquero de Buenaventura, en la ciudad de Barrancabermeja, en el Departamento del Chocó y en la región de Urabá donde existen sedes permanentes del SENA, en los Departamentos del Cesar y la Guajira o en Centros fijos de los territorios nacionales, percibirán una prima de mil quinientos pesos ($1500.00) mensuales, por concepto de esta prestación. En ningún caso se podrá recibir viáticos y prima de localización simultáneamente. Esta prima se incrementará en un 20% anualmente.

115. Por su parte, el Manual de Prestaciones Sociales del SENA, [26] recogiendo las anteriores disposiciones definió la prima de localización de la siguiente manera:

Es el pago mensual que le hace el SENA a sus empleados públicos y trabajadores oficiales por laborar permanentemente en las siguientes zonas geográficas del país:

en el Centro Náutico Pesquero de Buenaventura; en la ciudad de Barrancabermeja; en el Departamento del Chocó y en la región de Urabá donde existen sedes permanentes del SENA; en los Departamentos del Cesar y la Guajira o en Centros Fijos de los antes denominados Territorios Nacionales (Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada).

Esta prima de localización constituye parte Integral de la asignación básica mensual de los empleados públicos del SENA, más no de los trabajadores oficiales.

Derecho y cuantía: Para empleados Públicos: Esta prima es equivalente mensualmente a $1.500 desde el año 1979, incrementados en un 20% anual; para el año 2007 corresponde a $247.267 mensuales. Trabajadores Oficiales: Equivale mensualmente a 8,5 días del salario mínimo mensual legal vigente para el mes en que se haga el pago.

En ningún caso se podrán percibir viáticos y prima de localización simultáneamente. Reconocimiento y pago: Esta prima se pagará mensualmente por el sistema de nómina procesada” 116. Como puede deducirse de lo anterior, la prima de localización está prevista para aquellos servidores públicos que presten sus servicios de forma permanente en zonas en las cuales, por las condiciones geográficas, de vías y medios de transporte, de alteración del orden público, el ingreso a ellas, la permanencia y la movilización en las mismas exige un esfuerzo físico y económico para quienes pretenden cumplir con su labor. De manera que esta prestación puede entenderse como un incentivo económico para que los empleados públicos y trabajadores oficiales que la reciben puedan asumir la prestación del servicio en las regiones a las cuales alude la norma acusada.

9. Análisis de constitucionalidad del artículo 8 (parcial) del decreto ley 415 de 1979 bajo los principios establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política 117.

Como ya ha sido señalado, el demandante considera que el incremento del 20% anual de la prima de localización, consagrado en el artículo 8 del Decreto ley 415 de 1979 desconoce el artículo 53 de la Constitución. Concretamente, explica el actor que este incremento no persigue mantener el poder adquisitivo de la remuneración de los empleados

ubicados en algunos municipios del país. Por el contrario, considera que está generando un incremento exagerado e injustificado en los salarios sin que sus condiciones de empleo, cantidad de trabajo o responsabilidades y requisitos hayan presentado una variación.

118. Esta norma demanda fue expedida bajo la vigencia de la anterior Constitución. De conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, cuando la demanda de constitucionalidad recae sobre una disposición que fue promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1886, ésta deberá ser analizada a la luz del nuevo diseño constitucional con el fin de establecer si existe una incompatibilidad material o sustancial entre la norma cuestionada y los principios que orientan el nuevo modelo fijado por la Constitución de 1991 .

Al respecto, en la sentencia C-955 de 2001 [27] esta corporación señaló: (…) En el mismo sentido, el artículo 4º constitucional consagra la aplicabilidad preferente de las normas de la Constitución, en caso de incompatibilidad con otras de inferior jerarquía, y por ello puede entenderse que la supremacía de dicho Estatuto se predica respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico, sea éste posterior a la expedición de la nueva Carta Política o preexistente a ella.

La interpretación conjunta de las normas transcritas conduce a la conclusión de que el proceso de tránsito constitucional no implica una abolición total del régimen jurídico preexistente, sino una exigencia de subordinación del mismo a los cánones del nuevo esquema superior.

