COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/810/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/810/07
Expediente	D-6753
Fecha	2007-10-03
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR GIL
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio Pro Actione En Accion Publica De Inconstitucionalidad
- Disminuido Fisico, Sensorial Y Psiquico
- Persona Con Limitaciones
- Derecho A La Estabilidad Laboral Reforzada De Persona Con Limitaciones Derecho Al Trabajo De Persona Con Limitaciones
- Personas Discapacitadas Con Limitaciones Severas Y Profundas
- Personas Discapacitadas Con Limitacionmes Severas Y Profundas

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLE el artículo 32 de la Ley 361 de 1997, “ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones ”, en el entendido que dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller, de personas con diversidad funcional severa y que la relación existente entre ellas y el taller no corresponde a una relación laboral.…

Texto completo

C-810-07 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-810/07 PRINCIPIO PRO ACTIONE EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Aplicación INCAPACIDAD- Concepto/ PERSONA INVALIDA- Definición DISMINUIDO FISICO, SENSORIAL Y PSIQUICO -Protección laboral especial PERSONA CON LIMITACIONES -Mecanismos de integración laboral DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE PERSONA CON LIMITACIONES DERECHO AL TRABAJO DE PERSONA CON LIMITACIONES -Reintegro a la actividad laboral/ DERECHO AL TRABAJO DE PERSONA CON LIMITACIONES- Límite a las medidas de protección Hay distintas formas de discapacidad y diversos niveles y, en algunos casos el grado de discapacidad le impide a la persona continuar su desempeño laboral o concurrir al mercado abierto de trabajo para obtener una ocupación. En este último supuesto las medidas más habituales de protección a los discapacitados encuentran un límite, ya que están concebidas para facilitar la incorporación laboral de personas con una afectación menos severa y quedan descartadas cuando se comprueba que la invalidez le impide a la persona cumplir cometidos de índole laboral y que, por lo tanto, es indispensable pensar en otras formas de protección del ingreso económico y de la integridad física y síquica del discapacitado PERSONAS

DISCAPACITADAS CON LIMITACIONES SEVERAS Y PROFUNDAS- Protección/ PERSONAS DISCAPACITADAS CON LIMITACIONMES SEVERAS Y PROFUNDAS- Modalidades de trabajo protegido TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Concepto/ TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Objetivo/ TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Modalidades /TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Naturaleza Los talleres de trabajo protegido son lugares en donde personas en condiciones especiales cumplen labores destinadas a desarrollar habilidades laborales, bajo la orientación continua de instructores que supervisan constantemente las labores desempeñadas por las personas con habilidades mínimas. El objetivo último de los talleres de trabajo protegido es preparar a los discapacitados, según sus habilidades y en la medida de lo posible, para hacer la transición a un empleo ordinario, dependiente o independiente, permitiéndoles, mientras tanto, el desempeño de algunas actividades formativas que, genéricamente, se conocen como “trabajo protegido”, dado que tales actividades se cumplen en las condiciones especiales propias de los talleres de trabajo protegido.

TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO -Régimen laboral aplicable/ TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO - Medida de acción positiva El hecho de que los talleres de trabajo protegido estén concebidos para brindar oportunidades de rehabilitación o de readaptación laboral a las personas con discapacidades severas que les impiden permanecer en la vida laboral o ingresar a ella, en principio hace pensar que no es viable establecer ningún tipo de relaciones entre el trabajo protegido y el régimen laboral ordinario, pues, a primera vista, el discapacitado no es sujeto de un contrato de trabajo celebrado con el respectivo taller.

TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- España TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- Francia TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- Dinamarca TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- Alemania TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- Bélgica TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- Reino Unido TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO EN DERECHO COMPARADO- Suecia TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO/GRUPOS LABORALES PROTEGIDOS -Diferencia TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Remuneración que no es salario DERECHO A LA IGUALDAD- Alcance La igualdad no exige la equiparación matemática y absoluta encaminada a que todos sean iguales en todo, sino que busca que los iguales sean tratados de igual modo y que los diferentes sean tratados de manera diversa.

REGIMEN DE TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Propósitos Los talleres de trabajo protegido corresponden a una medida de acción positiva que sólo se proyecta sobre las personas severamente limitadas con miras a lograr los propósitos de adaptación o readaptación laboral y que, en tal sentido, difiere de otras medidas de acción positiva que brindan protección al discapacitado, haciéndolo sujeto de un tratamiento favorable cuando concurre a obtener un empleo en la administración pública o en la empresa privada junto con personas no afectadas por ninguna limitación. Sin embargo, la Corte considera de importancia precisar que las labores productivas cumplidas en los talleres de trabajo protegido no pueden encubrir una relación laboral o convertirse en pretexto para que el organizador del respectivo taller explote el trabajo de los discapacitados y, por lo tanto, condicionará la declaración de exequibilidad a entender que dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller, de personas con diversidad funcional severa y que la relación existente entre ellas y el taller no corresponde a una relación laboral.

Referencia: expediente D-6753 Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 32 (parcial) de la Ley 361 de 1997, “ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones ”.

Demandantes: Rocío Johana Barreto Jurado y Jully Maritza Higuabita Suárez Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las ciudadanas Rocío Johana Barreto Jurado y Jully Maritza Higuabita Suárez presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 32 (parcial) de la Ley 361 de 1997, " Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones ".

Mediante Auto del veintitrés (23) de marzo de dos mil siete (2007) el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de la Protección Social, al Director del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Libre y Nacional de Colombia, para que intervinieran en caso de considerarlo conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DEL ARTICULO DEMANDADO A continuación se transcribe el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 y se subrayan los apartes demandados.

Ley 361 de 1997 (febrero 7) Diario Oficial No. 42.978, de 11 de febrero de 1997 Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 32. Las personas con limitación que se encuentren laborando en talleres de trabajo protegido, no podrán ser remuneradas por debajo del 50% del salario mínimo legal vigente , excepto cuando el limitado se encuentre aún bajo terapia en cuyo caso no podrá ser remunerado por debajo del 75% del salario mínimo legal vigente.

III. LA DEMANDA Las demandantes consideran que el artículo parcialmente acusado vulnera los artículos 1, 13, 25, 47, 53 y 54 de la Constitución y en sustento de esta afirmación aducen que la parte cuestionada desconoce la dignidad de las personas con limitación, pues comporta "una reducción porcentual de sus derechos" y particularmente de la remuneración que reciben por su actividad laboral, con menoscabo de sus necesidades básicas.

En criterio de las actoras, la preceptiva demandada también viola el derecho a la igualdad, porque discrimina a las personas con algún tipo de limitación, en tanto las hace víctimas de una disminución salarial en razón de su estado y permite un trato denigrante en contra de ellas.

Señalan las libelistas que, a su vez, el derecho al trabajo de las personas con limitación resulta desconocido, ya que el artículo demandado las deja expuestas "al capricho de otro, en lo que se tornaría justo recibir", siendo que su condición no puede ser fuente de un tratamiento que menoscabe sus derechos.

Añaden las actoras que disposiciones como la demandada incumplen el artículo 47 de la Carta, especialmente en lo que se refiere a la obligación estatal de adelantar políticas pertinentes para la integración social de los disminuidos, y estiman probable que "una persona con limitación se sienta menospreciada para ejercer cualquier labor cotidiana y, por consiguiente, busque aislarse de la sociedad que lo tilda como un ser diferente…".

Finalmente, expresan las ciudadanas demandantes que todos los trabajadores tienen derecho a los beneficios mínimos e irrenunciables contemplados en el artículo 53 de la Carta, por cuya virtud, ningún empleador puede pagar a un trabajador menos del valor fijado anualmente por el Gobierno y que, en contra de ese mandato, el precepto cuestionado, "bajo un lenguaje virtuoso, que aparenta protección", faculta para reducir el salario mínimo legal vigente en un 50% o en un 25%, según el caso.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL En representación del Ministerio de la Protección Social intervino Esperanza Avellanada Ordóñez, quien se opuso a las pretensiones de la demanda.

