

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

AUTO 966 DE 2022

Ref: Solicitud de nulidad de la sentencia C-408 de 2021.

Solicitante:

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 49 del Decreto 2067 de 1991 y 106 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, profiere el presente Auto que decide la solicitud de nulidad formulado contra la Sentencia C-408 de 2021, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El 24 de noviembre de 2021, al resolver una demanda de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte profirió la Sentencia C-408 de 2021. Ese fallo declaró inexecutable la expresión “[e]sta prima se incrementará en un veinte por ciento (20%) anualmente” contenida en el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979¹.

A juicio de esta Corporación, dicho apartado normativo resultaba incompatible con el principio de 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 cumplía con una finalidad constitucional, la Sala Plena determinó que la misma no era adecuada y en la actualidad no existían razones que justificaran el porcentaje de un 20% fijado en la norma demandada. El cual estimó excesivo frente a la realidad económica del país y especialmente frente a los índices de inflación del momento, con fundamento en las siguientes razones:

(i) En primer lugar, destacó la Sala Plena que la norma presentaba un

¹ Por el cual se modifica la escala de remuneración de los empleos del Sena y se dictan otras disposiciones.

estándar fijo de incremento y no permitía que se realizaran los ajustes necesarios para atender fenómenos como la inflación, que afectan la capacidad adquisitiva. En ese sentido, no garantizaba la movilidad salarial y generaba, como consecuencia, la desproporción advertida por el demandante y algunos intervinientes.

(ii) En segundo lugar, advirtió que, en el momento del fallo, la medida podía resultar gravosa para los recursos públicos y afectar el presupuesto de la entidad.

(iii) En tercer lugar, señaló que, 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.

(iv) Por último, recordó 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. En este escenario, 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). Reconociendo 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 el momento de emitir la sentencia, los reportes demostraban que este había descendido notoriamente, llegando a ubicarse, para agosto del año 2021, en un 3.93%.

En consecuencia, la Corte consideró que la finalidad de esta medida, es decir, mantener la movilidad del salario de los empleados beneficiarios de la prima de localización, se podía garantizar de manera efectiva aplicando el mismo porcentaje de incremento que actualmente se estipula para todos los servidores públicos del Estado.

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

Al respecto, la Corte Constitucional insistió en que la prima de localización en sí misma no había sido cuestionada y, por lo tanto, 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. Además, señaló que, al mantener su vigencia dentro del

ordenamiento jurídico, esta prima debía 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 constituía en una medida regresiva.

Es de anotar que la sentencia C-408/21 fue notificada mediante edicto N° 030 fijado el día 31 de marzo de 2022 y desfijado el día 4 de abril de 2022.

3. Argumentos que sustentan las solicitudes de nulidad contra la sentencia C-408 de 2021

3.1. Solicitud de nulidad presentada por el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena – SETRASENA

A través de apoderado judicial, SETRASENA solicita la nulidad de la sentencia C-408 de 2021 por «no practicar en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado. Igualmente fundamento el presente incidente en la violación de los artículos 29 y 242, num. 1° de la Constitución Nacional, al violarse el Debido Proceso y Derecho a la Defensa Técnica».

Considera que la sentencia C-408 de 2021, al declarar inexecutable parcialmente el artículo 8° del Decreto Ley 415 del 26 de febrero de 1979, «viola el Debido Proceso al dejar a los trabajadores afectados sin defensa, los cuales son representados por sus sindicatos a quienes no se les puso en conocimiento el proceso de inconstitucionalidad de la norma en comento, de conformidad al artículo 1° y 7° de la ley 2067 de 1.991, el cual expresa éste último en su segundo inciso lo siguiente: “En el auto admisorio de la demanda se ordenará fijar en lista las normas acusadas por el término de diez días para que, por duplicado, CUALQUIER CIUDADANO LAS IMPUGNE O DEFIENDA. Dicho término correrá simultáneamente con el del Procurador.” (comillas y negrillas en mayúsculas fuera de texto original)».

Destaca que la norma atacada fue implementada con la creación del SENA para incentivar a los empleados que trabajan en zonas de alto riesgo, situación que en la actualidad se mantiene, siendo importante continuar con el incentivo legal a estos trabajadores que exponen sus vidas para llevar educación a estas regiones violentas del país.

En consecuencia, solicita que se conceda el derecho a la defensa del sindicato de conformidad a las normas citadas al inicio de este incidente y se conceda «un

incremento justo contemplado en el artículo 8° de la Ley 53 de 1.978, aquellos empleados que laboran en zonas de alto riesgo producto de la violencia armada que se presenta en ciertos sectores del país».

3.2. Solicitud de nulidad presentada por el Sindicato de Empleados Públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) – “SINDESENA”

En primer lugar, el apoderado de Sindesena manifiesta que cumplen los presupuestos formales exigidos. En cuanto a la oportunidad, señala que la sentencia C-408 de 2021 se notificó a través de Edicto No. 30, fijado el 31 de marzo de 2022 y desfijado el 4 de abril del mismo año, por lo que el término para proponer la solicitud de nulidad inició el 5 de abril de 2022 y venció el 7 del mismo mes y año, día en que se presentó el escrito.

