

Sentencia T-1050/06

ACCION DE TUTELA-Inmediatez

ACCION DE TUTELA-Inexistencia de término de caducidad no significa que no deba interponerse en término razonable

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE MADRE CABEZA DE FAMILIA-Protección especial a trabajadoras en condiciones de debilidad manifiesta

PROGRAMA DE RENOVACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Protección especial de madres y padres cabeza de familia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE PADRES CABEZA DE FAMILIA-Improcedencia de tutela por no interponerse en término razonable

Referencia: expediente T-1405239

Acciones de tutela acumuladas instauradas por Tobías Jiménez Sánchez, Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega Colorado contra la Alcaldía Municipal de Cajicá.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., siete (7) de diciembre de dos mil seis (2006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados NILSON PINILLA PINILLA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Segundo (2º) Promiscuo Municipal de Cajicá, en primera instancia, y el Juzgado Primero (1º) Civil del Circuito de Zipaquirá, en el trámite de las acciones de tutela acumuladas iniciadas por Tobías Jiménez Sánchez, Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega Colorado contra la Alcaldía Municipal de Cajicá.

## I. ANTECEDENTES

Los señores(as) Tobías Jiménez Sánchez, Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega, mediante escritos presentados en mayo cuatro (4), cinco (5), ocho (8), diez (10) y doce (12) de dos mil seis (2006), respectivamente, solicitan el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital, la igualdad, el debido proceso, la defensa y la protección especial constitucional a las madres y los padres cabeza de familia. lo mismo que a sus hijos menores de edad, presuntamente vulnerados por la entidad demandada.

Tales solicitudes de amparo se sustentan en los siguientes:

#### 1. Hechos.

Los señores Tobías Jiménez y Juan Bello se desempeñaron como trabajadores oficiales del municipio de Cajicá, a través de contratos laborales a término indefinido, hasta el día 23 de febrero de 2005, fecha en la cual el señor José Vicente Gutiérrez Tórres, actuando en calidad de Alcalde de dicha entidad territorial, les comunicó por escrito la inmediata terminación unilateral de aquellos, con base en lo dispuesto en el decreto 04 del mismo año (febrero 22), que dispuso la supresión de la planta de personal de la Administración municipal, en desarrollo del proceso de su readecuación funcional, procediendo a pagarles la indemnización y las prestaciones sociales a que tenían derecho.

Por su parte, las señoras Alba Pinzón y Dora Gracia, lo mismo que los hermanos Héctor y José Vega, se desempeñaron como empleados públicos del municipio de Cajicá, en cargos de carrera administrativa, hasta el día 23 de febrero de 2005, fecha en la cual el señor Henry Camacho Bulla, actuando en calidad de Secretario de desarrollo administrativo y del talento humano de dicha entidad territorial, les comunicó por escrito la inmediata supresión de

aquellos, con base en la citada regulación municipal.

Al respecto, les informó que tenían el derecho a elegir entre la indemnización de que trata el parágrafo 2° del artículo 44 de la ley 909 de 2004 (septiembre 23), o su incorporación, dentro de los 6 meses siguientes, en un empleo equivalente al que venían desarrollando, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la ley 443 de 1998 (junio 11). En este sentido, les advirtió que debían manifestar su decisión dentro de los siguientes 5 días calendario, o de lo contrario, para todos los efectos legales, se entendería que aceptaban la primera opción, según lo dispuesto en el artículo 45 del decreto 1568 de 1998 (artículo 45).

Transcurrido el término anterior, ante el silencio de los 4 accionantes en mención, la Administración municipal procedió a pagarles la indemnización y las prestaciones sociales a que tenían derecho.

No obstante, manifiestan todos(as) los(as) peticionarios(as), que el reseñado proceder de la autoridad demandada desatendió su condición especial de madres y padres cabeza de familia, debidamente acreditada en sus respectivas hojas de vida, obrantes en la Secretaría de desarrollo administrativo y del talento humano del municipio de Cajicá, y ratificada en sus correspondiente carnés de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en condición de cotizantes, cabeza de su grupo familiar.

