COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia T/602/05

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de tutela |
| **Referencia** | T/602/05 |
| **Expediente** | T-935046 |
| **Fecha** | 2005-06-09 |
| **Sala** | Sala Novena |
| **Magistrado ponente** | Dra CLARA INES VARGAS HERNANDEZ |
| **Partes** | Gustavo Becerra Saenz contra la Empresa Nacional de Telecomunicaciones-Telecom-, en liquidación, Presidenc |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Estabilidad Laboral Reforzada Del Discapacitado Proceso De Reestructuracion Administrativa De Entidades Del Estado
- /Proteccion Constitucional De La Madre Cabeza De Familia Y Personas Discapacitadas
- Accion De Tutela Para Asegurar Medidas De Estabilidad Laboral Reforzada
- Formula De Pagos De Acreencias Laborales

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Limitación a la protección reforzada fijada en la ley 813 de 2003 Dado que el proceso de liquidación de la empresa se encuentra próximo a concluir, las acciones ordinarias resultarían ineficaces, razón por

## Texto completo

T-602-05 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-602/05 ACCIONES AFIRMATIVAS- Protección especial a personas disminuidas física o psíquicamente Lo que se ha denominado “acciones afirmativas”, cuyo propósito no es otro que favorecer a determinadas personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien para conseguir que los miembros de un grupo discriminado tengan una mayor representación, en el escenario político o social.

Ahora bien, históricamente las personas que padecen de alguna disminución física o psíquica han sido objeto de conductas de marginalización y discriminación.

Dentro del marco del Estado Social de Derecho, se pretende proteger a estas personas en razón a su debilidad frente a la Sociedad con la adopción de políticas incluyentes que les permitan adaptarse a ella y recibir un trato acorde con su condición de seres humanos.

ACCIONES AFIRMATIVAS- Evolución histórica DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DEL DISCAPACITADO PROCESO DE REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES DEL ESTADO - Respeto de los derechos laborales MADRE CABEZA DE FAMILIA Y PERSONAS DISCAPACITADAS- Limitación a la protección reforzada fijada en la ley 813 de 2003 declarada inconstitucional por la sentencia C-991 de 2004 /PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LA MADRE CABEZA DE FAMILIA Y PERSONAS DISCAPACITADAS - Vulneración por establecerle límite temporal ACCION DE TUTELA PARA ASEGURAR MEDIDAS DE

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA- Procedente por existir vulneración a mandatos constitucionales/ ACCION DE TUTELA- Mecanismo principal para evitar perjuicio irremediable Dado que el proceso de liquidación de la empresa se encuentra próximo a concluir, las acciones ordinarias resultarían ineficaces, razón por la cual se estima que el amparo por vía de tutela se convierte en el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante, bajo los mismos parámetros adoptados por la Sentencia SU-388 de 2005. En dicho pronunciamiento, la Corte ordenó a Telecom -en liquidación- reintegrar a las madres cabeza de familia a su trabajo sin solución de continuidad desde la fecha en la cual fueron desvinculadas de la entidad y hasta la terminación definitiva de la existencia jurídica de la empresa. Esta Corporación estimó la procedencia de la acción de tutela en tales casos, teniendo en cuenta que el proceso liquidatorio de Telecom se encuentra próximo a terminar, así como la protección especial de los derechos fundamentales, que debe brindarse a las madres cabeza de familia.

FORMULA DE PAGOS DE ACREENCIAS LABORALES -Caso de empleados que deben ser reintegrados en virtud de la protección de sus derechos Referencia:

expediente T-935046 Acción de tutela interpuesta por Gustavo Becerra Saenz contra la Empresa Nacional de Telecomunicaciones-Telecom-, en liquidación, Presidencia de la República, Ministerio de Comunicaciones, Colsanitas E.P.S.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Bogotá, D. C., nueve (9) de junio de dos mil cinco (2005) La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES 1. Hechos planteados en la demanda. El peticionario manifiesta que ingresó a trabajar en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, -en liquidación- desde 1990. A raíz de un accidente de trabajo ocurrido en el año de 1991, le fue diagnosticada una enfermedad denominada “hipoacusia neurosensorial bilateral severa” la cual generó una pérdida auditiva del 85% en el oído derecho y del 95% en el oído izquierdo [1] .

Expone que con la decisión del Gobierno Nacional de liquidar a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones se suprimieron los cargos de sus trabajadores, dentro de los que se encontraba el que venía desempeñando. Sin embargo, sostiene que en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, la empresa demandada lo incluyó en un plan de protección especial, mediante el cual se determinó que no podían ser retirados del servicio los siguientes sujetos: “ las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva , y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de su promulgación .” (Subrayado no original).

El demandante relata que pese a estar incluido dentro de este plan especial de protección [2] , la empresa dio por terminado su contrato de trabajo a partir del 1 de febrero de 2004, como consecuencia de la supresión de cargos ordenada en el artículo 4 del Decreto 2082 de Julio 24 de 2003 [3] .

Adicionalmente señala que Colsanitas, entidad a la que se encuentra afiliado en salud, le manifestó verbalmente que a mediados del mes de abril de 2004, le serían suspendidos los servicios médicos prestados para el tratamiento de su enfermedad.