Ahora bien, la incompatibilidad a que hace referencia el artículo 4º constitucional no es una simple incompatibilidad formal. Como es lógico, el esquema racional y conceptual dentro del cual se estructura una norma jurídica está determinado por el régimen constitucional vigente al momento de su expedición, toda vez que la totalidad del ordenamiento jurídico es derivación y reflejo de los principios e instituciones contenidos en la Carta. En estas condiciones, es altamente probable que algunas de las disposiciones jurídicas que hacen tránsito de un sistema constitucional a otro no reflejen, con la fidelidad con que lo hacen las disposiciones post-constitucionales, la terminología del régimen naciente, mas no por ello se concluye que las mismas, a raíz de esa sola circunstancia, devengan inconstitucionales.

La incompatibilidad a que hace referencia el artículo 4º es, entonces, una incompatibilidad de fondo, relacionada con la imposibilidad jurídica de aplicar legítimamente las normas provenientes del sistema constitucional caduco a las instituciones y bajo los principios del régimen naciente. La voluntad declarada del artículo constitucional transcrito no pretende pues la abolición de cualquier norma que no compagine de manera literal y fidedigna con los textos superiores –coincidencia francamente ilusoria-, sino, exclusivamente, la de aquellas cuya aplicación concreta pugna o es irreconciliable con la voluntad de las disposiciones constitucionales que han sido instauradas.

En otros términos, según se desprende de la propia constitución, lo que determina la inexequibilidad de la norma que hace tránsito de un régimen constitucional a otro es la incompatibilidad material o sustancial que aquella tenga con el nuevo sistema y no la simple falta de coincidencia terminológica o formal que pueda existir entre ambos.

119. Bajo ese escenario, las normas pre constitucionales no son inexequibles por el solo hecho de ser proferidas bajo un régimen constitucional derogado. Sino que será necesario evidenciar una incompatibilidad sustancial entre dicha norma y el nuevo ordenamiento constitucional.

120. Ahora, p ara efectos de evaluar los cargos formulados contra el citado incremento precisa esta Sala que, contrario a lo solicitado por uno de los intervinientes, [28] no se analizará la permanencia de esta prima de localización en el ordenamiento jurídico, es decir, si la misma es constitucional o no. En primer lugar, no es un asunto cuestionado por el accionante y, en segundo lugar, este aspecto no resulta necesario para establecer si el incremento de esta prestación se ajusta o no a la Carta Política de 1991.

121. En esta oportunidad se analizará si el porcentaje de incremento anual señalado en la norma para esta prima se ajusta a los principios consagrados en el artículo 53 de la Constitución.

Cargo relacionado con la vulneración del artículo 53 superior 122. A juicio del accionante, el incremento del 20% anual de la prima de localización no persigue mantener el poder adquisitivo de la remuneración de los empleados del Sena, ubicados en algunos municipios del país. Por el contrario, considera que se trata de un incremento exagerado e injustificado sin que haya variado las condiciones de prestación del servicio.

123. Al respecto, comparte la Corte el criterio expuesto por el Ministerio Público y por algunos intervinientes en sus escritos, en el sentido de que el porcentaje estipulado en la norma demandada para incrementar anualmente la prima de localización no responde a los principios señalados en el artículo 53 superior.

124. El mencionado artículo 53 exige que el salario sea móvil, que mantenga su poder adquisitivo, es decir, que se adapte a los cambios socioeconómicos y permita que el trabajador reciba un ingreso que le garantice una vida digna junto a su núcleo familiar. En esa medida, el Gobierno (para el caso que nos ocupa) atendiendo los factores económicos que influyen en la pérdida de poder adquisitivo del dinero deberá realizar los correspondientes incrementos de los salarios y demás prestaciones sociales, para evitar que estos pierdan poder adquisitivo.