Afirma la interviniente que la Ley 361 de 1997 es especial y que prevé lugares especiales en donde las personas con limitación pueden cumplir actividades laborales acordes con su situación e incorporarse así a la sociedad, nada de lo cual constituye maltrato, puesto que no es viable confundir "las labores normales con jornadas normales" y lo específicamente dispuesto "para trabajadores con limitaciones físicas".

A juicio de la representante del Ministerio de la Protección Social, simplemente el Estado ha adoptado "normas acordes con las necesidades de estos trabajadores" y en ello no hay violación del derecho a la igualdad, habida cuenta de las diferencias que median entre los trabajadores con limitaciones y aquellos que no las tienen.

Asevera la interviniente que tampoco resultan vulneradas las cláusulas del Estado Social de Derecho, porque "no se han dictado normas de las cuales se desprenda desconocimiento de derechos "y mucho menos de los correspondientes a los trabajadores con discapacidad, lo que, además, desvirtúa la violación del derecho al trabajo alegada por el actor".

Puntualiza la interviniente que no se configura la vulneración de ninguna de las obligaciones estatales para con las personas necesitadas de atención especializada o de habilitación profesional o técnica, pues, tanto el Estado como las entidades encargadas de brindar los respectivos servicios, han ofrecido "soluciones que a mediano y corto plazo han repercutido en la organización laboral de estos ciudadanos con limitaciones".

En armonía con lo anterior, la interviniente destaca que el Estado "motiva a los empleadores del sector público y privado a la contratación de personas con discapacidad a través de programas de acción afirmativa" de incentivos o aportes e igualmente "fomenta el reconocimiento de las destrezas, habilidades y aportes realizados por estas personas en el lugar de trabajo y en el mercado laboral" y promueve leyes laborales o de tipo sindical que les garanticen "óptimas condiciones laborales, continuidad laboral, progreso laboral, pago justo, igualdad de oportunidades, entre otras".

Por último, en el escrito de intervención se pone de presente que las personas con discapacidad acceden a programas generales de orientación vocacional, así como a servicios de empleo y entrenamiento o de rehabilitación, retención en el trabajo y reintegración laboral, en prueba de lo cual son citadas diversas disposiciones y sentencias.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él pidió a la Corte "Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 32 de la Ley 361 de 1997, bajo el entendido que se trata sólo de aquellas personas cuya limitación sea de tal naturaleza, que se requiera del denominado 'trabajo protegido' y siempre que las mismas puedan ser beneficiarias del Régimen Subsidiado de Seguridad Social, cuando no puedan producir ingresos al menos equivalentes al salario mínimo legal vigente".

Después de referirse a algunos instrumentos internacionales y de transcribir apartes de la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 361 de 1997, el Jefe del Ministerio Público manifiesta que es necesario dilucidar "qué se entiende por talleres de trabajo protegido" y señala que la referida ley no los define, pese a que en su artículo 22 alude al deber del Gobierno de establecer "programas de empleo protegido para aquellos casos en que la disminución padecida no permita la inserción en el sistema competitivo".

A continuación el señor Procurador indica que "la disposición demandada regula una situación excepcional en relación con los discapacitados, pues sólo se refiere a aquellos que únicamente pueden laborar en talleres de trabajo protegido" y con base en los artículos 132 y 145 del Código Sustantivo del Trabajo, el Jefe del Ministerio Público concluye que "ningún trabajador en Colombia puede ser remunerado con un salario inferior al mínimo legal".

No obstante lo anterior, el Procurador admite como posible que las severas limitaciones de un trabajador vinculado a un taller de trabajo protegido "no le permitan realizar una labor cuya calidad y cantidad lo hagan acreedor al salario mínimo

legal vigente” y que, por lo tanto, “el monto total de lo que recibe durante un mes pueda llegar a ser inferior a ese salario mínimo, caso en el cual entra la ley a protegerlo, pues por disposición de la norma acusada esa remuneración no puede estar por debajo del 50% del mismo, ni del 75% cuando el limitado se encuentra aún bajo terapia”.

En la vista fiscal se hace énfasis en que el artículo parcialmente demandado busca proteger, mas no perjudicar, “a un grupo minoritario de personas que se encuentran en una posición de desventaja, garantizando así los principios a la dignidad humana, solidaridad e igualdad, lo mismo que el cumplimiento del deber del Estado de proteger a los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos”.

Así las cosas, el Jefe del Ministerio Público considera que el precepto acusado no contradice la Constitución, “toda vez que no desconoce el derecho de los trabajadores limitados a la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo”, sino que, por el contrario, “establece una medida de protección a la remuneración de esos trabajadores al prohibir que ella sea inferior al monto señalado cuando el trabajo realizado por ellos no amerite el pago de la totalidad del mínimo legal”.

En criterio del Procurador, la anterior medida debe complementarse con el derecho a ser beneficiarios del régimen subsidiado, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 361 de 1997, según el cual “las personas con limitación que con base en certificación médica autorizada no puedan gozar de un empleo competitivo y por lo tanto no puedan producir ingresos al menos equivalentes al salario mínimo legal vigente, tendrán derecho a ser beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad Social, establecido en la Ley 100 de 1993”.

VI. CONSIDERACIONES 1. Competencia De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 ° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. El alcance de la demanda Las ciudadanas Rocío Johana Barreto Jurado y Jully Maritza Higuabita Suárez han presentado demanda de inconstitucionalidad en contra de las expresiones “ no podrán ser remuneradas por debajo del 50% del salario mínimo legal vigente ” y “ no podrá ser remunerado por debajo del 75% ”, que hacen parte del artículo 32 de la Ley 361 de 1997, “ por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones ”.

Según el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, para que la demanda sea presentada en la forma debida, a los actores se les exige señalar las disposiciones acusadas de infringir la Constitución y expresar las razones por las cuales consideran que se configura una vulneración de la Carta.

Con la finalidad de demostrar el agravio a la Constitución, las demandantes alegan el desconocimiento del derecho al trabajo y del derecho a la igualdad de las personas discapacitadas, así como el incumplimiento de la obligación estatal de adelantar políticas favorables a ellas y lo hacen de tal modo que logran generar una duda razonable acerca de la constitucionalidad de los apartes cuestionados.

Sin embargo, la Corte observa que no es posible efectuar el análisis propuesto en el libelo y determinar si existe o no contradicción con la Carta, sin analizar en su totalidad el texto del artículo 32 de la Ley 361 de 1997, pues en los apartes que no son objeto de tacha se prevén las hipótesis que tienen por consecuencia el reconocimiento de remuneraciones en cuantías inferiores al salario mínimo legal vigente y no es lógico, razonable, ni tampoco factible apreciar las consecuencias haciendo total abstracción de los supuestos legales que les dan origen.

Así las cosas, la Corte considera pertinente realizar el examen a partir del texto completo del artículo 32 de la Ley 361 de 1997, como condición de posibilidad del juicio de constitucionalidad y con base en una sana interpretación del libelo demandatorio, fundada en el principio pro actione .

3. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas a resolver Las ciudadanas demandantes consideran que la “reducción porcentual” de la remuneración percibida por las personas con limitación que se encuentren laborando en talleres de trabajo protegido desconoce la dignidad de éstas, introduce una discriminación salarial en razón de su estado, conculca el derecho al trabajo dejándolas a merced del capricho ajeno, no responde a la obligación estatal de promover políticas orientadas a la integración social de los disminuidos e implica renunciar a beneficios mínimos reconocidos a favor de los trabajadores, por todo lo cual, en su criterio, resultan violados los artículos 1, 13, 25, 47, 53 y 54 de la Constitución.