A juicio del accionante, con el proceder de la entidad demandada se vulneraron sus derechos al trabajo, a la salud y a la seguridad social, así como el derecho a la protección especial a las personas discapacitadas. Por ello solicita la inaplicación de los artículos 14 y 16 del Decreto 190 de 2003, los cuales establecieron un límite temporal para la

protección de los sujetos beneficiarios del mencionado plan hasta el treinta y uno (31) de enero de 2004. Como consecuencia de ello, reclama el reintegro al cargo que venía desempeñando. Subsidiariamente solicita se ordene a la empresa realizar las cotizaciones en salud con posterioridad al treinta y uno (31) de enero de 2004, de tal forma que se continúe con la prestación del servicio médico para el tratamiento de su enfermedad.

2. Contestación de la entidad demandada. El Director de la Unidad Jurídica de Telecom en Liquidación se opuso a las pretensiones de la solicitud de tutela, para lo cual adujo que no le era dable a la entidad accionada sustraerse del cumplimiento del ordenamiento legal vigente e inaplicar el Decreto 190 de 2003, toda vez que esta norma es de orden público, de obligatorio cumplimiento y goza de la presunción de legalidad y constitucionalidad. En este mismo sentido, afirma que la acción de tutela no es procedente para atacar actos de carácter general, impersonal y abstracto, los cuales deben ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en el respectivo código.

Adicionalmente, solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela, dado que al expirar el plazo legalmente establecido para mantener la protección, el vencimiento de éste constituye “un hecho consumado” y por tanto no puede pretenderse por esta vía revivir los términos. Bajo el mismo derrotero, señala, la Ley 812 de 2003 estableció expresamente que los beneficios otorgados en el capitulo 2 de la Ley 790 de 2002, sólo se aplicarían hasta el 31 de enero de 2004. Así pues, concluye, una vez vencido el límite temporal establecido por el Legislador, no era posible mantener la protección especial para ese grupo de personas.

Finalmente, no vislumbra la existencia de un perjuicio irremediable que amenace el mínimo vital del accionante y que amerite la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que al peticionario le fueron cancelados los salarios y demás prestaciones sociales; y que una vez terminada la relación laboral se efectuaría el pago de una indemnización.

3. Contestación de la demanda por parte de los demás entes vinculados por el juez de primera instancia. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Vélez (Santander), decide integrar al contradictorio a la entidad Colsanitas EPS sede principal y sede Barbosa, así como a la Presidencia de la República y al Ministerio de Comunicaciones para que se hicieren participes en el proceso de tutela.

3.1 Contestación de la Presidencia de la República Según el apoderado de la Presidencia de la República, el Decreto 190 de 2003 debió ser atacado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no por vía de tutela, por cuanto ésta no es el escenario procesal para cuestionar su legalidad. Argumenta que este mecanismo no se puede ejercitar cuando existan otros medios de defensa judicial salvo que exista un perjuicio irremediable, el cual no se evidencia. Indica que el Presidente de la República no es la autoridad que vulneró los “derechos constitucionales fundamentales” del accionante, y por ende el llamado a responder sería el liquidador de Telecom.

3.2 Contestación del Ministerio de Comunicaciones El Ministerio de Comunicaciones, a través de la Oficina Asesora Jurídica, solicita sea excluido del trámite del amparo, toda vez que Telecom en liquidación es una persona jurídica diferente a este ente gubernamental para todos los efectos procesales. Después de aclarar algunos aspectos sobre la reestructuración del Estado y el proceso liquidatorio de Telecom, solicita declarar la improcedencia de la acción dado que no es en sede de tutela donde se puede entrar a discutir la legalidad de una norma.

3.3 Contestación de Colsanitas S.A La Gerente Regional de Colsanitas considera que no existe violación de los derechos invocados por el accionante, por cuanto éste se encontraba vinculado mediante contrato colectivo de servicios de medicina prepagada plan integral, suscrito con Telecom, el cual debió terminar por decisión unilateral de la empresa demandada el 28 de abril de 2004. Agrega que el peticionario no está desprotegido por el régimen de seguridad social en

salud, ya que siendo afiliado a la E.P.S Sanitas, es a dicha entidad a la que debe consultar y requerir los servicios que necesite.

La E.P.S Sanitas pese a estar vinculada al presente proceso, no se pronunció sobre el mismo. 4. Pruebas que obran dentro del expediente. · Copia del informe sobre el accidente de trabajo sufrido por el señor Gustavo Becerra Saenz (folio 4).

· Copia de la historia clínica del accionante (folios 5 a 14). · Copia de acreditación de protección especial Ley 790 de 2002 expedida por la E.P.S Sanitas (folio 2).

· Comunicación fechada el 18 de noviembre de 2003 enviada por Telecom al señor Gustavo Becerra Saenz, en donde se le manifiesta que es beneficiario, en la modalidad de persona con limitación física, mental, visual o auditiva, del denominado "reten social" (folio 3).

· Comunicación de fecha 22 de enero de 2004, enviada por Telecom al señor Becerra Saenz, en donde se le manifiesta que el contrato de trabajo se le da por terminado a partir del 1 de febrero de 2004 (folio 98).

· Dictamen de Medicina Legal ordenado de oficio por el juez de primera instancia en donde se diagnóstica al accionante "enfermedad auditiva irreversible en tratamiento parcial con protesis, que requiere para su estabilidad mínima auditiva de protesis permanente" (folio 49).