125. Teniendo en cuenta que el Presidente es el encargado de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de la rama ejecutiva, a la cual pertenece el Sena [29] por ser un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo, este incremento deberá obedecer, entre otros aspectos, los parámetros fijados en la Ley 4 de 1992, [30] ley marco en esta materia. Los cuales no son ajenos para la prima de localización.

126. Ahora bien, en ese contexto debe esta Corte analizar si la disposición cuestionada se ajusta al artículo 53 de la Constitución Política de 1991 y si en la actualidad el incremento señalado en ella presenta una justificación objetiva y razonable. Para el efecto, se acudirá a un test de proporcionalidad entendido este “como un derrotero que busca poner en relación de equilibrio dos o más institutos jurídicos que han entrado en contradicción” [31] .

Este test será de intensidad leve por tratarse de un asunto económico [32] cuya competencia corresponde en un primer momento al órgano legislativo, a partir de la configuración de la Ley marco para la asignación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (Ley 4º de 1992) y en un segundo momento al poder Ejecutivo frente a la fijación de dicha asignación, incluyendo los incrementos.

127. El test leve, entonces, estará orientado a establecer la legitimidad del fin de la medida, y la idoneidad de ésta última para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita, cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado , esto es, idóneo para alcanzar el fin propuesto.

128. Como quedó establecido, la medida a analizar no es la prima en sí misma, sino su incremento. El cual, de conformidad con lo señalado en el artículo 8 del Decreto ley 415 de 1979, es del 20% anual.

129. Sin lugar a discusión, es evidente que esta medida persigue el mantenimiento del poder adquisitivo del salario. Por lo tanto, es un fin legítimo ya que permite que el ingreso recibido por los trabajadores del Sena, ubicados en las zonas determinadas expresamente en la norma, no se vea reducido.

130. No obstante, estima esta Corte que la medida consagrada en la norma, es decir, el incremento en un 20% anual la prima de localización devengada por algunos empleados públicos del Sena, en la actualidad excede el fin querido.

131. Aunque prima facie podría afirmarse que la medida contribuye a que se materialice su finalidad, es decir, que sería adecuada para que el salario de los funcionarios de la entidad no haga que vean reducidos sus ingresos ante la pérdida de

poder adquisitivo constante de la moneda y el encarecimiento del costo de vida, lo cierto es que la misma no logra cumplir el cometido ordenado por el artículo 53 superior relacionado con la movilidad salarial.

132. En primer lugar, la norma presenta un estándar fijo de incremento y no permite que se realicen los ajustes necesarios para atender fenómenos como la inflación, que afectan la capacidad adquisitiva. En ese sentido, no garantiza la movilidad salarial y genera, como consecuencia, la desproporción advertida por el demandante y algunos intervinientes. Hasta el momento, el porcentaje cuestionado del 20% permite que el salario devengado por estos funcionarios sea notoriamente superior, frente al de otros que, estando en el mismo nivel y cargo, no prestan sus servicios en las zonas señaladas en el artículo 8 del Decreto 415 de 1979.

[33] 133. En segundo lugar, advierte esta Sala que, en la actualidad, la medida puede resultar gravosa para los recursos públicos y afectar el presupuesto de la entidad. Como lo señalaron algunos intervinientes, entre ellos el Sena, la proyección de pago de esta prima es llamativa para los próximos años, en los cuales, se alerta sobre salarios de funcionarios en niveles auxiliar y técnico que pueden devengar más que aquellos que ocupen cargos directivos, por el solo hecho de percibir una prestación con un incremento anual muy por encima del de todos los funcionarios públicos del país.

134. Con la expedición de la constitución de 1991, se deslegalizó el incremento anual del salario de los funcionarios públicos al establecerse en la Carta la técnica de las leyes marco. Hoy en día, para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, la Ley 4 de 1992 señala en su artículo 2 los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional tendrá en cuenta para tal fin, como la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad o la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal.

Dentro de esta última, los aspectos relacionados con la inflación y el incremento del producto interno bruto (PIB). 135. Al respecto, es preciso recordar también que, de conformidad con el artículo 373 de la Constitución de 1991, el Estado por intermedio del Banco de la República velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. De manera que la política monetaria buscará mantener una tasa de inflación baja y estable.