A la declaración de inconstitucionalidad solicitada se oponen la representante del Ministerio de la Protección Social y el Procurador General de la Nación. La primera estima que el desempeño de labores en talleres de trabajo protegido es una medida favorable a las personas con limitación, que no se puede confundir el desarrollo de “jornadas normales” con las cumplidas al amparo de los mencionados talleres cuyo funcionamiento, lejos de comportar maltrato, constituye cumplimiento de las obligaciones estatales para con las personas necesitadas de atención especializada o de habilitación profesional o técnica.

Por su parte, el Jefe del Ministerio Público hace énfasis en que el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 “regula una situación excepcional en relación con los discapacitados” y, según su criterio, puede acontecer que las severas limitaciones de un discapacitado “no le permitan realizar una labor cuya calidad y cantidad lo hagan acreedor del salario mínimo legal vigente”, motivo por el cual la ley entra a protegerlo, garantizándole una remuneración que no puede ser inferior a los porcentajes previstos en el precepto sometido a juicio.

Sintetizadas así las posiciones contrapuestas que se han expresado en este proceso, la Sala estima que para resolver si el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 es conforme con la Constitución o vulnera los preceptos superiores invocados en la demanda, es menester ubicar en su contexto el supuesto regulado en la disposición inferior y, para ello, inicialmente efectuará unas breves consideraciones sobre la discapacidad y su incidencia en el plano laboral, que es el ámbito en el cual se desenvuelve la discusión planteada en la presente causa.

Con base en los criterios que se expongan se adelantará una somera aproximación a la figura de los talleres de trabajo protegido que es indispensable para poder determinar, en un paso posterior, la relación de estos talleres con el régimen laboral ordinario y, en particular, con el reconocimiento de salarios y con su cuantía.

A partir de las conclusiones que arroje el análisis de los temas propuestos será posible fijar el alcance del artículo 32 de la Ley 361 de 1997, establecer si regula una situación especial o no, precisar cuáles consecuencias se siguen de la respuesta al punto anterior, indicar si viola el derecho al trabajo y los beneficios mínimos reconocidos a los trabajadores, así como determinar, a la luz del principio de igualdad, si el precepto legal examinado da lugar a un trato discriminatorio o si, por el contrario, contiene una medida de protección favorable a las personas con limitación.

Finalmente, la Corte decidirá si la disposición legal examinada es inexequible o exequible, bien sea en forma simple, o según el condicionamiento sugerido por el señor Procurador General de la Nación, quien ha solicitado a la Corporación decretar la exequibilidad bajo el entendido de que “se trata sólo de aquellas personas cuya limitación sea de tal naturaleza, que se requiera del denominado ‘trabajo protegido’ y siempre que las mismas puedan ser beneficiarias del Régimen Subsidiado de Seguridad Social, cuando no puedan producir ingresos al menos equivalentes al salario mínimo legal vigente”.

4. La discapacidad y su incidencia en el ámbito laboral En términos generales, la incapacidad se refiere a toda limitación que de manera continua afecte la actividad de quien la padece y cuyo origen se encuentre en alguna deficiencia causada por una enfermedad capaz de generar la pérdida o la anomalía de un órgano o de la función propia de un órgano y de colocar en situación de minusvalía a la persona, en cuanto ser social, al dificultarle o impedirle el establecimiento de

relaciones con su entorno y también el cumplimiento de los usos o costumbres vigentes en el conglomerado del cual hace parte.

La minusvalía derivada de la incapacidad tiene manifestaciones en múltiples ámbitos de la vida de relación y, para los efectos que nos interesan, es importante destacar las repercusiones de la incapacidad en el ámbito del trabajo, es decir, de la actividad laboral que cumplen las personas en edad de trabajar con el propósito de obtener recursos para satisfacer sus necesidades y procurar el sustento propio o el de aquellos que estén a su cargo.

El Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la "readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas" y adoptado en Colombia mediante la Ley 82 de 1988, tratándose del trabajo, señala en su artículo 1º que es inválida "toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida".

De conformidad con la definición transcrita, en el ámbito laboral la incapacidad tiene incidencia sobre la conservación del empleo y, además, sobre la obtención del empleo. En el primer evento, una relación laboral en curso resulta afectada por una incapacidad sobreviniente y, como medida de protección, al trabajador que adquiere una "limitación física, sensorial o sicológica" se le garantiza su permanencia en el empleo gracias a una estabilidad laboral reforzada y mediante el desarrollo de programas de rehabilitación y capacitación [1] .

A este respecto, en otra oportunidad la Corte recordó que el Decreto 2177 de 1989, reglamentario de la Ley 82 de 1988, establece en sus artículos 16 y 17 que todo empleador, público o privado, tiene la obligación de reincorporar a los trabajadores inválidos a los cargos que desempeñaban antes de producirse la invalidez, siempre y cuando recuperen su capacidad de trabajo, de asignarles funciones acordes con el tipo de limitación o de trasladarlos a cargos que tengan la misma remuneración [2] .

Pero puede acontecer que, por ejemplo, una desventaja congénita dificulte el acceso al empleo o que la limitación sobrevenga cuando la persona se encuentre desempleada, casos en los cuales la incapacidad tiene notable incidencia sobre la obtención de un empleo, porque, en tales circunstancias, la persona discapacitada enfrenta varias dificultades, entre las que se cuentan la escasez de puestos de trabajo -más patente en países en vías de desarrollo y que afecta con mayor rigor al discapacitado-, la falta de las cualidades suficientes para acceder a puestos disponibles, la disparidad entre lo que el discapacitado puede ofrecer y lo que las variables condiciones del mercado de trabajo requieren y, en fin, la poca adaptación de las empresas y de los empleadores a las condiciones de las personas aquejadas por alguna minusvalía.

Desde luego, también en relación con los discapacitados carentes de empleo disposiciones del derecho internacional o incorporadas en los textos constitucionales o legales prevén mecanismos de protección u ordenan la progresiva y urgente adopción de medidas protectoras que, por lo general, tienen la finalidad de procurar la rehabilitación, así como la integración laboral y social de los discapacitados [3] .

En el contexto descrito, lo deseable es que las medidas de protección existentes le permitan a la persona aquejada por alguna discapacidad competir en el mercado abierto de trabajo e incorporarse en él, junto con las personas no afectadas por ninguna discapacidad. Sin embargo, no puede perderse de vista que la incapacidad no es de un solo tipo ni de un mismo grado.

En efecto, la definición de invalidez laboral de la OIT, que ha sido destacada más arriba, alude a deficiencias de carácter físico o mental, mientras que la jurisprudencia citada de esta Corporación, de una parte, se refiere a la limitación física, sensorial o sicológica y, de otra parte, puntualiza que el empleador debe asignarle al trabajador discapacitado funciones

acordes con su limitación o trasladarlo a otro cargo, “siempre y cuando la incapacidad no impida el cumplimiento de las nuevas funciones ni suponga un riesgo para la integridad personal del trabajador” [4] .

De lo expuesto se deduce que, no obstante el sentido protector de la legislación, la disminución física, sensorial o psíquica puede ser de una entidad tal que conduzca a la terminación del contrato de trabajo “en virtud de la ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada” y según “el nivel y grado de la disminución física que presente el trabajador” [5] .