· Copia de la relación de nómina de Telecom, que contiene los valores causados durante los meses de noviembre y diciembre de 2003, y el mes de enero de 2004, por concepto de pago de salarios y prestaciones sociales, así como el valor de la indemnización cancelada al accionante (folios 101 y 102).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN 1. Sentencia de Primera Instancia El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Vélez (Santander), mediante sentencia del 19 de abril de 2004, denegó las pretensiones del actor al considerar que la protección especial consagrada en el capítulo segundo de la Ley 790 de 2002, fue reducida con la expedición de la Ley 812 de 2003, hasta el 31 de enero de 2004. Del mismo modo, determinó que la acción de tutela no es el instrumento para garantizar el reintegro de las personas retiradas de un cargo, ni para conseguir se efectúe el pago de acreencias laborales.

De cara al derecho de igualdad, el juez de primera instancia consideró que al accionante en ningún momento se le comparó con alguien que se encontrase bajo los mismos supuestos de hecho, por lo que desestimó la violación de este derecho.

Frente a los derechos a la salud y a la seguridad social, determinó en la sentencia que en la medida en que el accionante recibió de parte de la empresa demandada una suma equivalente a cincuenta y cuatro millones de pesos [4] , no se encuentra entonces en una situación económica precaria para sufragar los costos del tratamiento requerido.

2. Sentencia de Segunda Instancia El Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil, Sala Civil-Familia-Laboral, en sentencia de 27 de mayo de 2004, confirmó el fallo de primera instancia.

Sostuvo que frente a las pretensiones el actor tiene a su disposición otros mecanismos de defensa judicial, ya que se trata de una discusión en materia de interpretación jurídica cuyo debate debe ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria. Además, señaló que no existieron elementos probatorios que acreditaran la existencia de un perjuicio irremediable para justificar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS . 1. Competencia La Sala Novena de Revisión de la Corte es competente para conocer el fallo objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema Jurídico a resolver El demandante, quien trabajó al servicio de TELECOM (en liquidación) hasta el 31 de enero de 2004, considera que la entidad vulneró sus derechos fundamentales ante la decisión de ser retirado de la empresa a pesar de encontrarse amparado por una especial protección en su calidad de discapacitado. Por su parte, el Director de la Unidad Jurídica de Telecom –en liquidación- advierte que obró al amparo del Decreto 190 de 2003 y de la Ley 812 del mismo año, normas en las que se fijó un límite temporal a los beneficios de esa protección reforzada. Explica también que en todo caso se le canceló al accionante los salarios y demás prestaciones sociales adeudados y se previó el pago de la respectiva indemnización ante la terminación unilateral de las relaciones laborales.

Para determinar si efectivamente se vulneraron los derechos invocados y si la solicitud de amparo resulta viable la Sala abordará el estudio de los siguientes interrogantes: En primer lugar, cuál es el fundamento de la protección constitucional a las personas discapacitadas e implementación de acciones afirmativas a su favor. En segundo lugar, cuál es la facultad de administración pública dentro de los procesos de reestructuración de plantas de personal que impliquen la supresión de cargos.

En tercer lugar, cómo ha de llevarse a cabo los procesos de reestructuración del Estado frente a la protección especial de las personas discapacitadas. Por último, la Sala establecerá si en el presente caso se configuran o no los supuestos de hecho y de derecho que constituyen violación de los derechos fundamentales del peticionario. Todo lo anterior, siguiendo la metodología adoptada por esta Corte en la Sentencia de Unificación SU 388 de 2005.

2.1 Fundamento de la Protección constitucional a las personas discapacitadas e implementación de acciones afirmativas a su favor. El mandato constitucional contenido en el artículo 13 en sus incisos 2 y 3 dispone que:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” De igual forma el artículo 47 de la Constitución contempla que:

“el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

A su turno, el artículo 54 consagra expresamente el deber del Estado de “... garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” , y el artículo 68, precisa en su último inciso que “la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

De la lectura de los anteriores, se desprende la obligación que tiene el Estado de adoptar una serie de medidas especiales tendientes a proteger y salvaguardar los derechos de este grupo de personas. Es lo que se ha denominado “acciones afirmativas”, cuyo propósito no es otro que favorecer a determinadas personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien para conseguir que los miembros de un grupo discriminado tengan una mayor representación, en el escenario político o social.

Ahora bien, históricamente las personas que padecen de alguna disminución física o psíquica han sido objeto de conductas de marginalización y discriminación. Dentro del marco del Estado Social de Derecho, se pretende proteger a estas personas en razón a su debilidad frente a la Sociedad con la adopción de políticas incluyentes que les permitan adaptarse a ella y recibir un trato acorde con su condición de seres humanos.