En cuanto a la legitimación, indica que Sindesena intervino dentro del proceso como se reconoció en la sentencia cuestionada. Finalmente, respecto de la carga argumentativa considera que sus puntos de vista son claros, ciertos, serios y coherentes para explicar la causal de nulidad invocada.

En segundo lugar, expone como causal de nulidad, la elusión arbitraria del análisis de asuntos de relevancia constitucional con fundamento en el salvamento de voto del magistrado Alberto Rojas, frente a la sentencia C-408 de 2021.

Luego de transcribir el texto correspondiente al mencionado salvamento de voto, señala que es evidente que la sentencia C-408 de 2021 incurrió en una elusión arbitraria del análisis de asuntos de relevancia constitucional, al no tener en cuenta «la prohibición de desmejora de salario que se desprende del principio reconocido por el artículo 53 de la Carta de “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo”, así como la expresa prohibición que trae el mismo artículo superior al ordenar que “La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”».

Alega que esta decisión no tuvo en cuenta que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser desmejorados ni siquiera en estados de emergencia y tampoco aplicó «el juicio de no regresividad previsto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, propio de la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad que “representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, tal como lo indica la Sentencia C-228/1112 de la Corte Constitucional».

Considera que la decisión cuestionada no tuvo en cuenta normas internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Convenio 095 de la Organización Internacional del Trabajo y el Protocolo de San Salvador, violando así el artículo 53 de la Carta, específicamente en el principio de proporcionalidad y

de movilidad salarial, «pues se insiste que tales disposiciones internacionales obligan al Estado colombiano a aplicar el principio de progresividad de los derechos sociales y no regresividad, que resulta quebrantado al considerar inconstitucional el aumento de la prima de localización de que trata el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979, como si existiera un límite constitucional concreto y preciso, sobre el máximo incremento anual que pueden devengar los servidores públicos a los que se les aplicaba la norma demandada. Lo cierto es que tal precepto no existe.»

Además, consideró que, en este caso, teniendo en cuenta la protección de los derechos de los beneficiarios de la prima, la Corte debió acudir a un test fuerte de proporcionalidad el cual habría concluido en la exequibilidad de la norma acusada.

Finalmente, señala que la sentencia no tuvo en cuenta el escrito del 8 de octubre de 2021, suscrito por el Sindicato, por radicarse con posterioridad al registro del proyecto, en el cual se describían «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, y que fundamenta en la realidad la necesidad de un alto incremento anual en la citada prima. Cabe precisar que el Reglamento de la Corte Constitucional (arts. 32 a 34) prevé la posibilidad de introducir cambios a la ponencia que va a Sala por lo que sí se pudo considerar el aludido documento del Sindicato, que pudo cambiar la decisión tomada.»

4. Oposición al incidente de nulidad propuesto

4.1. Universidad Externado de Colombia

A través del Departamento de Derecho Laboral la Universidad se pronunció sobre el presente incidente de nulidad.

Respecto del incidente de nulidad interpuesto por Setrasena, señaló que no se evidencia vulneración alguna al debido proceso ni al derecho a la defensa de los trabajadores de la entidad, «en tanto que, la notificación del auto admisorio de la demanda se realizó en cumplimiento de la normativa vigente y por consiguiente, se otorgó el término correspondiente para intervenir a los trabajadores de la entidad y a cualquier otro interesado, como en efecto ocurrió».

Destacó que la sentencia de constitucionalidad recopila las distintas intervenciones de los trabajadores del SENA, incluyendo la del sindicato Setrasena quienes intervinieron en el término señalado en el artículo 7° del Decreto Legislativo 2067 de 1991, defendiendo la constitucionalidad de la norma.

En cuanto a la solicitud de nulidad de Sindesena, resaltó que los planteamientos no permiten concluir que se configuran los presupuestos para la nulidad.

En primer lugar, señaló que, tal como se indicó en el auto 389 de 2016, la Corte Constitucional tiene la posibilidad de definir los temas que va a desarrollar en sus sentencias de constitucionalidad y de fijar el alcance de sus decisiones. En esta ocasión, dijo, «la Corporación en la providencia desarrolló los argumentos que permitían fundamentar de manera suficiente la decisión de declarar inexecutable el incremento a la prima de localización reconocida a los trabajadores del SENA allí referidos y aunque no se hizo mención de las normas internacionales citadas por el solicitante, ni se aplicó el test de regresividad, la consideración de estos aspectos no hubiese modificado el sentido del fallo (...)»

En segundo lugar, manifestó que la Corte si se pronunció sobre la no regresividad de la supresión del aumento a la prima de localización, al señalar que «la medida adoptada no era regresiva, puesto que el porcentaje en que aumentaba la prima no era un derecho adquirido de los beneficiarios de la prestación que imposibilitara su modificación, por el contrario, se trataba de una limitación razonable al derecho conforme al principio de remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, contemplado en el artículo 53 de la Carta Política».

Además, indicó que la sentencia mantiene la vigencia de la prima de localización y garantiza los incrementos anuales que señale el Gobierno Nacional y que se mantenga su poder adquisitivo en el tiempo y con ello, la movilidad salarial que reconoce el artículo 53 constitucional.

En tercer lugar, sostuvo que la Corte consideró que la medida no era regresiva. No obstante, si en gracia de discusión, «se admite que la medida constituye un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado, de todas formas, se encuentra justificado y, por lo tanto, la consideración de estos aspectos no modifica el sentido de la decisión».