Como consecuencia de lo anterior, consideran los(as) demandantes, que la Alcaldía de Cajicá desconoció la protección superior a que tienen derecho en virtud del artículo 43 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 13 del mismo estatuto, que se traduce en sus casos particulares en el deber estatal de garantizar y reforzar su estabilidad laboral, observando para tal fin, su desarrollo normativo consagrado en la ley 790 de 2002 y en el decreto 190 de 2003, así como su interpretación judicial, plasmada en la jurisprudencia de

esta Corporación.

Finalmente, aducen los(as) accionantes, que en la actualidad continúan desempleados(as), sin contar con una alternativa económica para el sustento de sus correspondientes núcleos familiares, de modo tal que al interior de éstos se sufre una apremiante situación financiera que les impide solventar sus gastos de manutención, menoscabando la digna subsistencia de sus miembros, entre los que se encuentran niños.

## 2. Solicitud

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## 3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de mayo ocho (8) de dos mil seis (2006) el Juzgado Segundo (2º) Promiscuo Municipal de Cajicá admitió la acción de tutela formulada por Tobías Jiménez Sánchez contra la Alcaldía municipal de Cajicá, disponiendo su traslado a ésta última para que informara todo lo relacionado sobre los hechos objeto de controversia, en ejercicio de su derecho de contradicción.

3.2 Surtido el trámite descrito, el señor José Vicente Gutiérrez Tórres, actuando en su calidad de Representante legal de la entidad demandada, presentó escrito de defensa en mayo once (11) de dos mil seis (2006), oponiéndose al amparo deprecado y solicitando su rechazo, por improcedente, con sustento en dos argumentos principales: i) La ley 790 de 2002, invocada por el accionante como fundamento de sus peticiones, solo es aplicable a los servidores

públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, tal como lo disponen sus artículos 1º y 13; y ii) la acción de tutela no es el medio judicial expedito para garantizar el reintegro justo de las personas que han sido retiradas de sus empleos, en razón de que existen otros medios judiciales y no judiciales para la defensa efectiva de los ciudadanos contra las actuaciones de la Administración pública.

3.3 Posteriormente, el Juzgado Segundo (2º) Promiscuo Municipal de Cajicá, con base en el artículo 4º del decreto 306 de 1992, en concordancia con el artículo 157 del Código de Procedimiento Civil, y teniendo en cuenta la comunidad de hechos y pruebas existente entre la presente solicitud de amparo y las instauradas por Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega Colorado, cursantes en ese mismo Despacho judicial, ordenó a través de auto de mayo dieciséis (16) de dos mil seis (2006), la acumulación de todas ellas para que fueran tramitadas y decididas en una sola sentencia, decisión que fue comunicada a los(as) interesados(as), mediante edicto fijado ese día, en su secretaría.

#### 4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

##### 4.1 Aportadas por el señor Tobías Jiménez Sánchez.

\* Copia de la carta de terminación unilateral de su contrato de trabajo, suscrita por el Alcalde de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005. (cuaderno 2, folio 1)

\* Copia de su contrato de trabajo a término indefinido, suscrito con la Alcaldía de Cajicá en noviembre 10 de 1997 (cuaderno 2, folios 2 y 3)

\* Copia del acta N° 59 de julio 17 de 1990, de su posesión en el cargo de Ayudante de obra del municipio de Cajicá (cuaderno 2, folio 4)

- \* Declaración juramentada que rindió, junto con su cónyuge, ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 25 de 2006, manifestando su condición de padre cabeza de familia con 3 hijos menores de edad (cuaderno 2, folio 5)
- \* Declaración juramentada rendida por el señor José Gabriel Vega Colorado ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 17 de 2006, dando constancia de la condición de padre cabeza de familia del señor Jiménez (cuaderno 2, folio 6)
- \* Copia de los carnés de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en calidad de cotizante cabeza de familia, y de 2 de sus hijos menores de edad, en calidad de beneficiarios suyos (cuaderno 2, folios 7-9)
- \* Copia del formulario de su actualización al sistema general de pensiones, en el que figuran como sus beneficiarios su esposa y 2 de sus hijos menores de edad (cuaderno 2, folio 11)
- \* Copia del registro civil de nacimiento de sus 3 hijos menores de edad (cuaderno 2, folios 12-14)
- \* Copia de algunos datos sobre su situación financiera (cuaderno 2, folios 15-17)
- \* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 2, folio 18)