Al respecto, esta Corte ha señalado: “Tal como ha ocurrido con otros grupos sociales, los discapacitados han sido objeto constante de marginación social a través de los siglos. La discriminación contra los discapacitados presenta, sin embargo,

características que le son propias y que no se observan en otros casos. Por un lado, porque el sector de los discapacitados ha sido durante largos períodos una minoría oculta o invisible, en la medida en que en muchas ocasiones las personas afectadas por discapacidades fueron internadas en instituciones o mantenidas por fuera del ámbito de la vida pública. De otra parte, porque la minoría de los discapacitados es tan heterogénea como disímiles son las limitaciones que pueden causar las múltiples formas en que se manifiestan las discapacidades. Y finalmente, porque la discriminación contra los discapacitados frecuentemente es ajena al alto grado de hostilidad, odio e irracionalidad que acompaña otras formas de discriminación, tal como la que causa la segregación racial. En efecto, en muchos casos la discriminación contra los discapacitados no tiene origen en sentimientos de animadversión, y recibe una justificación con la limitación física o mental que presenta la persona afectada - claro está, haciendo caso omiso de las condiciones especiales de cada discapacidad y de los diferentes grados de limitación que ellas pueden generar. De esta manera, la marginación de los discapacitados frecuentemente no está acompañada de hostilidad, sino que es más bien producto de ignorancia, de prejuicios, de simple negligencia, de lástima, de vergüenza o de la incomodidad que genera el encuentro con personas diferentes” .

[5] Mediante Sentencia SU-388 de 2005, la Corte se pronunció en el asunto de las demandas interpuestas por madres cabeza de familia que igualmente fueron desvinculadas de TELECOM –en liquidación- a partir del 31 de enero de 2004. Luego de hacer una exposición sobre la condición constitucional de las madres cabeza de familia como sujetos de especial protección, el desarrollo de acciones afirmativas en su favor, los límites de la administración para adelantar reformas institucionales y la procedencia de la tutela para asegurar el cumplimiento de las medidas de estabilidad laboral reforzada en procesos de reforma institucional, la Corte reiteró la jurisprudencia en materia de tutela sobre el asunto [6] , por lo cual revocó los fallos proferidos que denegaron la tutela y en su lugar concedió el amparo a los derechos fundamentales invocados por las accionantes.

Frente al tema de las acciones afirmativas sostuvo lo siguiente: “Las acciones afirmativas nacen en el derecho norteamericano con la Ley Nacional de Relaciones Laborales de 1935, según la cual, si un empresario discriminaba a un sindicato o miembro de aquel, debía suspender su actuación y adoptar “acciones afirmativas” para ubicar a las víctimas en el lugar que estarían si no hubieran sido discriminadas. No obstante, el desarrollo posterior vendría dado para superar los históricos problemas de segregación racial en la sociedad norteamericana. Sus orígenes remotos también se encuentran en la Constitución de la República India (1950), que hizo referencia expresa a la posibilidad de reservar un porcentaje de puestos en la administración pública a miembros de la casta que había sufrido mayor discriminación histórica, como una forma de compensar su injusta exclusión. Y años más tarde fueron desarrolladas en Europa occidental especialmente con el proceso de integración europea, tanto en el nivel normativo como en las decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, casi siempre con el objetivo de poner fin a la discriminación contra la mujer en el ámbito laboral.

Así pues, las acciones afirmativas surgieron históricamente con una doble finalidad: (i) para compensar a ciertos grupos discriminados a lo largo de la historia y (ii) para nivelar las condiciones de quienes, por haber sido discriminados, se vieron impedidos de disfrutar sus derechos en las mismas condiciones que los demás. Con el paso del tiempo se concibieron también (iii) para incrementar niveles de participación, especialmente en escenarios políticos. Sin embargo, en una concepción más amplia las acciones afirmativas son producto del Estado Social de Derecho y de la transición de la igualdad formal a la igualdad sustantiva o material, reconocida como componente esencial de aquel y plasmada expresamente en la mayoría de textos del constitucionalismo moderno como ocurre en el caso colombiano (artículo 13 de la Carta)”.

La jurisprudencia de esta Corporación también ha reconocido la difícil situación a la que se enfrentan los discapacitados y la necesidad de la adopción de políticas que disminuyan el grado de vulnerabilidad de los mismos:

“9. El derecho a la igualdad de oportunidades trasciende la concepción formal de la igualdad ante la ley. Tiene en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho determinadas personas o grupos. En relación con los discapacitados, la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se ‘equipara’ a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos.

“Los derechos específicos de protección especial para grupos o personas, a diferencia del derecho a la igualdad de oportunidades, autorizan una ‘diferenciación positiva justificada’ en favor de sus titulares. Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13)” [7] .

Bajo esta óptica, los discapacitados son beneficiarios de una estabilidad laboral reforzada mientras no exista justa causa de despido. De cara a esta prerrogativa la Corte ha manifestado:

“Para la consecución de esos fines, la efectividad del ejercicio del derecho al trabajo, como ocurre para cualquier otro trabajador, está sometida a la vigencia directa en las relaciones laborales de unos principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Carta Política. Cuando la parte trabajadora de dicha relación está conformada por un discapacitado, uno de ellos adquiere principal prevalencia, como es el principio a la estabilidad en el empleo, es decir a permanecer en él y de gozar de cierta seguridad en la continuidad del vínculo laboral contraído, mientras no exista una causal justificativa del despido, como consecuencia de la protección especial laboral de la cual se viene hablando con respecto a este grupo de personas.

Tal seguridad ha sido identificada como una “estabilidad laboral reforzada” que a la vez constituye un derecho constitucional, igualmente predicable de otros grupos sociales como sucede con las mujeres embarazadas y los trabajadores aforados” [8] .