Destacó que en este caso, para determinar la constitucionalidad de la medida, la Corte Constitucional aplicó un test de proporcionalidad en el que analizó: «(i) el principio de **idoneidad** que consiste en verificar si la medida regresiva persigue un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique; (ii) la **necesidad**, en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que se escogió fue la menos regresiva y; (iii) la **proporcionalidad en sentido estricto** que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales para establecer si en el caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste».

Finalmente, respecto del escrito presentado por la organización sindical con posterioridad al registro del proyecto, estimó que «la Corte Constitucional no desconoció la situación en la que se encuentran los beneficiarios de la prima de

localización, al contrario, en la sentencia se estudió su naturaleza y se reconoció que la prestación podía entenderse como un incentivo económico frente a aquellos servidores públicos que prestan sus servicios de manera 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, exige un esfuerzo físico y económico que no enfrentan todos los funcionarios. En este entendido, la situación en la que se encuentran estas personas ya se reconoce con la prima de localización, la cual permanece vigente.»

En ese contexto, consideró que el análisis del documento aludido no hubiese cambiado el sentido de la decisión.

4.2. Departamento Administrativo de la Función Pública

A través del Director Jurídico, la entidad se pronunció respecto de la solicitud de nulidad presentada por el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena – Setrasena.

Consideró que la legitimación que reclama el incidentante en este tipo de procesos es «absurda e irrealizable, en tanto implicaría, por ejemplo, que en un expediente relacionado con una ley estatutaria o con el tema de la gasolina, que a todos interesa y afecta, tuvieran que integrarse litisconsorcialmente y notificarse la totalidad de los habitantes de la República Colombia, lo cual, además de irracional e inútil, impediría que los juicios de inconstitucionalidad fluyeran y llegaran a un feliz término, lo cual, además, desconocería la teleología y deontología del control atribuido a la H. Corporación, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, que está orientado a confrontar el texto de las normas demandadas con la Carta Fundamental, en orden a determinar su permanencia o retiro de nuestro ordenamiento jurídico, bajo el claro entendido que la decisión que se adopte habrá de tener un inevitable impacto en la sociedad dada la trascendencia del control de constitucionalidad que allí se ejerce».

Destacó que la solicitud es improcedente toda vez que en este proceso el sindicato tuvo la oportunidad de intervenir dentro del término de fijación en lista y sus argumentos no cumplen los presupuestos establecidos para que proceda la nulidad de la sentencia a que alude el demandante, específicamente, los requisitos formales de oportunidad, de legitimación y de carga argumentativa.

I. CONSIDERACIONES

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para conocer de la solicitud de nulidad formulada en el presente caso, según lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991.

1. Jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la nulidad de las sentencias proferidas por esta Corporación

En principio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, no procede ningún recurso contra las sentencias de la Corte Constitucional. Sin embargo, la jurisprudencia ha aceptado que en situaciones excepcionales «cuando existe una comprobada vulneración del debido proceso que pueda ser imputable a la sentencia y que sea de entidad suficiente para afectar la cosa juzgada»² se pueda solicitar la nulidad de una sentencia proferida por esta Corporación.

La procedencia excepcional de la solicitud de nulidad contra una sentencia no puede entenderse como «una nueva oportunidad procesal para reabrir el debate respecto de asuntos que fueron decididos, cuestionar la posición jurídica a través de la cual se resolvió el problema jurídico o proponer nuevas controversias ajenas al asunto en cuestión»³. En estos casos, el examen está delimitado a circunstancias muy específicas como determinar (i) si el incidente fue interpuesto en término, (ii) si se produjo o no el defecto procesal alegado y (iii) si existe desconocimiento del derecho al debido proceso⁴. Lo anterior, por cuanto el principio de seguridad jurídica y el carácter de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional exigen la defensa de la cosa juzgada constitucional contenida en las sentencias proferidas por esta Corporación.⁵ Al respecto esta Corte ha señalado:

(...) en tratándose del incidente de nulidad, la acusación debe limitarse a la confrontación entre el contenido normativo de las garantías fundamentales del debido proceso presuntamente vulneradas y la sentencia acusada, sin que, por ningún motivo, pueda el debate incidental, convertirse en la herramienta para reabrir la discusión que fue objeto de pronunciamiento o para analizar y/o presentar nuevos hechos o pruebas que escapen al ámbito exclusivo de legalidad del fallo.⁶

Ahora bien, la Corte ha establecido una serie de requisitos que deben cumplirse en estos casos, agrupados en (i) presupuestos formales, que determinan la procedencia de la solicitud para habilitar un análisis de fondo, es decir que, en caso de no observarse, lo conducente es el rechazo del incidente. Y (ii), presupuestos sustanciales, que recogen las circunstancias materiales de las cuales depende la prosperidad de la nulidad. Esto es, una actuación que dé lugar a una afectación del derecho al debido proceso, la cual debe ser «ostensible,

² Corte Constitucional, Auto 153 de 2020. En similar sentido, ver entre otros los Autos 542 de 2018, 568 de 2019, 380 de 2020, 225 de 2021.

³ Corte Constitucional. Auto 530 de 2022.