136. Para finales de los años setenta, fecha de creación de la prima de localización (1978), el porcentaje de inflación y del índice de precios al consumidor en el país era elevado. Según cifras obtenidas de la página del Banco de la República [34] para el mes de febrero de 1979, fecha de expedición del decreto y norma cuestionada, la inflación alcanzaba un 21.49%. Situación que podría explicar de forma clara por qué el incremento de esta asignación se consideró en un 20%.

No obstante, con la nueva Carta Política y las acciones del Banco de la República en esta materia, los reportes demuestran que este índice de inflación ha descendido notoriamente a lo largo de estos años recientes, llegando a ubicarse, para agosto del año 2021, [35] en un 3.93% 137. En ese contexto, puede hablarse de una deslegalización [36] en la materia y en particular, del contenido de la norma cuestionada. Pues, aunque no ha sido derogada y sigue vigente, la regulación en materia salarial y prestacional de los servidores públicos y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, por mandato constitucional (art. 150-19 literales e y f) se trasladó al Gobierno Nacional bajo las pautas señalas en la Ley 4ª de 1992 (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).

138. Así las cosas, la finalidad de esta medida, es decir, mantener la movilidad del salario de los empleados beneficiarios de la prima de localización, se puede garantizar de manera efectiva aplicando el mismo porcentaje de incremento que actualmente se estipula para todos los servidores públicos del Estado.

139. De otra parte, ante la preocupación de algunos intervinientes relacionada con pérdida de derechos adquiridos, se aclara que esta decisión no implica desconocimiento alguno de los derechos de las personas beneficiarias de esta prestación.

140. En primer lugar, la Corte Constitucional insiste en que la prima de localización en sí misma no ha sido cuestionada y, por el contrario, reconoce su finalidad y resalta que el riesgo que asumen los funcionarios del Sena al trasladarse a estas zonas y prestar sus servicios en ellas, debe ser recompensado por el Estado. En ese escenario, el derecho a recibir la prima de localización por laborar en determinadas zonas del país, es un derecho adquirido por estos trabajadores, el cual no es objeto de discusión en esta oportunidad.

141. Ahora bien, lo anterior no permite entender que el porcentaje señalado en la norma como incremento de la citada prima de localización constituya un derecho adquirido y que el mismo no pueda modificarse. Sobre este punto, la modificación del porcentaje a incrementar hace parte de una limitación razonable del derecho, por las razones ya expuestas en los párrafos precedentes. Es decir, el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales y atendiendo las condiciones económicas del momento, determinará el porcentaje en el que se incrementarán los salarios y prestaciones de los servidores públicos. Al respecto, se recuerda también que la Corte ha señalado que "la intangibilidad de los derechos adquiridos no significa que la legislación deba permanecer petrificada indefinidamente, y que no pueda sufrir cambios o alteraciones, y tampoco que toda modificación normativa per se desconozca derechos adquiridos, 'pues nadie tiene derecho a una cierta y eterna reglamentación de sus derechos y obligaciones, ni aún en materia laboral" [37] 142. En segundo lugar, mantener su vigencia dentro del ordenamiento jurídico, permite que la prima de localización sea objeto de los incrementos anuales correspondientes que realice el Gobierno y dentro de los parámetros específicos trazados por el legislador . En ese sentido, mientras exista un mecanismo que garantice el carácter móvil de la prestación, de conformidad con el artículo 53 superior, este derecho adquirido estará protegido.

143. Ahora bien, la supresión de este porcentaje no le confiere competencias a esta Corte para establecer una fórmula específica de ajuste salarial.

144. Así las cosas, aunque la medida analizada cumple con una finalidad constitucional, la misma no es adecuada para lograrlo y, tal como quedó establecido, no garantiza la movilidad salarial consagrada en el artículo 53 superior. En ese escenario, la norma acusada no supera el test leve de proporcionalidad y no existen razones que justifiquen el porcentaje del 20% fijado en ella, el cual, como quedó demostrado, resulta excesivo frente a la realidad económica del país.