Así las cosas, hay distintas formas de discapacidad y diversos niveles y, en algunos casos el grado de discapacidad le impide a la persona continuar su desempeño laboral o concurrir al mercado abierto de trabajo para obtener una ocupación. En este último supuesto las medidas más habituales de protección a los discapacitados encuentran un límite, ya que están concebidas para facilitar la incorporación laboral de personas con una afectación menos severa y quedan descartadas cuando se comprueba que la invalidez le impide a la persona cumplir cometidos de índole laboral y que, por lo tanto, es indispensable pensar en otras formas de protección del ingreso económico y de la integridad física y síquica del discapacitado [6] .

5. Los talleres de trabajo protegido Como se ha indicado, el desempeño y la aptitud laboral de las personas discapacitadas depende de la índole de la discapacidad y, cuando ésta es grave, mantener un puesto de trabajo u obtener un empleo es tarea difícil y compleja que, además, requiere de grandes esfuerzos.

Ante la anotada situación, el Convenio 159 de la OIT pone de presente la urgencia de adelantar un “programa mundial de acción relativo a las personas inválidas” que permita “la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional” encaminadas a lograr “las metas de la plena participación” de estas personas “en la vida social y el desarrollo”, así como a asegurar la igualdad de oportunidades y de trato “a todas las categorías de personas invalidas en materia de empleo y de integración en la comunidad”.

Según el artículo 1.2 del Convenio citado, cada uno de los países miembros debe “considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo y progrese en el mismo” para que, de tal modo, promueva “la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad”.

Así pues, en diversos países a las personas que a causa de limitaciones severas no se hallan en condiciones de acceder a un empleo y de cumplir labores competitivas o independientes, se les ofrece como alternativa la vinculación a talleres de trabajo protegido que, en términos generales, son lugares en donde personas en condiciones especiales cumplen labores destinadas a desarrollar habilidades laborales, bajo la orientación continua de instructores que supervisan constantemente las labores desempeñadas por las personas con habilidades mínimas.

El objetivo último de los talleres de trabajo protegido es preparar a los discapacitados, según sus habilidades y en la medida de lo posible, para hacer la transición a un empleo ordinario, dependiente o independiente, permitiéndoles, mientras tanto, el desempeño de algunas actividades formativas que, genéricamente, se conocen como “trabajo protegido”, dado que tales actividades se cumplen en las condiciones especiales propias de los talleres de trabajo protegido.

Aún cuando las regulaciones de los talleres de trabajo protegido distan de ser coincidentes, pues varían de un país a otro, es posible establecer una tipología básica que distingue entre los talleres protegidos terapéuticos o de rehabilitación y los talleres protegidos de producción. Los primeros son establecimientos públicos o privados que tienen por finalidad el logro de la integración social mediante actividades de adaptación y capacitación laboral desarrolladas en forma controlada y pueden estar dirigidos, por ejemplo, a discapacitados mentales con alteraciones de la conducta o que tengan necesidad de cumplir en esos espacios una etapa del tratamiento siquiátrico.

Los talleres protegidos de rehabilitación propician la adquisición de habilidades indispensables para vivir, establecer contacto con otras personas y trabajar con el mayor grado de autonomía posible y, entre otras cosas, buscan inculcar hábitos orientados a procurar el cuidado e higiene personal, el manejo de la enfermedad padecida, el cumplimiento de actividades del diario acontecer, tales como el uso del dinero, la utilización del transporte o la realización de trámites y, desde luego, también buscan la inserción del discapacitado al mundo laboral.

Los talleres protegidos de producción, como su denominación lo indica, tienen por finalidad producir bienes y/o servicios a partir de metodologías educativas, están integrados por personas discapacitadas, en edad laboral, preparadas y entrenadas para el trabajo que en esos centros se realiza y cuya afectación, según lo visto, les impide conservar u obtener un empleo competitivo o independiente.

Junto a los dos modelos básicos que se acaban de reseñar, en algunas propuestas de clasificación se hace figurar un modelo intermedio que no es exclusivamente terapéutico, pues, adicionalmente, comprende el desarrollo de actividades productivas, de modo que esta tercera modalidad vendría a constituir una especie de síntesis entre los talleres protegidos de rehabilitación y los talleres protegidos de producción.

Desde otra perspectiva, los talleres de trabajo protegido pueden ser públicos o privados y funcionan con recursos derivados de los aportes de quienes los constituyen, de donaciones de terceros, de ayudas del Estado o de entidades públicas destinadas a compensar eventuales desequilibrios financieros y de los beneficios que reporten las actividades cumplidas en el propio taller. Además, cabe destacar que, aún cuando de acuerdo con diversas regulaciones, prevalece la carencia de ánimo de lucro, algunas legislaciones autorizan a los organismos estatales para celebrar convenios con los talleres protegidos, a fin de que estos se encarguen de atender a un cierto número de personas o de suministrar determinados productos a la entidad contratante.

6. Los talleres de trabajo protegido y su relación con el régimen laboral ordinario y en particular con el tema salarial El hecho mismo de que los talleres de trabajo protegido estén concebidos para brindar oportunidades de rehabilitación o de readaptación laboral a las personas con discapacidades severas que les impiden permanecer en la vida laboral o ingresar a ella, en principio hace pensar que no es viable establecer ningún tipo de relaciones entre el trabajo protegido y el régimen laboral ordinario, pues, a primera vista, el discapacitado no es sujeto de un contrato de trabajo celebrado con el respectivo taller.

No obstante, la experiencia decantada en distintos países permite afirmar que existen diversos niveles de relación entre el trabajo cumplido en condiciones de protección y el derecho laboral aplicable a las personas no afectadas por la discapacidad o a discapacitados que desempeñen labores competitivas en el mercado de trabajo.

Es evidente que algunas modalidades de trabajo protegido no dan lugar a una relación laboral y esto acontece en el caso de los talleres terapéuticos, por cuanto en este tipo de centros la atención no se fija tanto en las actividades cumplidas, como en la misma discapacidad que tiene mayor relevancia cuando se trata de definir su estatuto jurídico. El vínculo entre el minusválido y el taller no es de índole laboral ni obedece estrictamente a las características del contrato de trabajo, por cuanto el discapacitado es considerado beneficiario o usuario de los servicios prestados, mas no trabajador.

Tratándose de los talleres de producción, en algunos países como España y Francia se le proporciona al discapacitado un estatuto y unos derechos propios del sistema laboral ordinario y el trabajo protegido se desarrolla en centros especiales separados de aquellos en los que se brinda apoyo terapéutico dirigido a la rehabilitación.

Otros modelos de trabajo protegido, en cambio, dan lugar a una relación de tipo intermedio que no es del todo terapéutica y de conformidad con la cual el discapacitado cuenta con un estatuto como trabajador, pero es excluido de una parte de las regulaciones laborales ordinarias, como sucede en Dinamarca o en Alemania. Finalmente, en Bélgica,

Reino Unido y Suecia los minusválidos son asimilados a los demás trabajadores y en esa medida disponen de un estatuto laboral, de un contrato normal de trabajo y adquieren los correspondientes derechos y obligaciones.

Cada uno de los comentados modelos de relación entre el trabajo protegido y el régimen laboral ordinario repercute de un modo específico sobre el tema salarial. En efecto, la asimilación del discapacitado a los demás trabajadores que es propia del último modelo citado conduce al reconocimiento de un salario al minusválido, mientras que en el modelo de tipo terapéutico, ensayado en otros países, la remuneración que se reconoce al discapacitado no puede asimilarse al salario, pues se trata, más bien, de una beca, de un subsidio e incluso de una pensión de invalidez y no siempre se garantizan ingresos mínimos.

En el caso de los sistemas prohijados en España y Francia al trabajador discapacitado que labora en un centro de empleo distinto de los establecimientos terapéuticos se le garantiza un salario y, tratándose del modelo intermedio, aunque se garantizan ingresos mínimos, estos no son considerados salario y así, en Dinamarca se garantiza sólo el 5% del salario mínimo, en tanto que en Alemania se prevé un ingreso base, mas una proporción adicional que corresponde a una variable personalizada.