⁴ Al respecto, se pueden consultar los autos 002A de 2002, 031A de 2002, 063 de 2004, 131 de 2004, 025 de 2007 y 008 de 2005.

⁵ Corte Constitucional, Auto 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), al resolver la solicitud de nulidad de la Sentencia T-1267 de 2001.

⁶ Corte Constitucional, auto 131 de 2004.

probada, significativa y trascendental, es decir, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión»⁷.

De acuerdo con la jurisprudencia, hay tres requisitos formales que toda solicitud de nulidad debe contener, a saber, oportunidad, legitimación y carga argumentativa.

(i) *Oportunidad*: implica, por un lado, que cuando el vicio se configura antes de la expedición de la decisión, debe ser alegado antes de que ésta sea comunicada.⁸ En ese sentido, resultan inadmisibles los argumentos que buscan probar vicios procesales o sustanciales en el trámite procesal de la acción de tutela anterior a la sentencia, en tanto que todos ellos debieron alegarse antes de que fuera proferida la providencia que resuelve en forma definitiva el asunto. En caso contrario, cuando la anomalía se materializa en la providencia, debe ser propuesta dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación;⁹

(ii) *legitimación*: el incidente de nulidad debe ser incoado por quien haya sido parte en el trámite de amparo constitucional o por un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas en sede de revisión y,¹⁰

(iii) *carga argumentativa*: quien alega la nulidad de una providencia de la Corte Constitucional debe explicar de forma clara, cierta, pertinente, precisa y suficiente los preceptos constitucionales transgredidos y la incidencia en la decisión proferida, tendientes a demostrar que la propia sentencia contiene irregularidades que vulneran el debido proceso,¹¹ así como las pruebas que pretenda hacer valer. Al respecto, la jurisprudencia ha indicado que “no basta

⁷ Corte Constitucional, autos 031A de 2002, 067 de 2019 y 096 de 2019.

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, “la nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el pleno de la Corte anule el proceso”.

⁹ Este límite ha sido considerado por esta Corporación, como necesario para proteger la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la cosa juzgada constitucional, que surge de la interpretación analógica del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Ver entre otros Autos 232 de 2001, (MP Jaime Araujo Rentería) 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) y 330 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto). En relación con la ausencia de norma respecto del término para solicitar la nulidad de la sentencia y la consecuente necesidad de utilizar la analogía, puede verse lo expuesto en el auto 163A de 2003, (MP Jaime Araujo Rentería).

Es preciso indicar que la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, ha señalado que vencido el término en precedencia sin que se hubiere promovido el incidente de nulidad por las personas legitimadas para el efecto, la sentencia queda ejecutoriada y cualquier eventual irregularidad que se hubiere presentado en ella, queda automáticamente saneada. Además, mediante Auto 054 de 2006, consideró que el término de tres días a partir de la notificación de la sentencia no se aplica para el caso de terceros afectados con la decisión que no fueron vinculados al proceso de tutela en forma oportuna. Al respecto, ver los autos 030 de 200 (MP Eduardo Montealegre Lynett) 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), 217 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y Auto 054 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería).

¹⁰ Corte Constitucional Autos 018A de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis) 100 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y 170 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

¹¹ Corte Constitucional Autos 15 de 2002 (MP Jaime Araujo Rentería), 049 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), 056 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería), 179 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño) y 175 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), entre otros.

con expresar razones o interpretaciones diferentes a las de la decisión adoptada por la Sala, que obedezcan al disgusto o inconformismo del solicitante. En concreto, la carga en la argumentación debe cumplir los siguientes presupuestos: (a) *claridad*, esto es, una exposición lógica de las razones en las que se sustenta la violación del debido proceso; (b) *certeza*, que cuestione los contenidos objetivos y ciertos de la providencia cuestionada, y no interpretaciones subjetivas o suposiciones sobre la decisión o la jurisprudencia constitucional; (c) *precisión*, los fundamentos deben ser concretos y determinados, no simples juicios generales acerca de la presunta irregularidad; (d) *pertinencia*, por cuanto los cuestionamientos a la sentencia deben estar referidos a la grave vulneración al debido proceso, y no a reabrir el debate jurídico o probatorio concluido; y (e) *suficiencia*, la argumentación desplegada debe aportar los elementos necesarios, que permitan evidenciar la existencia de una presunta irregularidad violatoria del debido proceso.”¹²

En cuanto a los presupuestos materiales, se han dispuesto determinadas condiciones y limitaciones a los argumentos utilizados para sustentar los cargos en contra de la sentencia respectiva, los cuales adquieren una índole cualificada, pues con los mismos debe demostrarse la afectación a un derecho constitucional fundamental por parte de la Corte, la cual «debe ser ostensible, probada, significativa y trascendental, es decir, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos».¹³ (Subraya original).