145. Por las razones expuestas, esta Corte declarará inexequible la expresión "[e]sta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente" sin que ello implique que esta prima no será objeto de incrementos anuales. Como se indicó, esta asignación deberá aumentarse anualmente en el mismo porcentaje señalado para los incrementos salariales fijados por el Gobierno para todos los servidores públicos del Estado y teniendo en cuenta el valor que la misma presenta en la actualidad, es decir, el incremento del próximo año, se hará sobre el valor que se haya liquidado a cada funcionario este año.

10. Síntesis de la decisión 146. En esta oportunidad el ciudadano Miguel Ángel Sánchez Lara consideró que el incremento del 20% anual de la prima de localización, consagrado en el artículo 8 del Decreto ley 415 de 1979 desconocía los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución. En palabras del actor, este incremento no dependía de las funciones desempeñadas o la cantidad o calidad del trabajo realizado y, además, no perseguía el mantenimiento del poder adquisitivo de la remuneración de los empleados ubicados en algunos municipios del país. Por el contrario, en su criterio este porcentaje generaba un incremento exagerado e injustificado en los salarios sin que sus condiciones de empleo, cantidad de trabajo o responsabilidades y requisitos hubieran presentado una variación.

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

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

149. Al respecto, señaló que uno de los elementos tenidos en cuenta por el Gobierno para realizar los incrementos salariales y prestacionales se relaciona con la inflación y el incremento del producto interno bruto (PIB). Reconoció la Sala que para finales de los años setenta, fecha de creación de la prima de localización (1978), el porcentaje de inflación y del índice de precios al consumidor en el país era elevado.

No obstante, y aunque durante varios años el porcentaje de inflación fue elevado, en la actualidad los reportes demuestran que éste ha descendido notoriamente, llegando a ubicarse, para agosto del año 2021, [38] en un 3.93%. Además, indicó que al contener un estándar fijo de incremento y no móvil, la norma no se adecuaba al mandato de movilidad exigido en la Constitución y esta situación, generaba como consecuencia la desproporción observada.

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

151. En primer lugar, la Corte Constitucional insistió en que la prima de localización en sí misma no había sido cuestionada y por lo tanto, la misma permanecía vigente, resaltando su finalidad y que el riesgo que asumen los funcionarios del Sena al trasladarse a estas zonas y prestar sus servicios en ellas, debía ser recompensado por el Estado. En segundo lugar, al mantener su vigencia dentro del ordenamiento jurídico, esta prima deberá ser objeto de los incrementos anuales correspondientes que realice el Gobierno y dentro de los parámetros específicos trazados por el legislador en la ley marco, garantizando así el carácter móvil del salario de estos funcionarios que la reciben . En este entendido, la supresión del aumento contemplado en la norma demandada, tampoco se constituye en una medida regresiva.

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

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “[e]sta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente” contemplada en el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979, por las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Presidente DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada Con aclaración de voto JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Magistrada GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada Con permiso CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado Con permiso ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado Con salvamento de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA A LA SENTENCIA C-408/21 1. Con el respeto acostumbrado por las providencias de la Corte Constitucional, procedo a aclarar mi voto respecto de la Sentencia C-408 de 2021.

[39] La providencia declaró la inexequibilidad de la expresión “[e]sta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente”, contemplada en el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979, “por el cual se modifica la escala de remuneración de los empleos del Sena y se dictan otras disposiciones.” 2 . Si bien comparto la decisión adoptada en la Sentencia C-408 de 2021, aclaro mi voto respecto a dos aspectos de la providencia: (i) la competencia de la Corte Constitucional para remediar la posible afectación a los recursos públicos; y (ii) la elección del nivel de intensidad del test de proporcionalidad y su aplicación en el caso concreto.