De ello se deduce que existe una garantía en la permanencia del empleo del discapacitado como una medida de protección especial que se dirige principalmente a reconocer el principio de la dignidad humana de este grupo de personas.

2.2 Facultad de la Administración en los procesos de reestructuración estatal. El mundo moderno, exige día a día, que la Administración Pública para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, dinamice y modifique la estructura estatal, armonizándola y ajustándola a las necesidades del momento. El proceso de modernización del Estado colombiano debe perseguir en consecuencia, mejorar la eficiencia de las actividades adelantadas por los entes públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del mismo. Las facultades constitucionalmente permitidas para llevar a cabo dicho proceso pueden ir desde acciones encaminadas a suprimir trámites o agilizar procesos, hasta la propia reestructuración del Estado, es decir, la facultad tanto de crear, suprimir o fusionar entes públicos como los empleos de las propias entidades [9] siempre de conformidad a la Constitución y la Ley.

Es preciso tener en cuenta, que cada vez que se adelantan procesos de reestructuración del Estado, sus efectos repercuten de un lado, en la comunidad beneficiaria o receptora de los servicios prestados en desarrollo de una función administrativa, y, de otro, en sus propios trabajadores, quienes son los directamente afectados con la medida. Por lo tanto, en uno u otro caso, la reestructuración deberá hacerse respetando la Constitución y los derechos fundamentales de los sujetos involucrados.

En el marco de las relaciones laborales que se vean afectadas con las medidas de reestructuración, se ha sostenido por parte de la Corte que son plenamente viables las reformas institucionales del Estado que conlleven una alteración en las

plantas de personal, siempre que se enmarquen dentro de unos parámetros que tiendan hacia el respeto de los derechos de los trabajadores. Al respecto, en la sentencia C-209 de 1997, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

…“ el proceso de reestructuración que adopte el Legislador en una entidad dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, es conducente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo ; esto significa, que el retiro de su personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social.” [10] En igual sentido, esta Corte ha señalado que en los procesos de reestructuración por regla general, deben respetarse los derechos de los trabajadores, es decir, velar al máximo por su estabilidad y en caso de no ser posible, indemnizar al trabajador, pero en ningún caso, éste puede quedar desprotegido.

“Como regla general, los procesos de reestructuración deben procurar garantizar la estabilidad de los trabajadores. Así, se considera que, de ser posible, debe procurarse mecanismos que aseguren la reubicación de los trabajadores dentro de la entidad. Cuando ello no es posible, procede la indemnización.” [11] Así pues, si en una actuación desplegada por la Administración Pública en los procesos de reestructuración del Estado no se respetan los mandatos constitucionales y legales establecidos para tal fin, es posible que con su proceder se vulneren derechos fundamentales que sean susceptibles de ser protegidos en sede de tutela. Por ello, resulta pertinente advertir, que en los procesos de reestructuración administrativa que impliquen supresión de cargos, la administración pública está obligada a adoptar medidas de diferenciación positiva a favor del servidor público con limitación y que resulte afectado con la supresión del cargo del que es titular.

2.3 Procesos de reestructuración del Estado frente a la protección especial de las personas discapacitadas. Ahora bien, la Ley 790 de 2003, por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública en su artículo 12, adopta una acción afirmativa al establecer:

“Artículo 12.- Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva , y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.” (Subrayado no original).

El Gobierno Nacional, en virtud de su facultad de reglamentación expidió el decreto 190 de 2003, y en sus artículos 14 y 16 dispuso: Artículo 14. Pérdida del derecho. La estabilidad laboral a la que hace referencia este capítulo cesará cuando se constate que el ex empleado ya no hace parte del grupo de personas beneficiarias de la protección especial.

“En todo caso, la estabilidad laboral cesará una vez finalice el Programa de Renovación de la Administración Pública, conforme a lo establecido en el artículo 16 del presente decreto.

“(…) “Artículo 16. Aplicación en el tiempo. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior sobre la supresión de cargos vacantes y en el capítulo II sobre el reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica, las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplican a partir del 1° de septiembre de 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta su culminación, la cual no podrá exceder, en todo caso, el 31 de enero de 2004 ”.

(Subrayado no original). Así mismo, la Ley 812 de 2003, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2003- 2006, en su artículo 8 literal D, señaló que los beneficios establecidos en el capítulo II de la Ley 790 de 2002, salvo los establecidos para las personas próximas a pensionarse, se aplicarían a los servidores públicos retirados del

servicio en desarrollo del programa de la Administración Pública del orden nacional a partir de septiembre de 2002 y hasta el 31 de enero de 2004, repitiendo el contenido normativo previsto en el artículo 16 del Decreto 190 de 2003.