En este contexto, las causales de procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias por esta Corte deben ser entendidas como un elemento de un trámite basado en el respeto de las garantías reguladas en el artículo 29 constitucional.¹⁴ Lo anterior, se insiste, por cuanto la nulidad tiene naturaleza excepcional y está sometida a estrictos requisitos de procedencia, los cuales versan sobre la acreditación suficiente de circunstancias ostensibles y trascendentales que afecten de manera cierta el derecho fundamental aludido.¹⁵

Cualquier inconformidad relacionada con la interpretación, con la valoración probatoria o con los criterios argumentativos que apoyan la sentencia, no son fundamentos suficientes para solicitar su nulidad, en la medida en que no implican la vulneración del debido proceso, sino que constituyen meras apreciaciones «connaturales al desacuerdo e inconformismo del solicitante con la decisión».¹⁶

2. Estudio de las solicitudes de nulidad presentadas contra la Sentencia C-408 de 2021

2.1. Análisis del cumplimiento de los presupuestos de procedencia de la

¹² Auto A889 de 2021. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹³ Corte Constitucional Auto-031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁴ Corte Constitucional, Auto 217 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto)

¹⁵ Corte Constitucional, Auto 060 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño)

¹⁶ Corte Constitucional, Auto 131 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil).

solicitud presentada por el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena – SETRASENA

Debe esta Sala Plena verificar el cumplimiento de los requisitos de legitimidad, oportunidad y señalamiento de las razones por las cuales se produce la vulneración del debido proceso. En caso de encontrar cumplidos estos aspectos, la Sala examinará si en efecto se produjo la vulneración al debido proceso del interviniente y en esa medida establecerá la consecuencia que sea necesaria.

Legitimación. Respecto de la legitimación procesal para presentar las solicitudes de nulidad la Sala advierte que tienen legitimación por activa: i) el demandante; ii) el Procurador General de la Nación; iii) quienes intervinieron oportunamente en el proceso, es decir, quienes hayan intervenido dentro del término de fijación en lista para impugnar o defender las normas objeto de control; y iv) quienes hayan tenido iniciativa o intervenido como ponentes en la elaboración de la norma¹⁷.

Revisado el expediente, se advierte que Setrasena no cuenta con legitimidad en la causa, al haber intervenido dentro del proceso de constitucionalidad, por fuera del término fijado para la ciudadanía. En efecto, el proceso estuvo fijado en lista durante los días 24 de junio y 8 de julio de 2021¹⁸ y solo hasta el 2 de agosto de 2021, el presidente del sindicato radicó ante la Secretaría de la Corte Constitucional intervención dentro del proceso de constitucionalidad de la referencia. En este contexto, la solicitud debe ser rechazada por falta de legitimación.

Sin perjuicio de lo anterior, aunque el sindicato hubiera intervenido oportunamente, destaca la Sala que tampoco se cumplen con los siguientes presupuestos formales:

Oportunidad. La Sala destaca que, según oficio del 29 de abril de 2022, la Secretaría General de la corporación informó que la Sentencia C-408 de 2021 fue notificada mediante edicto N° 030, fijado el día 31 de marzo de 2022 y desfijado el día 4 de abril de 2022. El escrito de nulidad presentado por el sindicato es del 6 de abril de 2022. Es decir, estaría dentro del término para hacerlo.

No obstante, de conformidad con el artículo 49 del Decreto ley 2067 de 1991¹⁹ y la jurisprudencia²⁰, las irregularidades que impliquen violación del debido proceso deben alegarse antes del fallo.

¹⁷ Corte Constitucional. Auto 547 de 2018.

¹⁸

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/fijaciones/24%20DE%20JUNIO%20DE%202021%20FIJACION%20EN%20LISTA.pdf>

¹⁹ “contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno. La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso”.

²⁰ Cfr. Autos 012, 021 y 056 de 1996; 013, 052 y 053 de 1997; 003A, 011, 012 y 026A de 1998; 013, 074 de 1999; 016, 046, 050, 082 de 2000; 053 y 232 de 2001; 162 y 262 de 2003; 196, 262, 299 de 2006; 194 de 2008,

En este caso, la irregularidad alegada por el presidente del sindicato está enmarcada en una vulneración de su derecho al debido proceso al no habersele notificado el auto admisorio de la demanda de inconstitucionalidad. Por lo tanto, la solicitud de nulidad no tendría sustento en una vulneración del debido proceso materializada en la sentencia C-408 de 2021 sino, de acuerdo con los argumentos del peticionario, durante el trámite procesal previo a su expedición.

En ese escenario, la solicitud de nulidad debió presentarla antes de que se profiriera la sentencia C-408 de 2021, toda vez que la presunta vulneración del debido proceso no tiene su origen en la decisión. En tal virtud, la solicitud no cumple con el presupuesto de oportunidad y deberá rechazarse.

Carga argumentativa. Aunque la solicitud de nulidad resulta clara y pertinente, pues las razones expuestas explican por qué el sindicato considera que se ha vulnerado su derecho al debido proceso, no cumple con los presupuestos de certeza y suficiencia por las razones que se explican a continuación.

En primer lugar, desconoce el solicitante que la finalidad y el procedimiento seguido en materia de control abstracto (demandas de inconstitucionalidad) no son los mismos en el ejercicio de control concreto (acción de tutela). En palabras de la Corte, “el control de constitucionalidad de las leyes que ejerce la Corte consiste en la confrontación en abstracto de las disposiciones legales demandadas con los preceptos constitucionales, a fin de verificar la adecuación de aquéllas respecto de estos últimos, independientemente de las controversias particulares que suscite su aplicación en casos concretos.”²¹

Bajo ese entendido y teniendo en cuenta que los efectos de las sentencias emitidas como consecuencia de una demanda de inconstitucionalidad son generales, no específicos o particulares, no es procedente ni mucho menos imperativa la notificación personal del auto admisorio o el emplazamiento del mismo a posibles interesados o afectados con la decisión.