Con fundamento en las precedentes consideraciones procede ahora fijar el alcance del artículo 32 de la Ley 361 de 1997 y evaluar su constitucionalidad.

7. El artículo 32 de la Ley 361 de 1997 La disposición demandada se refiere, en primer término, “a las personas con limitación que se encuentren laborando en talleres de trabajo protegido” y la unión de estos dos elementos en el enunciado inicial indica que lo previsto en el mencionado artículo es predicable de discapacitados que, en razón de la severidad de su limitación, requieran laborar en esta clase de centros.

Un simple repaso de la Ley 361 de 1997 permite corroborar que su artículo 32 establece una medida favorable a discapacitados con limitaciones severas. En efecto, el artículo 1º alude a “la asistencia y protección necesaria” de las “personas con limitaciones severas y profundas”, mientras que el artículo 5º prevé que en el carné de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud se debe especificar tanto “el carácter de la persona con limitación”, como su grado de limitación “moderada, severa o profunda” y el artículo 22 señala que “el Gobierno establecerá programas de empleo protegido para aquellos casos en que la disminución padecida no permita la inserción en el sistema competitivo”.

A esta última circunstancia alude el artículo 26, de acuerdo con cuyas voces, la limitación de una persona no puede ser obstáculo para su vinculación laboral, “a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar” y también el artículo 27 que contempla una medida que propicia el ingreso de los discapacitados al servicio público, “siempre y cuando el tipo o clase de limitación no resulte en extremo incompatible o insuperable frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación”.

Son suficientes las anteriores referencias para concluir que el legislador tuvo en cuenta que dentro del conjunto de personas discapacitadas hay algunas con severos grados de limitación, que la índole de la minusvalía de estos discapacitados les impide mantenerse en un puesto de trabajo o ingresar al sistema competitivo y que, en concordancia con esta situación, se torna indispensable adoptar especiales medidas de protección dirigidas a paliar esa circunstancia adversa y a procurar superarla mediante el agotamiento de todos los medios posibles, hasta dejar a las personas en las condiciones adecuadas para lograr su inserción en el mercado laboral.

La figura del taller de trabajo protegido, contemplada en el artículo 32 de la Ley 361 de 1997, responde a la situación descrita y, por supuesto, persigue las finalidades que se acaban de anotar.

Esta constatación previa induce a precisar, en un paso subsiguiente, cuál de las clases de taller protegido adoptó el legislador en el precepto que ahora es objeto de examen en sede de control de constitucionalidad.

Como dato de carácter histórico es importante puntualizar que ya el artículo 11 del Decreto 3132 de 1968, en la forma como fue modificado por el artículo 3º del Decreto 3192 de ese mismo año, hacía mención a los talleres protegidos, dentro de un propósito de rehabilitación, y es necesario determinar ahora si ese propósito se conserva en la regulación establecida por el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 o si ha sido variado o complementado.

En su concepto de rigor, el jefe del ministerio público sostiene que el artículo bajo análisis no especifica qué debe entenderse como taller protegido para los efectos de la ley 361 de 1997 y, sin embargo, la Corte considera que un estudio del texto cuestionado permite inferir los rasgos básicos de la figura.

Así, al señalar en una de las partes que fue objeto de acusación que cuando el limitado se encuentra aún bajo terapia "no podrá ser remunerado por debajo del 75% del salario mínimo legal vigente", el artículo 32 indica con claridad que el propósito de rehabilitación todavía inspira el sistema de talleres protegidos y que es compatible con él, sea que el tratamiento se cumpla integralmente en el taller o que éste colabore con un plan externo de rehabilitación o permita que en su seno se cumpla alguna de las etapas de la terapia prescrita a un discapacitado.

Pero el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 no circunscribe las finalidades de los mencionados talleres tan sólo al propósito de rehabilitación, pues fuera de que expresamente alude al "trabajo protegido", no excluye de la realización del mismo a las personas limitadas sometidas a tratamiento y, adicionalmente, se refiere a un grupo de personas con limitación que no se encuentran "bajo terapia" y que no pueden ser remuneradas por debajo del 50% del salario mínimo", todo lo cual conduce a sostener que el taller de trabajo protegido también tiene objetivos inmediatos de producción.

Así pues, de conformidad con lo anotado, respecto de los talleres de trabajo protegido la disposición que ahora se juzga contempla finalidades de rehabilitación y de producción, pero no precisa si tales propósitos deben cumplirse en centros separados o en centros de tipo intermedio que combinen el desarrollo de actividades de rehabilitación con el cumplimiento de trabajos productivos. En criterio de la Corte, lo anterior significa que todas las alternativas son susceptibles de ser llevadas a la práctica, como, por lo demás, corresponde al carácter heterogéneo de la discapacidad que no aconseja la adopción de un modelo de taller protegido rígido y exclusivo.

7.1. Los talleres de trabajo protegido previstos en el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 y el régimen laboral ordinario Aunque el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 no acoge un modelo específico de taller protegido, a partir de los propósitos de rehabilitación y de producción que se desprenden de su texto, es posible establecer si existe relación entre las actividades cumplidas en los referidos centros y el régimen laboral ordinario.

Es evidente que el artículo que ahora es objeto del control de constitucionalidad alude, de modo explícito, a personas con limitación que se encuentren "laborando" en talleres de trabajo protegido, pero de la sola utilización del verbo laborar no se puede concluir que la actividad desarrollada en los talleres protegidos genera una relación de trabajo idéntica o asimilable a la establecida con personas que no padecen limitaciones severas y que esté, por lo tanto, íntegramente sometida a las regulaciones propias del régimen laboral común.

Que la rehabilitación sea uno de los propósitos inmediatos del trabajo realizado en los talleres protegidos es circunstancia que desvirtúa la índole laboral de la relación establecida entre el discapacitado y el centro en donde recibe atención, pues el limitado no es propiamente un trabajador, sino un usuario o, mejor aún, el beneficiario de una medida de protección y el taller tampoco funge como empleador, por cuanto, de conformidad con condiciones fijadas de antemano, se limita a prestar un servicio dirigido a lograr, en la medida de lo posible, mejorar la situación de la persona severamente limitada.

Aún cuando es cierto que junto al propósito terapéutico o de rehabilitación los talleres protegidos persiguen un propósito productivo y que el desarrollo de ciertas actividades de producción tiene mayor relevancia tratándose de las personas con limitación que ya no se encuentran bajo terapia, también lo es que, también en este último caso, la pertenencia a un taller de trabajo protegido obedece a una finalidad esencial y última de readaptación laboral futura, más que a la intención de asegurar una fuente permanente de ingresos.

Los motivos que justifican la creación de talleres de trabajo protegido contribuyen a reforzar los anteriores argumentos, pues de conformidad con la concepción de la figura, ínsita en la Ley 361 de 1997, a esta clase de centros se vinculan personas discapacitadas que, precisamente, por no estar en condiciones de desempeñar un trabajo, buscan, de manera primordial obtener las habilidades que en un momento dado les permitan abandonar el taller protegido y entrar a competir por un puesto en el mercado laboral o encontrar un trabajo que les asegure la percepción de un salario.

Lo deseable, entonces, es que la persona aquejada por una limitación severa finalmente se vincule a la vida laboral y, por ello, las actividades desarrolladas en los talleres protegidos son formativas, de integración social o de rehabilitación, carecen de ánimo de lucro para el organizador del taller y tienden a ser eminentemente transitorias.