A raíz de la expedición de dichas normas se desencadenó una serie de despidos por parte de Telecom, respecto de las personas que habían resultado beneficiadas con el plan especial de protección establecido por la Ley 790 de 2003. Como consecuencia de dichos despidos se interpusieron un considerable número de acciones de tutela por parte de madres y padres cabeza de familia y personas con discapacidad, algunas de cuales fueron objeto de revisión por parte de la Corte. En los fallos, esta Corporación amparó los derechos de los accionantes al determinar que el decreto 190 de 2003, excedió el marco de la Ley 790 de 2003 al crear un límite en el tiempo que la propia ley no estableció. Así en sentencia T-792 de 2004, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, la Corte determinó:

"Considera la Corte que el artículo 16 del Decreto 190 de 2003, creó un límite en el tiempo que la Ley 790 de 2002 no estableció, por lo que retirar a la accionante de su cargo vulnera sus derechos consagrados constitucionalmente. No debe pasar por alto esta Corte, que la demandante además de estar afectada física y sociológicamente por los accidentes de trabajo sufridos (folios 5 – 6, 11 – 15, 18, 73)), es madre cabeza de familia (folio 1) y tiene a su cargo dos hijos, a los cuales no sólo debe proporcionarles el natural afecto derivado de la relación maternal, sino que además, debe proveerles todo lo relacionado con lo material, es decir, educación, salud, vestido, alimentación etc" Finalmente, esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del literal "d" del artículo 8 de la Ley 812 de 2003, mediante sentencia C-991 de 2004. En dicho pronunciamiento declaró la inexequibilidad de la norma demandada al considerar que el legislador retrocedió en la protección de los sujetos beneficiarios del retén social contenido en la Ley 790 de 2002, sin que ello se ajustara a los parámetros del juicio de razonabilidad.

Al respecto la Corte sostuvo lo siguiente: "La Sala observa que con la modificación del artículo 12 de la Ley 790 de 2003 introducida por el legislador se presentó un retroceso en la protección del derecho al trabajo de los empleados de las entidades reestructuradas que presentaban alguna discapacidad o eran padres o madres cabeza de familia. Tal retroceso en la protección de los derechos sociales se suma al desconocimiento del mandato dirigido al Estado de "proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta."(art. 13 C.P.). Si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición prima facie se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional.

Así las cosas, el legislador desconoció tanto la prohibición de retroceso en la protección como el mandato de trato diferenciado derivado del artículo 13 C.P." De lo anteriormente expuesto se concluye que fue retirada del ordenamiento la norma que estableció un límite temporal al plan de protección especial y le dio soporte jurídico a los despidos de las personas beneficiarias de dicho plan especial incluido el señor Gustavo Becerra Saenz. De manera que la especial protección se entiende vigente durante todo el programa de renovación institucional, esto es, hasta la terminación definitiva de la existencia jurídica de Telecom -en liquidación-.

2.4 Procedencia de la tutela frente al Caso Concreto Dado que el proceso de liquidación de la empresa se encuentra próximo a concluir, las acciones ordinarias resultarían ineficaces, razón por la cual se estima que el amparo por vía de tutela se convierte en el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante, bajo los mismos parámetros adoptados por la Sentencia SU-388 de 2005. En dicho pronunciamiento, la Corte ordenó a Telecom -en liquidación- reintegrar a las madres cabeza de familia a su trabajo sin solución de continuidad desde la fecha en la cual fueron desvinculadas de la entidad y hasta la terminación definitiva de la existencia jurídica de la empresa. Esta Corporación estimó la procedencia de la acción de tutela en tales casos, teniendo en cuenta que el proceso liquidatorio de Telecom se encuentra próximo a terminar, así como la protección especial de los derechos fundamentales, que debe brindarse a las madres cabeza de familia. En dicha oportunidad la Corte manifestó al respecto:

“En primer lugar, la Corte considera que por tratarse de un proceso de liquidación cuya fecha límite es relativamente próxima (a más tardar el 12 de junio de 2007), la acción de tutela se proyecta como el mecanismo apropiado para asegurar un verdadero respeto de los derechos fundamentales. Al respecto conviene recordar que en algunos casos el factor temporal cobra especial relevancia para determinar la procedencia de la tutela, como ocurre precisamente en los procesos liquidatorios de cercana culminación.

(…) De esta manera, teniendo en cuenta que el artículo 2 del Decreto 1615 del 12 de junio de 2003, mediante el cual se ordenó la supresión y liquidación de TELECOM, señala que “el proceso de liquidación deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años contados a partir de la vigencia del presente Decreto, prorrogables por el Gobierno Nacional por un acto debidamente motivado hasta por un plazo igual”, la Sala considera que la acción de tutela se proyecta como el mecanismo apto para la protección de los derechos reclamados, por cuanto las otras vías judiciales de defensa podrían resultar ineficaces ante la próxima e inexorable desaparición de la empresa.

En segundo lugar, la Corte considera que en tratándose de sujetos de especial protección, como las madres cabeza de familia, el derecho a la estabilidad reforzada es susceptible de protección mediante tutela en procesos de reestructuración del Estado, precisamente por la necesidad de garantizar la plena eficacia de sus derechos fundamentales”.

Esta Corte en Sentencia T-964 de 2004, reconoció la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio de defensa para evitar un perjuicio irremediable a los demandantes quienes también eran sujetos de especial protección y fueron desvinculados de la empresa Telecom –en liquidación-. En esta oportunidad, se determinó que “ para los casos analizados no es aplicable la jurisprudencia que ordena negar la tutela de carácter transitorio porque media el pago de una indemnización, puesto que los accionantes interpusieron las acciones de tutela precisamente para evitar un perjuicio irremediable resultado de la desvinculación en los términos establecidos en el artículo 24 del decreto 1615 de 2003, y con el proceder de la empresa TELECOM se desconoció claramente la protección que ordena la Constitución en los artículo 43, 44 y 47 éste último en relación con la protección constitucional que merecen las personas discapacitadas”.