Ahora, el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 ordena que en el auto admisorio de la demanda se fijen en lista las normas acusadas por el término de diez días para que, cualquier ciudadano las impugne o defienda. Este término correrá simultáneamente con el del Procurador. De esta forma, se garantiza el derecho a la participación de los ciudadanos, en virtud del cual también podrán brindar al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan adoptar una decisión.

En segundo lugar, advierte esta Sala que el presidente de Setrasena presentó escrito de intervención en el que pudo expresar las razones por las cuales consideraba, contrario a los cargos de la demanda, que la norma no era

318 de 2010, A-245 de 2012, A-168 de 2013, 382 de 2014, 180 de 2015, 180 de 2016, 090 de 2017, 055 de 2019 entre otros.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2003.

inconstitucional. Por lo tanto, no es cierto que no haya tenido la posibilidad de participar dentro del proceso radicado bajo el número D-14252 que culminó con la sentencia C-408 de 2021, ni que se le haya desconocido derecho alguno dentro del mismo.

Por las razones expuestas, la Sala Plena rechazará la solicitud de nulidad presentada por el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena – SETRASENA contra la sentencia C-408 de 2021.

2.2. Análisis de los presupuestos de procedencia de la solicitud presentada por el Sindicato de Empleados Públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) – “SINDESENA”

Oportunidad. Como se indicó la sentencia C-408 de 2021 fue notificada mediante edicto N° 030, fijado el día 31 de marzo de 2022 y desfijado el día 4 de abril de 2022. El escrito de nulidad presentado por el sindicato es del 7 de abril de 2022. Es decir, dentro del término para hacerlo.

Legitimación. Como se estableció con anterioridad, el incidente de nulidad debe ser propuesto por: i) el demandante; ii) el Procurador General de la Nación; iii) quienes intervinieron oportunamente en el proceso, es decir, quienes hayan intervenido dentro del término de fijación en lista para impugnar o defender las normas objeto de control; y iv) quienes hayan tenido iniciativa o intervenido como ponentes en la elaboración de la norma²².

Revisado el expediente, se advierte que Sindesena no intervino dentro del proceso de constitucionalidad, dentro del término fijado para la ciudadanía. En efecto, el proceso estuvo fijado en lista durante los días 24 de junio y 8 de julio de 2021²³ y hasta el 2 de agosto de 2021, el presidente del sindicato radicó ante la Secretaría de la Corte Constitucional intervención dentro del proceso de constitucionalidad de la referencia. En este contexto, la solicitud debe ser rechazada por falta de legitimación.

Sin embargo, aunque hubiera estado legitimado en la causa, la Sala Plena advierte que la solicitud de nulidad presentada no cumple con el requisito de carga argumentativa, como se explica a continuación.

Carga argumentativa. Quien alega la existencia de una nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional debe cumplir con una carga argumentativa exigente, que implica cumplir con ciertos requisitos. Con fundamento en lo anterior, a continuación, procederá la Sala a analizar el cargo alegado por el sindicato para solicitar la nulidad de la sentencia C-408 de 2021 con el fin de establecer si se cumple la carga argumentativa exigida.

²² Corte Constitucional. Auto 547 de 2018.

²³

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/fijaciones/24%20DE%20JUNIO%20DE%202021%20FIJACION%20EN%20LISTA.pdf>

2.2.1. El cargo relacionado con la elusión arbitraria del análisis de asuntos de relevancia constitucional, no cumple con la carga argumentativa exigida a quien solicita la nulidad

Aunque esta causal se construyó dentro del ejercicio de la función de revisión de acciones de tutela de esta Corte, se ha extendido al control abstracto en varias oportunidades. En auto 331 de 2015,²⁴ se indicó:

Afirmar la configuración de esta causal impone un juicio particularmente exigente. En efecto, la jurisprudencia ha señalado que la causal se estructura “siempre y cuando se compruebe que la sentencia omitió por completo el análisis de esos asuntos relevantes”²⁵ de manera que “si la Sala de Revisión hizo un estudio particular de la materia correspondiente, no le corresponde al Pleno realizar un examen sobre la corrección de tales argumentos pues, como se indicó, esto significaría la reapertura del análisis jurídico y probatorio realizado en el fallo cuestionado, actividad incompatible con la naturaleza del incidente de nulidad.”²⁶

3.2. Se trata entonces de una circunstancia absolutamente extraordinaria que exige la verificación estricta de dos condiciones. De una parte, es indispensable que el asunto no examinado revista un especial significado constitucional y, de otra, se requiere verificar que de no haberse incurrido en la omisión la decisión hubiese sido otra. Es improcedente su invocación cuando lo que se pretende es una presentación exhaustiva de todas las razones constitucionales que podrían justificar una decisión, en tanto no es ese un deber cuando del control constitucional se trata. En esa dirección, el Auto a234-09 señaló que esta hipótesis ocurre cuando “una sentencia omite, sin justificación razonable, el análisis de temas constitucionales que cambian el sentido de la decisión.”