Así por ejemplo, la permanencia de un discapacitado en un taller de tipo terapéutico depende de su evolución personal y de la posibilidad que tenga, según esa evolución, de integrarse a un medio competitivo o de desarrollar labores independientes y, en caso de que no se logre alcanzar ese objetivo último, lo razonable es intentar otras alternativas de tipo terapéutico.

Lo propio cabría sostener respecto de los talleres de producción o de aquellos de tipo intermedio, siendo del caso destacar, a propósito de la transitoriedad que los talleres de trabajo protegido se diferencian de los “grupos laborales protegidos” o “enclaves laborales”, integrados por personas discapacitadas en edad de laborar que trabajan bajo condiciones especiales en empresas, fábricas, oficinas públicas o privadas, etc.

Con todo, como una forma de estímulo y de reconocimiento, al limitado que labore en un taller de trabajo protegido, mientras permanece en él se le otorga una remuneración y las ciudadanas demandantes parten del supuesto de que esa remuneración, prevista en el artículo 32 de la Ley 361 de 1997, es de carácter salarial.

En contra de lo que opinan las actoras, las particulares características de los talleres de trabajo protegido conducen a distinguir entre las actividades cumplidas en su seno y el trabajo asalariado y, por lo tanto, la remuneración ordenada en el artículo enjuiciado no encaja dentro del concepto de salario.

La manera como el precepto sometido al escrutinio de constitucionalidad ordena el reconocimiento de la remuneración respalda la precedente conclusión, pues mientras que las personas con limitación que aún se encuentren bajo terapia no podrán ser remuneradas “por debajo del 75% del salario mínimo legal vigente”, los discapacitados que no estén bajo terapia “no podrán ser remunerados “por debajo del 50% del salario mínimo legal vigente”.

Nótese que, de conformidad con el precepto analizado, se le garantiza una mayor remuneración al limitado que aún requiere de terapia que a aquel que no la necesita. Siendo así, es lógico pensar que si la remuneración prevista fuera un salario debería reconocérsele más a quien, por no estar sometido a terapia, podría tener mejor aptitud para el trabajo y mayor disponibilidad de tiempo, que a quien a causa de hallarse todavía bajo terapia quizá tendría menor aptitud para laborar y menos tiempo.

En las condicione anotadas queda demostrado, además, que en el régimen de los talleres de trabajo protegido, los propósitos terapéuticos, de rehabilitación y de readaptación laboral tienen un peso considerablemente mayor que las actividades productivas consideradas en sí mismas, pues, en estricto sentido, estas actividades, si bien constituyen un

propósito, no son sino uno de los medios orientados a asegurar la consecución de las finalidades inicialmente mencionadas.

Conviene precisar que en relación con la remuneración del trabajo desarrollado en talleres protegidos la disposición cuestionada se limita a establecer topes mínimos y, de acuerdo con ellos, a la persona con discapacidad severa o profunda no se le podrá remunerar por debajo del 50% o del 75% del salario mínimo legal vigente, pero nada obsta para que, de acuerdo con las específicas circunstancias de cada minusválido se puedan reconocer remuneraciones mayores, incluso en montos que superen el salario mínimo legal vigente.

La Sala estima que las anteriores consideraciones son suficientes para desechar los cargos por violación del derecho al trabajo y de las garantías mínimas previstas en el artículo 53 de la Carta y, sobre esta base, procede a estudiar el cargo por violación del derecho a la igualdad.

7.2. Los talleres de trabajo protegido previstos en el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 y el derecho a la igualdad Las demandantes consideran que los porcentajes mínimos que según el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 se reconocen a los discapacitados que laboran en talleres de trabajo protegido conculcan el derecho a la igualdad, pues, a su juicio, generan una inadmisible discriminación de las personas con limitación respecto de los trabajadores que reciben su salario completo.

La acusación se plantea dentro del ámbito de la igualdad formal que, según el artículo 13 de la Constitución, impone otorgarle a todas las personas la misma protección y trato, sin que haya lugar a discriminación. Empero, la igualdad no exige la equiparación matemática y absoluta encaminada a que todos sean iguales en todo, sino que busca que los iguales sean tratados de igual modo y que los diferentes sean tratados de manera diversa.

Así las cosas, no toda diferencia en el trato es discriminatoria, pues la discriminación es, ciertamente, trato diferente, pero arbitrario e injustificado y para determinar si el trato dispensado a un sujeto o a un grupo de personas es discriminatorio se debe establecer, en primer término, si las situaciones personales que se pretenden comparar son merecedoras de un trato igual o, si por el contrario, son divergentes y ameritan el tratamiento diferente.

En el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, las actoras comparan a las personas limitadas con los trabajadores que no sufren ningún tipo de discapacidad, así mismo, el trabajo que se desarrolla en talleres de trabajo protegido con las labores cumplidas al amparo de una relación laboral por personas sin discapacidad y, por último, la remuneración que se reconoce por el trabajo protegido con el salario que devengan los trabajadores según el régimen laboral ordinario y, de todo ello, deducen la discriminación alegada.

Sin embargo, basta reparar en lo que se viene de exponer, para concluir que el trato diferente no se traduce en discriminación, porque el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 se ocupa de personas severamente limitadas, que por razón del grado de su limitación no pueden desempeñar ocupaciones en el trabajo competitivo, que desarrollan algunas labores en talleres de trabajo protegido como parte de una preparación para la readaptación laboral perseguida como finalidad última y que, en reconocimiento de las actividades cumplidas, y también a título de estímulo, reciben una remuneración que no es salario.

En relación con la remuneración que se recibe es importante puntualizar que el régimen de los talleres de trabajo protegido suele ser flexible, por cuanto, de acuerdo con las severas condiciones de las personas limitadas que reciben atención en estos centros, no resulta posible, por ejemplo, exigir el estricto cumplimiento de jornadas completas y, por lo tanto, las personas bien pueden realizar actividades productivas sólo durante unas cuantas horas al día y dedicar las restantes al descanso o ausentarse para atender sus citas terapéuticas y cumplir así los propósitos de rehabilitación.

Por lo anterior, el artículo estudiado, tratándose de la remuneración, prevé mínimos y al hacerlo deja abierta la posibilidad de que el monto de esa remuneración sea variable en atención a las condiciones de la persona y al desempeño que le permitan esas condiciones, como, por lo demás, lo corrobora el artículo 29 de la Ley 361 de 1997 al prever como supuesto que algunas personas no pueden "gozar de un empleo competitivo" y, por lo mismo, tampoco pueden "producir ingresos equivalentes al salario mínimo legal vigente".

Así pues, ninguna de las equiparaciones que las actoras proponen tiene asidero en la realidad que, más bien, demuestra la existencia de significativas diferencias que justifican el trato diverso y permiten afirmar que la igualdad, en su sentido formal, no ha sido desconocida.

Desde la perspectiva de la igualdad de trato puede generar inquietudes el hecho de que algunos discapacitados con limitaciones severas reciban una remuneración superior que la reconocida a otros minusválidos gravemente afectados y también vinculados a talleres de trabajo protegido. Como en su oportunidad se expuso, la diferencia radica en que los primeros se encuentran todavía bajo terapia, mientras que los segundos, aún cuando continúan vinculados al taller, ya no requieren tratamiento terapéutico y, a juicio de la Corte, el mayor valor que reciben los discapacitados todavía sometidos a terapia está justificado y es adecuado a un modelo de taller protegido que, según lo visto, prefiere las finalidades de rehabilitación y readaptación laboral a los propósitos meramente productivos.

Pero el análisis del artículo 32 de la Ley 361 de 1997 a la luz del principio de igualdad, no se agota en las anteriores consideraciones, pues es de importancia puntualizar que la igualdad tiene una dimensión sustancial, erigida como meta a alcanzar y a la cual se refiere el artículo 13 de la Carta cuando enuncia que "el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados" y que, son merecedoras de especial protección estatal "aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta".