La posible afectación a los recursos públicos que genera la norma demandada no es un asunto que corresponda remediar a la Corte Constitucional 3. Uno de los argumentos expuestos por el demandante para solicitar la inexequibilidad de la disposición demandada consistía en que, con el tiempo, el pago de la prima de localización se haría inviable y pondría en riesgo la estabilidad financiera del SENA. Al respecto en el párrafo 133 de la sentencia sobre la cual suscribo este voto particular, se señala:

“en la actualidad, la medida puede resultar gravosa para los recursos públicos y afectar el presupuesto de la entidad. Como lo señalaron algunos intervinientes, entre ellos el Sena, la proyección de pago de esta prima es llamativa para los próximos años, en los cuales, se alerta sobre salarios de funcionarios en niveles auxiliar y técnico que pueden devengar más que aquellos que ocupen cargos directivos, por el solo hecho de percibir una prestación con un incremento anual muy por encima del de todos los funcionarios públicos del país.” 4. No comparto este argumento para sustentar la inexequibilidad de la norma demandada por las siguientes razones. En primer lugar, el razonamiento de la Sala Plena es contradictorio, pues se advierte que “en la actualidad” se podrían afectar gravemente los recursos públicos. Sin embargo, a continuación se explica que “para los próximos años” el salario de algunos funcionarios del SENA estaría por encima de las personas que ocupen cargos directivos. En consecuencia, no es claro si la afectación a los recursos públicos que se genera con el incremento anual de la prima de localización es actual o se trata de un riesgo a futuro.

5. En segundo término, al margen de si la afectación a los recursos públicos tiene lugar en estos momentos u ocurriría en el futuro, la sentencia no da cuenta de este posible desajuste de las finanzas públicas a partir de cifras y datos concretos. La sentencia considera “llamativo” el incremento de la mencionada prima porque en próximos años los beneficiarios de esta prestación devengarían más que quienes ocupan cargos directivos. Sin embargo, esto no demuestra por sí solo que se presente una afectación a los recursos públicos, sino una situación atípica de escala salarial en una entidad pública que, como se precisará a continuación, debía ser corregida o enmendada por el Legislador.

6. En tercer lugar, en caso de que se hubiera demostrado que la norma demandada resultaba, en la actualidad o en el futuro, gravosa para los recursos públicos, correspondía al Congreso de la República, y no a la Corte, remediar esta situación. En efecto, la competencia de la Corte al revisar la constitucionalidad de normas demandadas a través de la acción pública de inconstitucionalidad se circunscribe a confrontar el contenido de la disposición acusada con el texto constitucional. La jurisprudencia constitucional ha precisado que el requisito de pertinencia en el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda implica que no son aceptables argumentos “ que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola de inocua, innecesaria, o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos.” [40] En esta oportunidad el argumento del demandante relativo al desajuste en las finanzas públicas, acogido por la Sala Plena en la sentencia, atiende a una valoración de conveniencia de la norma y de sus efectos sobre los recursos públicos, pero no constituye un argumento capaz de controvertir la constitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979 . Por tanto, correspondería al Congreso de la República solucionar esta problemática a través de sus facultades legislativas, y no a esta Corte mediante el ejercicio del control constitucional.

La norma debió someterse a un test de proporcionalidad intermedio - Su problema de constitucionalidad radicaba en la conducencia de la medida y no en su finalidad 7.

La Sentencia en la que suscribo el presente voto particular precisa que la disposición demandada debe analizarse a partir de un test de proporcionalidad de intensidad leve al " tratarse de un asunto económico cuya competencia corresponde en un primer momento al órgano legislativo, a partir de la configuración de la Ley marco para la asignación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (Ley 4º de 1992) y en un segundo momento al poder Ejecutivo frente a la fijación de dicha asignación, incluyendo los incrementos.

" Estimo que la norma demandada no involucraba únicamente un asunto económico. Como lo señaló la propia sentencia, la fórmula utilizada para incrementar anualmente la prima de localización a algunos empleados del SENA resultaba problemática a la luz del principio de movilidad salarial previsto en el artículo 53 constitucional. Es decir, la Corte no estaba ante un asunto exclusivamente económico, sino que iba más allá, pues estaba de por medio uno de los principios sobre los que se asienta el derecho al trabajo. Por esta razón, el test de proporcionalidad que se debió aplicar fue el del nivel intermedio, en el que se debe valorar si (i) la medida persigue una finalidad constitucionalmente importante, (ii) el medio para lograrlo es efectivamente conducente y (iii) la medida no es evidentemente desproporcionada .