(...)

4.2.2.1. El análisis de la Corte en sede de control abstracto recae sobre proposiciones jurídicas y, en esa medida, no le corresponde definir situaciones particulares ni tampoco impartir órdenes a efectos de proteger derechos subjetivos específicos. Conforme a ello, este Tribunal debe ocuparse de analizar –cuando de demandas de inconstitucionalidad se trata– las disposiciones acusadas a partir de los cargos formulados por los demandantes. La relevancia a la que alude el evento anulatorio que se invoca en la petición, no se refiere a la importancia o significado constitucional de una materia, sino a su necesidad para resolver correctamente las cuestiones planteadas en una demanda de inconstitucionalidad.

En el asunto objeto de estudio se denuncia la ocurrencia de esta causal en el ámbito del control de constitucionalidad de las leyes. Para el presidente del sindicato, es evidente que en la sentencia C-408 de 2021 no se tuvo en cuenta

²⁴ Auto 331 de 2015 (MP. Mauricio González Cuervo), reiterado en el Auto 150 de 2017 (MP. María Victoria Calle Correa).

²⁵ “En ese sentido los autos a270-09 y a022-13.”

²⁶ “En ese sentido los autos a270-09 y a022-13.”

«la prohibición de desmejora de salario que se desprende del principio reconocido por el artículo 53 de la Carta de “*remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo*”, así como la expresa prohibición que trae el convenio de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”. Y, en general, en la sentencia C-408/21 no se consideró que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser desmejorados ni siquiera en estados de emergencia».

Así mismo, considera que no se aplicó el juicio de no regresividad previsto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, propio de la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad del cual se desprende de la progresividad de los derechos sociales, principio reconocido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y «que resulta quebrantado al considerar inconstitucional el aumento de la prima de localización de que trata el artículo 8 del Decreto Ley 415 de 1979, como si existiera un límite constitucional concreto y preciso, sobre el máximo incremento anual que pueden devengar los servidores públicos a los que se les aplicaba la norma demandada. Lo cierto es que tal precepto no existe».

Para esta Corte, la causal alegada carece de certeza, puesto que obedece a interpretaciones subjetivas o suposiciones sobre la verdadera decisión que se cuestiona; y adicionalmente no cumple con el requisito de suficiencia para prosperar en este caso concreto, por las razones que se indican a continuación:

En primer lugar, debe resaltarse que la Corte Constitucional fue clara en señalar que la prima de localización en sí misma no había sido cuestionada. Por el contrario, la sentencia reconoció su finalidad y resaltó el riesgo que asumen los funcionarios del Sena beneficiarios de la prestación al trasladarse a las zonas determinadas por la ley y prestar sus servicios en ellas.

En ese escenario, el derecho laboral involucrado y el destinado a proteger era el de recibir la prima de localización por laborar en determinadas zonas del país. Derecho que no fue objeto de discusión en esa oportunidad. Bajo este entendido, el porcentaje señalado en la norma como incremento de la citada prima de localización no constituía un derecho adquirido y por lo tanto podía ser objeto de modificaciones.

Así no es cierto lo señalado por el petente, en tanto no se desconoció la prohibición de desmejora del salario de los trabajadores, tal como lo dispone el artículo 53. Al analizar la finalidad del incremento de la prima de localización, la Corte indicó que el porcentaje establecido y demandado no lograba cumplir el cometido ordenado por el artículo 53 superior relacionado con la movilidad salarial (i) al presentar un estándar fijo de incremento y (ii) no permitir que se realizaran los ajustes necesarios para atender fenómenos como la inflación, que afectan la capacidad adquisitiva.

En segundo lugar, la sentencia señaló que la modificación del porcentaje de

incremento hacía parte de una limitación razonable del derecho, y era competencia del Gobierno Nacional determinar el porcentaje en el que se incrementarían los salarios y prestaciones de los servidores públicos. Recordando, además, 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»²⁷

En tercer lugar, dado que la prima de localización en sí misma no fue demandada, mantiene su vigencia dentro del ordenamiento jurídico, lo que permite que esta prestación 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.

Por lo tanto, estos alegatos no son *ciertos* y se dirigen a reabrir la discusión bajo valoraciones que reflejan el punto de vista subjetivo del ciudadano sobre la decisión adoptada, en tanto reflejan una distorsión de las reglas contenidas en la Sentencia C-408 de 2021.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la no aplicación de un test de no regresividad, previamente se indicó que la elusión tiene que ver con la necesidad de un tema en específico para resolver correctamente las cuestiones planteadas en una demanda de inconstitucionalidad. Así las cosas, en este caso, para la Corte la medida no era regresiva, pues no se cuestionaba el derecho laboral a recibir una prestación económica sino el incremento de esta, el cual, como se explicó en la providencia, podía ser modificado.

En esa medida, el hecho de que la prima de localización siguiera vigente en el ordenamiento jurídico y pudiera ser objeto de los incrementos legales por parte del Gobierno Nacional, garantiza la movilidad salarial de los funcionarios que lo reciben.