Este mandato tiene una especificación en el ámbito laboral que el artículo 54 superior recoge al establecer que el Estado "debe garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud", previsión desarrollada, en forma más concreta, por una figura como la de los talleres de trabajo protegido, pues estos no sólo ofrecen la posibilidad de adelantar actividades productivas y de rehabilitación, sino que, además, pretenden readaptar a las personas severamente limitadas a fin de que puedan entrar a la vida laboral.

Responde muy bien el esquema descrito a las medidas de acción positiva promovidas por el Estado, en aras de lograr la igualdad sustancial y de superar una discriminación de carácter estructural que, tradicionalmente, ha propiciado un errado entendimiento de la discapacidad como una enfermedad que impide la integración social y laboral de la persona limitada, a quien se suele considerar "inútil" y definitivamente incapaz de valerse por sí misma.

Tanto el mandato del artículo 54, como el contenido en el artículo 47 de la Carta que ordena al Estado "adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos" sirven de base a un nuevo entendimiento de la incapacidad, que ya no se funda en un enfoque individual centrado en la enfermedad necesitada de tratamiento, sino en el propósito de integrar socialmente al discapacitado comprometiendo a la sociedad en la eliminación de los obstáculos que a esa integración opone un entorno construido y asumido desde la "normalidad".

Así pues, la reintegración social del discapacitado ya no se concibe a partir de su solo esfuerzo individual o del esfuerzo de su familia, pues adicionalmente requiere del compromiso del Estado y de la misma sociedad para remover prejuicios o convicciones arraigadas que a la postre constituyen motivos de discriminación.

La promoción de los talleres de trabajo protegido es una medida de acción positiva, adoptada por el legislador en ejercicio de su facultad de configuración y que, como tantas veces se ha señalado, procura la integración de las personas con limitaciones severas a la vida laboral y, con tal propósito, en los talleres se les ofrece ayuda, pero sin incurrir en un

paternalismo inconveniente, ya que, conviene recordarlo, lo ideal es que la pertenencia a alguno de estos talleres cree las condiciones apropiadas para la readaptación laboral del discapacitado y que, por ende, sea esencialmente transitoria.

Tratándose de una medida de acción positiva adoptada por el Estado colombiano, es importante destacar que el ya citado Convenio 159 de la OIT prevé en su artículo 1.3 que "todo miembro" debe aplicar las disposiciones en él previstas "mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional" y en el artículo 2º puntualiza que "de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y empleo de las personas inválidas".

En armonía con los anteriores criterios es de interés anotar que la función cumplida por los talleres de trabajo protegido tiene una importante proyección económica, pues en la medida en que potencia las capacidades de las personas con limitación y en que propicia su integración laboral, le permite al Estado ahorrar recursos o destinarlos a la satisfacción de otras necesidades, bien sea porque el discapacitado ya no requiera beneficiarse de esta forma de acción positiva o porque necesite del apoyo estatal en menor proporción.

Para que los talleres de trabajo protegido satisfagan el anotado objetivo, en algunos países se han adoptado regulaciones que restringen su ingreso a las personas que en realidad necesitan de sus servicios y, es razonable pensar que el comentado objetivo justifica que, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 361 de 1997, a los limitados que ya no requieran terapia se les reconozca una remuneración inferior a la reconocida a quienes necesitan terapia, pues han avanzado más en el propósito de lograr su readaptación laboral y, sin perjuicio de que puedan recibir otras ayudas, el taller es apenas una etapa en el proceso de readaptación y los avances pueden determinar la necesidad de acudir a otro tipo de programas o la incorporación a la vida de trabajo.

Finalmente, conviene mencionar que los talleres de trabajo protegido corresponden a una medida de acción positiva que sólo se proyecta sobre las personas severamente limitadas con miras a lograr los propósitos de adaptación o readaptación laboral y que, en tal sentido, difiere de otras medidas de acción positiva que brindan protección al discapacitado, haciéndolo sujeto de un tratamiento favorable cuando concurre a obtener un empleo en la administración pública o en la empresa privada junto con personas no afectadas por ninguna limitación.

De conformidad con lo apuntado, no les asiste razón a las demandantes al indicar que el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 demuestra el incumplimiento de las obligaciones que, según la Constitución, el Estado tiene para con las personas disminuidas, ya que, como lo pusieron de presente el Ministerio de la Protección Social y el señor Procurador General de la Nación, justamente demuestra lo contrario, es decir, que el Estado promueve acciones positivas a favor de los discapacitados, siendo de destacar que la redacción del precepto en términos amplios permite, de una parte, que los talleres se conciban de acuerdo con la clase de discapacidad padecida y, de otra parte que, como medida favorable a los limitados, puedan ser puestos en práctica por distintas entidades nacionales y del orden territorial, según las correspondientes necesidades.

8. La decisión a adoptar De acuerdo con lo expuesto, el artículo 32 de la Ley 361 de 1997, " por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones " no contradice la Constitución y, por lo tanto, es exequible.

Sin embargo, de conformidad con lo expuesto, la Corte considera de importancia precisar que las labores productivas cumplidas en los talleres de trabajo productivo no pueden encubrir una relación laboral o convertirse en pretexto para que el organizador del respectivo taller explote el trabajo de los discapacitados y, por lo tanto, condicionará la declaración de exequibilidad a entender que dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración

social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller, de personas con diversidad funcional severa y que la relación existente entre ellas y el taller no corresponde a una relación laboral.

8.1. El condicionamiento sugerido por el señor Procurador General de la Nación El Jefe del Ministerio Público en su concepto de rigor solicita a la Corte condicionar la exequibilidad del artículo 32 de la Ley 361 de 1997 a que se entienda que las personas cuya limitación requiere del denominado “trabajo protegido” puedan ser beneficiarias del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud, cuando no puedan producir ingresos equivalentes al salario mínimo legal vigente”.

El Procurador fundamenta su solicitud de condicionamiento en el artículo 29 de la Ley 361 de 1997, según el cual “las personas con limitación que con base en certificación médica autorizada no puedan gozar de un empleo competitivo y por lo tanto no puedan producir ingresos al menos equivalentes al salario mínimo legal vigente, tendrán derecho a ser beneficiarias del Régimen Subsidiado de Seguridad Social, establecido en la Ley 100 de 1993”.

La Corte no accederá a esta solicitud, en primer lugar, porque el condicionamiento de la exequibilidad debe surgir como posibilidad ofrecida por el propio contenido de la disposición sujeta al examen de la Corte y no puede convertirse en oportunidad para agregar de manera inconsulta contenidos que no hacen parte de las alternativas de interpretación ofrecidas por el texto demandado.

Del artículo 32 de la Ley 361 de 1997 no se desprende, en manera alguna, el derecho de las personas severamente limitadas a ser beneficiarias del Régimen Subsidiado de Seguridad Social y en vano se podrían agotar sus posibilidades interpretativas, sin que en su contenido encuentre sustento el condicionamiento propuesto por el señor Procurador General de la Nación.

Tampoco se trata de una omisión legislativa de carácter relativo que deba ser solventada mediante la proyección de los contenidos superiores sobre el texto inferior incompleto, pues, como lo pone de presente la misma vista fiscal, en el transcrito artículo 29 de la Ley 361 de 1997 el legislador previó el derecho que el Procurador pretende se agregue, so pretexto de un condicionamiento.

Así las cosas, es menester precisar que, en esta oportunidad, no cabe condicionar la exequibilidad de la disposición que se ha hallado conforme a la Carta al contenido previsto en otro precepto de la misma ley, precepto que, por lo demás, no ha sido demandado ni examinado en su constitucionalidad y menos aún integrado normativamente al artículo analizado en esta sentencia.