No obstante, una vez declarada la inconstitucionalidad del literal “d” del artículo 8 de la Ley 812 de 2003, resulta claro que la tutela en este caso procede no como mecanismo transitorio, sino de manera directa como mecanismo principal para asegurar el cumplimiento de las medidas de estabilidad laboral reforzada en los procesos de reforma institucional. En este sentido se pronunció esta Sala en la Sentencia SU-388 de 2005, al disponer que:

“La Corte considera que en tratándose de sujetos de especial protección, como las madres cabeza de familia, el derecho a la estabilidad reforzada es susceptible de protección mediante tutela en procesos de reestructuración del Estado, precisamente por la necesidad de garantizar la plena eficacia de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, la forma específica de asegurar la protección de los derechos no es unívoca. Por ejemplo, como el pago de indemnizaciones es incompatible con la reincorporación a la empresa, en algunas ocasiones la Corte ha ordenado el reintegro cuando aquélla aún no se ha satisfecho (Sentencia T-792 de 2004), en otros eventos ha negado el amparo teniendo en cuenta que las indemnizaciones fueron canceladas (Sentencia T-876 de 2003), y en otros ha dejado sin efecto las indemnizaciones y ordenado el reintegro (Sentencias T-925 y T-964 de 2004). Pero en la medida en que todas ellas exploran el tema relacionado con la procedibilidad de la tutela y dan cuenta de la forma de superar la presencia de un daño, la Corte estima que atienden los parámetros señalados por la jurisprudencia al respecto y eran opciones plenamente válidas para la época en que fueron adoptadas.

No obstante, teniendo en cuenta que desde la Sentencia C-991 del 12 de octubre de 2004 es absolutamente claro que el límite temporal previsto en el literal D del artículo 8 de la Ley 812 de 2003 y en el artículo 16 del Decreto 190 de 2003 vulnera mandatos constitucionales de superior jerarquía, la Corte considera que la mejor forma de garantizar los derechos fundamentales de las madres cabeza de familia consiste en ordenar su reintegro y dejar sin efecto las

indemnizaciones reconocidas. De hecho, el pago de la indemnización debe ser concebida como la última alternativa para reparar el daño derivado de la liquidación de la empresa, por cuanto corresponde al derecho en cabeza de todos los servidores públicos y no sólo de los sujetos de especial protección".

En este sentido, pese a que según las normas que regulan el proceso de liquidación de la empresa, se consagró el pago de las indemnizaciones a que tienen derecho las personas que resultaran desvinculadas de la entidad como consecuencia de la supresión de la misma, esta Sala considera que con el pago de una indemnización, en este caso, no se garantiza la protección de los derechos fundamentales del actor, en la medida en que éste es un sujeto constitucionalmente protegido de manera especial al cual no se le debe dar el mismo trato que a los demás trabajadores en un proceso de reestructuración.

Así pues, la Sala considera que en este evento, la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales invocados por el accionante, en cuanto se trata de una persona sujeta a un régimen de especial protección.

Frente al caso concreto se pudo constatar que al señor Gustavo Becerra Saenz le fueron vulnerados sus derechos fundamentales contenidos en los artículos 13, 47, 48 y 49 de la Constitución, por cuanto le fue desconocida por parte de Telecom –en liquidación- su condición de beneficiario del plan de protección especial en calidad de servidor público discapacitado, al terminar unilateralmente el contrato de trabajo antes de la terminación de la existencia jurídica de la empresa en liquidación.

En esa misma medida, al desvincularlo de su trabajo y dejar de cancelar los aportes a la seguridad social en salud, la empresa demandada también puso en riesgo la salud del accionante, al padecer éste una enfermedad auditiva de carácter irreversible que conlleva un tratamiento médico de tipo permanente, tal y como se pudo establecer en el dictamen de medicina legal, decretado de oficio por el juez de primera instancia.

[12] Los jueces de instancia que negaron el amparo han debido proteger los derechos invocados e inaplicar como se les solicitó los artículos 14 y 16 del Decreto 190 de 2003.

En consecuencia, debieron ordenar que no se procediera a la desvinculación de la empresa accionada por tratarse de una persona discapacitada, sujeto de especial protección.

Por las anteriores razones la Sala tutelará los derechos invocados por el accionante, para lo cual revocará los fallos de las instancias que denegaron las pretensiones del peticionario y en su lugar ordenará a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación-, que dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, reintegre en sus labores al demandante, sin solución de continuidad desde la fecha en la cual fue desvinculado y hasta la terminación definitiva de la existencia jurídica de la empresa. Así mismo, deberá reconocer todos los salarios y prestaciones a que tenía derecho el accionante desde la fecha en la cual fue desvinculado y hasta el momento en el que sea efectivamente incorporado en la nómina de la entidad. Lo anterior, sin que ello lo exonere de sus obligaciones con la entidad demandada, ni de su responsabilidad disciplinaria, fiscal o penal en razón a su vínculo laboral con la empresa.