8. Al utilizar el test leve de proporcionalidad, la sentencia se propone determinar si la medida (i) persigue una finalidad que no está constitucionalmente prohibida y (ii) es idónea o adecuada. Sobre el primer punto se considera que "la medida persigue el mantenimiento del poder adquisitivo del salario. Por lo tanto, es un fin legítimo" . Sin embargo, "el incremento en un 20% anual la prima de localización devengada por algunos empleados públicos del Sena, en la actualidad excede el fin querido." En cuanto al segundo aspecto de la aplicación del test, la sentencia precisa que "aunque la medida analizada cumple con una finalidad constitucional, la misma no es adecuada para lograrlo" , ya que "no garantiza la movilidad salarial consagrada en el artículo 53 superior." 9. Como se advierte, no resulta claro si la razón por la cual se declara la inexequibilidad de la norma demandada tiene que ver con la finalidad de la medida o con su adecuación. Considero que el problema de constitucionalidad de la disposición demandada no radica en su finalidad, sino en que la medida no es efectivamente conducente , si se aplica un test intermedio de proporcionalidad. Por lo tanto, no puede sugerirse, como lo hace la sentencia, que la medida podría resultar cuestionable desde el punto de vista constitucional por "exceder el fin querido." En la metodología del test de proporcionalidad no se hace referencia, en ninguno de sus tres niveles de intensidad, a posibles excesos de los fines perseguidos por la norma para evaluar su constitucionalidad, ni cuándo o bajo qué parámetros podría presentarse este cumplimiento excesivo de la finalidad.

10. En el presente caso no es claro entonces a partir de qué momento el incremento anual de la prima de localización empezó a exceder su fin, esto es, mantener el poder adquisitivo del salario, ni con fundamento en qué criterios es posible llegar a esta conclusión. No obstante , al margen de lo anterior, lo cierto es que la medida sí tiene una finalidad legítima y no puede considerarse que, en razón a que cumple en "exceso su finalidad", esta resulta desvirtuada. Sin embargo, como se advirtió, el incremento del 20% anual de la prima de localización de los trabajadores del SENA no resulta una medida efectivamente conducente para mantener el poder adquisitivo del salario, toda vez que se desconoce el principio de movilidad salarial previsto en el artículo 53 constitucional.

En estos términos dejo plasmadas las razones por las cuales aclaro el voto en la presente decisión. Fecha ut supra, DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada [1] Este sindicato, presentó un nuevo escrito el 8 de octubre de 2021 (con posterioridad al registro del proyecto), con el fin de describir las condiciones en las que se encuentran algunos trabajadores que prestan sus servicios en los municipios señalados en la norma demandada y beneficiarios de la prima de localización.

[2] Sindicato de Empleados Públicos del Sena - Sindesena [3] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Auto 033 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa) y Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

[4] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). [5] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto, ver el apartado (3.4.2) de las consideraciones de la sentencia.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual la Corte puntualizó que no se cumple con el requisito de claridad al no explicarse por qué el precepto acusado infringe la norma superior, y Sentencia C- 227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), providencia en la cual se explicó que se presenta falta de claridad al existir en la demanda consideraciones que pueden ser contradictoras.

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la que se aclaró que no se observó el requisito de certeza, por cuanto la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino en una deducida por quien plantea la demanda, o que está contenida en una norma jurídica que no fue demandada Sentencia C-1154 de 2005, (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se señala que se presenta falta de certeza cuando el cargo no se predica del texto acusado, y Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), en la que se indica que la demanda carece de tal requisito al fundarse en una proposición normativa que no está contenida en la expresión demandada .