El artículo 29 de la Ley 361 de 1997 es una disposición diferente, dotada de un contenido propio y tiene la fuerza de obligar propia de la Ley, de manera que no necesita ser añadido a título de condicionamiento en el contenido de otro artículo, pues la sentencia de la Corte Constitucional no puede dotarlo de la fuerza obligatoria que ya tiene, a menos que, erróneamente se entendiera que el condicionamiento pretendido tiene por finalidad sustituir la expresa previsión legislativa o generar, a partir de ella, una tercera alternativa de regulación aportada por la Corte Constitucional.

No hay lugar, entonces, a condicionar la exequibilidad del artículo 32 de la Ley 361 de 1997 en el sentido sugerido por el señor Procurador General de la Nación.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 32 de la Ley 361 de 1997, “ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones ”, en el entendido que dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller,

de personas con diversidad funcional severa y que la relación existente entre ellas y el taller no corresponde a una relación laboral.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. RODRIGO ESCOBAR GIL Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magis trado CON SALVAMENTO DE VOTO CATALINA BOTERO MARINO Magistrada MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-810 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO -Régimen laboral/ TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO -Existencia de contratos de trabajo, al margen de los beneficios que representa el trabajo para las personas con limitaciones (Salvamento de voto) TALLERES DE TRABAJO PROTEGIDO- Labores constituyen trabajo con el estándar de un salario mínimo legal vigente (Salvamento de voto) En esos talleres se realizan labores productivas y de rehabilitación que no pueden desnaturalizar el trabajo, pues las modalidades del contrato no desnaturalizan la relación laboral. Mi propuesta es la de que no sólo no se les pague por debajo del 50% del salario mínimo legal, ni menos del 75% del salario mínimo legal vigente, sino que incluso sostengo que no se les debe pagar sólo el mínimo, sino que la remuneración que se les reconozca debe ser la misma que se le reconoce a otras personas por el mismo trabajo. En ningún caso la remuneración salarial puede ser menor del salario mínimo legal.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL- Aplicación (Salvamento de voto) De acuerdo con el artículo 53 de la Carta Política, la ambigüedad de la norma debe ser interpretada en favor del trabajador y en el presente caso, cualquiera de las dos interpretaciones viola a mi entender la Constitución Política.

Referencia: Expediente D-6753 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 (parcial) de la Ley 361 de 1997, “ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones ”.

Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito manifestar mi discrepancia frente a la presente decisión, con fundamento en las siguientes razones:

El suscrito magistrado considera que en la presente sentencia se sienta una premisa equivocada, al sostener que en este caso no existen contratos de trabajo, cuando a mi juicio es claro que sí los hay.

Respecto de este tema, me permito observar que la propia Ley 361 de 1997 establece que sí lo son, al margen de los beneficios que representa el trabajo para estas personas con limitaciones. De este modo, es de indicar que el artículo 24 de la Ley 361 de 1997 establece una serie de garantías para aquellos empleadores que vinculen laboralmente a estas personas, entre otras, preferencias en las licitaciones y prelación en el otorgamiento de créditos y subvenciones. Además, la ley habla específicamente de salarios. Por ello, disiento de la sentencia, como quiera que los empleadores tienen que pagar siempre como un estándar mínimo el salario mínimo legal vigente.

En este orden de ideas, insisto en que en cualquier escenario las labores en los talleres de trabajo protegido de que trata la disposición acusada constituyen un trabajo remunerado y que la dignidad humana no se puede invocar para justificar la explotación de una persona, sino muy por el contrario para reivindicar sus derechos fundamentales así como la primacía de la realidad real por encima de la realidad formal. Por lo demás, es de observar que la Constitución Política le ordena al Estado (art. 13) establecer una política de rehabilitación e incorporación de las personas con limitaciones, que debe estar acorde con las garantías mínimas.

En mi opinión, aquí se confunden los temas, pues aunque la norma se refiere a una forma de protección, de tratamiento de esas personas para habilitarlas para trabajar, de todas maneras su actividad como tal es trabajo, no la terapia corriente. Así mismo, a mi juicio el tema de la temporalidad es una falacia, ya que tiende a engañar, en la medida que no se sabe cuanto se puede demorar ese entrenamiento productivo, que justificaría una remuneración menor por un tiempo indefinido. Independientemente de ello, considero que esas personas tienen derecho a la luz del artículo 1º de la Constitución Política a que se pague por lo menos el salario mínimo. Así mismo, considero que en el Estado social de derecho la capacitación es un deber del Estado, aún en el caso de trabajadores sin limitaciones.

De otra parte, es de mencionar que en la sentencia C-531/00, la Corte ya señaló que la labor del discapacitado constituye una relación de trabajo y goza de una estabilidad laboral reforzada y que el artículo 26 Superior alude a la autorización de la oficina de trabajo. Así mismo, el Convenio 159 de la OIT se refiere también a medidas para la obtención de trabajo por personas con limitaciones. Es de indicar que en esa sentencia se dejó sentada una tesis distinta, en cuanto la situación de discapacidad implica una protección reforzada del trabajador, como también se señaló en la sentencia C-072/03.

El suscrito magistrado mantiene por tanto su posición de proteger el salario de los trabajadores. A mi juicio, se sigue confundiendo el tema de las terapias con el del trabajo, que no es el objeto de la discusión. En mi criterio, no importa el origen de la discapacidad, pues la situación es la misma: en esos talleres se realizan labores productivas y de rehabilitación que no pueden desnaturalizar el trabajo, pues las modalidades del contrato no desnaturalizan la relación laboral.

En este orden de ideas, considero que con la tesis de la presente sentencia, las personas discapacitadas o con limitaciones no podrían estar sujetas a los condicionamientos típicos de la relación laboral como el estar sometidos a reglas, horarios y órdenes, esto es, no podrían recibir órdenes, ni sujetarse a un horario, ni cumplir con algunas reglas. De existir esas condiciones, órdenes y horario, esto es, subordinación y cumplimiento de jornada laboral, se estará, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en presencia de un contrato de trabajo.

Es de aclarar, que el suscrito magistrado no es de la posición de que los empleadores no deberían tener ninguno de los beneficios otorgados por la ley por este tipo de labor de las personas con limitación, pero mi propuesta es la de que no sólo no se les pague por debajo del 50% del salario mínimo legal, ni menos del 75% del salario mínimo legal vigente, sino que incluso sostengo que no se les debe pagar sólo el mínimo, sino que la remuneración que se les reconozca debe ser la misma que se le reconoce a otras personas por el mismo trabajo. En este sentido, debo insistir en que no tengo dudas de que en este caso existe una relación de trabajo, pero aunque así no fuera, se observa una incongruencia, una contradicción en la norma, pues a las personas que laboran sin requerir de terapia, se les remunera con menos del salario mínimo, mientras que aquellas que están en terapia, con no menos del 75%, sin que se vea cuál es la razón para ese tratamiento distinto, que a mi juicio, termina siendo discriminatorio.

En mi concepto, en ningún caso la remuneración salarial puede ser menor del salario mínimo legal. Adicionalmente, considero necesario observar que de acuerdo con el artículo 53 de la Carta Política, la ambigüedad de la norma debe ser interpretada en favor del trabajador y en el presente caso, cualquiera de las dos interpretaciones viola a mi entender la Constitución Política.

Con fundamento en las razones expuestas, salvo mi voto a la presente decisión. Fecha ut supra . JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado [1] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-531 de 2000. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

[2] Ibídem. [3] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-531 de 2000. M. P. Alvaro Tafur Galvis. [4] Ibídem. [5] Ibídem. [6] Ibídem.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 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.