En el evento en que le haya sido cancelada una indemnización al accionante, como la indemnización tiene como fundamento la desvinculación del peticionario, al quedar sin efecto el acto de desvinculación sucederá lo mismo con la indemnización habiendo lugar -entonces- a restituciones y compensaciones mutuas. En la medida en que la restitución inmediata de dicha indemnización podría no resultar posible por haberse dispuesto de la misma por parte del accionante, una vez se lleve a cabo el cruce de cuentas, en caso de resultar saldos a favor de la entidad accionada, ésta deberá ofrecer facilidades de pago que garanticen la subsistencia digna del accionante, en los términos esbozados en la Sentencia SU-388 de 2005.

De esta forma, es preciso tener en cuenta tres eventos diferentes en los cuales pueden operar las compensaciones o restituciones que fueren necesarias:

· En un primer momento, a la fecha del reintegro efectivo del accionante, la empresa procederá a la compensación de los valores adeudados por concepto de salarios y prestaciones con el monto de la indemnización efectuada, a fin de determinar si quedan saldos a favor de la entidad o por el contrario le corresponde hacer un pago suplementario.

· En un segundo momento, en el evento en que existieren créditos pendientes a favor de la empresa, el peticionario podrá hacer abonos parciales desde el momento del reintegro y durante su permanencia en la entidad, para lo cual Telecom debe ofrecerle facilidades de pago de manera que no afecte su mínimo vital y su subsistencia en condiciones dignas.

· Por último, si todavía quedaren saldos pendientes con la entidad llegado el día de la terminación de la empresa y la desvinculación definitiva del actor, en ese momento habrá lugar a las restituciones y compensaciones mutuas que hasta entonces estuvieren pendientes.

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

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día treinta (30) de noviembre de 2004.

SEGUNDO: REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil y por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Vélez (Santander), que denegaron la tutela interpuesta por Gustavo Becerra Saenz en el asunto de la referencia.

En su lugar, CONCEDER , por las razones y en los términos de esta sentencia, el amparo a los derechos fundamentales invocados. TERCERO: ORDENAR al liquidador de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom -en liquidación-, que dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, reintegre al señor Gustavo Becerra Saenz, sin solución de continuidad desde la fecha en la cual fue desvinculado de la entidad y hasta la terminación definitiva de la existencia jurídica de la empresa.

CUARTO: ORDENAR al liquidador de Telecom que reconozca al demandante todos los salarios y prestaciones a las cuales tenía derecho desde la fecha en la cual fue desvinculado y hasta el momento en que sea efectivamente incorporado a la nómina de la entidad, y efectuar el cruce de cuentas que sea indispensable en caso de haber recibido el accionante indemnización, en los términos señalados en esta sentencia.

QUINTO: LÍBRESE por Secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada Ponente JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Esta enfermedad se ha aumentado de manera progresiva tal y como se puede apreciar en la historia clínica aportada al expediente (folios 4 al 14) [2] Telecom, mediante comunicación de 18 de noviembre de 2003, informó al accionante sobre su condición de beneficiario del plan de protección. (folio 3).

[3] Comunicación de 22 de enero de 2004, efectuada por Telecom -en liquidación-. (folio 98). [4] Prueba que obra a folios 101 y 102 del expediente.

[5] Sentencia T-207/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta oportunidad se estudió el caso de un médico discapacitado, a quien la Dirección de Salud de Caldas se negó a asignarle una plaza para realizar su servicio social, en razón de su condición física. Por ello, la Corte concedió el amparo al considerar que: "Desde el punto de vista del principio de igualdad, en su especial aplicación a las personas discapacitadas, el Estado debe intentar, en la medida de lo posible, adaptar su estructura a las posibilidades de los discapacitados. La ausencia de acciones en ese sentido supone una vulneración del derecho de igualdad, en su forma especial de aplicación a los asociados discapacitados".

[6] Ver también las sentencias T-792 de 2004, T-924 de 2004, T-925 de 2004, T-964 de 2004. [7] Sentencia T-288 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte consideró en esta oportunidad que habían sido vulnerados los derechos de un grupo de discapacitados aficionados al fútbol, al ser estos reubicados para presenciar los encuentros deportivos al interior del estadio Pascual Guerrero de Cali, en una zona que en razón a su discapacidad limitaba la facilidad de movimiento y ponía en riesgo la vida de los accionantes en un caso de evacuación de emergencia.

[8] Ver Sentencia T-531 de 2000. Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis. [9] Constitución Política de Colombia artículo 150 numerales 7 y 14, y Artículo 189 numerales 15 y 16.

[10] Sentencia C-209 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. En esta sentencia se estudió la constitucionalidad de la Ley 300 de 1996 "por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones". En dicha oportunidad, sostuvo lo siguiente : " la estructura de la administración pública no es intangible sino que puede reformarse incluyendo una readecuación de la planta física y de personal de la misma. La reforma de las entidades y organismos sólo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los derechos laborales de los servidores públicos".

[11] Sentencia T-512 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Esta sentencia se origina en la revisión de una tutela interpuesta contra el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito Capital, como consecuencia de un proceso de reestructuración adelantado al interior de esa entidad. Pese a que la Corte estableció que en los procesos de reestructuración se debe procurar garantizar la estabilidad de los trabajadores, denegó el amparo por considerar que el despido de los trabajadores demandantes se hizo luego de un proceso de concertación, que concluyó en la inclusión dentro de la convención colectiva de una cláusula que regulaba la forma como habría de llevarse a cabo el despido de los mismos.

[12] Prueba que obra a folio 49.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.