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), en la cual se afirmó que no se cumplió con el requisito de especificidad porque los fundamentos fueron formulados a partir de apreciaciones subjetivas o propias del pensamiento e ideología que el actor tiene sobre el alcance de la manipulación genética y su incidencia en la humanidad y Sentencia C-614 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), en la que se concluyó que no se trataba de razones específicas porque la argumentación se limitó a citar algunas sentencias de la Corte acompañadas de motivos de orden legal y de mera conveniencia.

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería), en la cual se señala que la demanda carece de pertinencia por cuanto se funda simplemente en conjeturas relacionadas con los provechos o las ventajas de la norma en cuestión y Sentencia C-229 de 2015, (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la que se consideró que la acción pública de inconstitucionalidad en razón de su objeto, no es un mecanismo encaminado a resolver situaciones particulares, ni a revivir disposiciones que resulten deseables para quien formula una demanda.

[11] Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que esta Corporación señaló que las razones expuestas en la demanda no eran suficientes al no haberse estructurado una argumentación

completa que explicara con todos los elementos necesarios, por qué la norma acusada es contraria al precepto constitucional supuestamente vulnerado, y Sentencia C-819 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual se afirmó que la acusación carecía de suficiencia al no contener los elementos fácticos necesarios para generar una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

[12] Corte Constitucional. Sentencia T-222 de 1992 (MP. Ciro Angarita Barón). [13] Corte Constitucional. Sentencia T-441 de 1992 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

[14] Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2019 (MP. Gloria Ortiz Delgado). [15] Corte Constitucional. Sentencia SU-519 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo) [16] Corte Constitucional. Sentencia SU-519 de 1997 (MP.

José Gregorio Hernández Galindo) [17] Corte Constitucional. Sentencia C-681 de 2003 (Conjuez Ponente. Ligia Galvis Ortiz) [18] Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño).

[19] Corte Constitucional. Sentencia T-061 de 2018 (MP. Diana Fajardo Rivera). [20] Corte Constitucional. Sentencia C-1433 de 2000 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

[21] “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 19. Dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos , de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública. f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas (...).” [22] Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). [24] Corte Constitucional. Sentencia C-1218 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

[25] Concepto Sena 51362 de 2018 [26] Resolución 2693 de 2007 [27] Ver sentencia C-955 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada en la sentencia C-247 de 2017 (MP. Alejandro Linares Cantillo).

[28] El Departamento Administrativo de la Función Pública. [29] De conformidad con los Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973 y con Ley 27 de 1992, los servidores públicos del Sena pertenecen a la Rama Ejecutiva.

[30] Ver artículo 2 de la Ley 4 de 1992. [31] Corte Constitucional. Sentencia C-144 de 2015 (MP. Martha Victoria Sáchica). [32] En sentencia C-354 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza) esta corporación indicó que se ha “aplicado un test leve de proporcionalidad en casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias, o, 3) de política internacional, o, 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; o, 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.” [33] Ver intervención del Sena y del Departamento Administrativo de la Función Pública.

[34] https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc consultada el 10 de septiembre de 2021. [35] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica Consultada el 23 de septiembre de 2021.

[36] Fenómeno que “tiene lugar cuando quiera que el legislador –ordinario o extraordinario–, remita al reglamento la ordenación de un tema específico “que no aparece regulado de manera sustancial en el texto legal”. Claro es que para que pueda existir deslegalización resulta preciso observar ciertos requerimientos. Una primera exigencia es que la materia de que se trate no haya sido regulada de modo sustancial en el texto legal o en la norma con fuerza de ley. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que el Legislador o el Presidente, facultado para tales efectos, pueden llegar a ser muy minuciosos en la regulación, de modo que en la medida en que se haya desplegado mayor detalle, la tarea de reglamentar la ley o norma con fuerza de ley se minimiza. Puede ocurrir también que la ordenación no haya sido detallada, entonces queda espacio para que exista un desarrollo reglamentario más amplio”. Sentencia C-172 de 2010 (MP. Mauricio González Cuervo).

[37] Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda). [38] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica Consultada el 23 de septiembre de 2021.

[39] M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Diana Fajardo Rivera. [40] Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.