Por lo anterior, el test de no regresividad no era necesario para darle respuesta al problema jurídico planteado. Aun así, la providencia realizó un test de proporcionalidad para analizar si el porcentaje de incremento se ajustaba a los mandatos superiores, especialmente el artículo 53 superior. Encontrando que, si bien la finalidad de la medida era constitucional, la misma no era adecuada para lograrla al no garantizar la movilidad salarial consagrada en el artículo 53 superior. En ese escenario, la norma acusada no superó el test leve de proporcionalidad y no se evidenciaron razones que justificaran el porcentaje del 20% fijado en ella, el cual, como quedó demostrado, resultaba excesivo frente a la realidad económica del país.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda).

Finalmente, el solicitante alega que la Corte no tuvo en cuenta un escrito presentado por él, con posterioridad al registro del proyecto, el 8 de octubre de 2021, en el cual se describían las condiciones en las que se encuentran algunos trabajadores que prestan sus servicios en los municipios señalados en la norma demandada y que fundamenta la necesidad de un alto incremento anual en la citada prima.

Al respecto, aunque el documento no se tuvo en cuenta por extemporáneo, no es cierto que se desconociera o se ignorara la situación de los funcionarios del Sena que prestan sus servicios en las zonas beneficiarias de la prima de localización. En efecto, la sentencia C-408 de 2021 estudió la naturaleza de esta prestación económica y reconoció que podía entenderse como un incentivo económico por las condiciones geográficas, de vías y medios de transporte, de alteración del orden público, de acceso, movilización en estas zonas por parte de los trabajadores de la entidad.

Así las cosas, los argumentos expuestos carecen de la certeza y la suficiencia requeridas para demostrar la elusión arbitraria de asuntos relevantes que el petente estimó necesarios para la solución del caso, ni mucho menos una transgresión del debido proceso. Igualmente, se advierte que la petición de nulidad no es un recurso de reconsideración ni de una nueva instancia procesal para que la Sala Plena reformule las razones que dieron lugar a la decisión cuestionada.

En consecuencia, la Sala Plena rechazará la solicitud de nulidad presentada por el Sindicato de Empleados Públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) – SINDESENA contra la sentencia C-408 de 2021.

3. Síntesis de la decisión

Los presidentes de los sindicatos de Empleados y Trabajadores del Sena – SETRASENA y de Empleados Públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) – SINDESENA solicitaron la nulidad de la sentencia C-408 de 2021, por considerar que en ella se desconoció su derecho al debido proceso.

Revisada la solicitud de nulidad de Setrasena, la Sala Plena concluyó que no cumplía con los requisitos formales de legitimación, oportunidad y carga argumentativa. Lo anterior por cuanto (i) no intervino oportunamente en el proceso de constitucionalidad, es decir, dentro del término de fijación en lista, (ii) las irregularidades que implican violación del debido proceso dentro del trámite de la acción constitucional, como la falta de notificación del auto admisorio alegada en este caso, deben invocarse antes del fallo y, (iii) porque se evidenció que su presidente intervino dentro del proceso (aunque extemporáneamente), de manera que sus argumentos carecían de certeza para demostrar que no tuvo la posibilidad de participar dentro del proceso radicado

bajo el número D-14252 que culminó con la sentencia C-408 de 2021, o que se le haya desconocido derecho alguno dentro del mismo.

Por lo anterior, la Sala Plena rechazó la solicitud de nulidad presentado por el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena – SETRASENA contra la sentencia C-408 de 2021.

Respecto de la solicitud de nulidad presentada por Sindesena, la Sala Plena concluyó que, no se cumplían los requisitos de legitimación y carga argumentativa para lograr un pronunciamiento de fondo. En este caso, se evidenció que el sindicato no intervino dentro del término de fijación en lista, motivo suficiente para rechazar la solicitud de nulidad. No obstante, la Sala Plena analizó el escrito presentado concluyendo que los argumentos expuestos carecen de la certeza y la suficiencia requeridas para demostrar la elusión arbitraria de asuntos relevantes que el petente estimó necesarios para la solución del caso, ni mucho menos una transgresión del debido proceso.

En consecuencia, se rechazó la solicitud de nulidad presentada contra la sentencia C-408 de 2021.

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

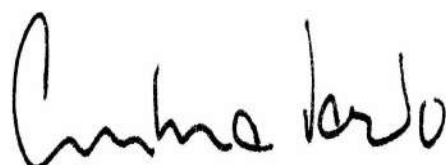
RESUELVE

PRIMERO. RECHAZAR la solicitud de nulidad formulada por el Sindicato de Empleados Públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) – SINDESENA contra la sentencia C-408 de 2021, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. RECHAZAR la solicitud de nulidad formulada por el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Sena – SETRASENA contra la sentencia C-408 de 2021, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO. Comuníquese la presente providencia a los solicitantes, con la advertencia de que contra esta decisión no procede ningún recurso.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

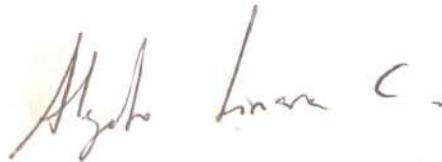


NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Ausente con excusa



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



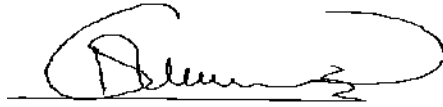
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **7f2340598bc088a3f49c3860c9419892fbaafaa341884aeac932b11d79b543e3**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>