#### 4.2 Aportadas por la señora Dora Clemencia García Vera.

- \* Copia de la comunicación de supresión de su cargo, suscrita por el Secretario de desarrollo administrativo y del talento humano del municipio de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005 (cuaderno 4, folios 1 y 2)
- \* Copia del acta N° 255 de julio 10 de 1992, de su posesión en el cargo de Secretaria de planeación del municipio de Cajicá (cuaderno 4, folio 3)
- \* Copia de la declaración juramentada que rindió ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 25 de 2005, manifestando su condición de madre cabeza de familia con 2 hijos

menores de edad (cuaderno 4, folio 4)

\* Copia de su carné de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en calidad de cotizante cabeza de grupo familiar, y el de 1 de sus hijos menores de edad, en calidad de beneficiario suyo (cuaderno 4, folio 5)

\* Copia del registro civil de nacimiento de sus 2 hijos menores de edad (cuaderno 4, folios 6 y 7)

\* Copia de la escritura N° 147 de mayo 15 de 1997 de la liquidación de la sociedad conyugal que mantenía con el señor Juan Carlos Restrepo (cuaderno 4, folios 8-11)

\* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 4, folio 12)

#### 4.3 Aportadas por la señora Alba Cecilia Pinzón Calixto.

\* Copia de la comunicación de supresión de su cargo, suscrita por el Secretario de desarrollo administrativo y del talento humano del municipio de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005 (cuaderno 5, folios 31 y 32)

\* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 5, folio 33)

\* Declaración juramentada que rindió ante la Notaría Primera (1ª) del círculo de Chía, en abril 24 de 2006, manifestando su condición de madre cabeza de familia con 3 hijos menores de edad (cuaderno 5, folio 34)

\* Declaración juramentada rendida por la señora Carmen Constanza Peña de Jiménez ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 27 de 2006, dando constancia de la condición de madre cabeza de familia de la señora Pinzón (cuaderno 5, folio 35)

\* Copia de los carnés, formularios y certificaciones de afiliaciones, actualizaciones y traslados dentro del sistema integral de seguridad social de la señora Pinzón, en calidad de cotizante cabeza de grupo familiar, y de sus hijos menores de edad, en calidad de beneficiarios suyos

(cuaderno 5, folios 36-43)

\* Copia del registro civil de nacimiento de 2 de sus hijos menores de edad, y de la tarjeta de identidad del hijo restante (cuaderno 5, folios 44-46)

\* Copia del acta N° 239 de junio 18 de 1992, de su posesión en el cargo de Auxiliar de biblioteca del municipio de Cajicá (cuaderno 5, folio 47)

\* Copia de algunos datos sobre su situación financiera (cuaderno 5, folio 48)

#### 4.4 Aportadas por el señor Héctor Hernando Vega Colorado.

\* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 6, folio 30)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

\* Copia de la resolución de marzo 1° de 1999, por medio de la cual es ubicado laboralmente en la UMATA del municipio de Cajicá, teniendo en cuenta que había sido incorporado a la planta de personal del municipio, en el cargo de Operario, a través del decreto 50 de 1990 (cuaderno 6, folio 32)

\* Copia de la declaración juramentada que rindió ante la Notaría Primera (1ª) del círculo de Chía, en abril 24 de 2006, manifestando su condición de padre cabeza de familia con 2 hijos menores de edad (cuaderno 6, folio 33)

\* Copia de la declaración juramentada rendida por el señor Fidel Rodrigo Castillo ante la Notaría Primera (1ª) del círculo de Chía, en mayo 2 de 2006, dando constancia de la condición de padre cabeza de familia del señor Héctor Vega (cuaderno 6, folio 34)

\* Copia de su carné de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en calidad de cotizante cabeza de grupo familiar, y el de sus 2 hijos menores de edad, en calidad de beneficiarios suyos (cuaderno 6, folio 35)

- \* Copia del registro civil de nacimiento de sus 2 hijos menores de edad (cuaderno 6, folios 37 y 38)
- \* Copia de algunos datos sobre su situación financiera (cuaderno 7, folios 42-52)
- \* Copia de la comunicación de supresión de su cargo, suscrita por el Secretario de desarrollo administrativo y del talento humano del municipio de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005 (cuaderno 6, folio 53)

#### 4.5 Aportadas por el señor Juan Mauricio Bello Rico.

- \* Copia de la carta de terminación unilateral de su contrato de trabajo, suscrita por el Alcalde de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005. (cuaderno 7, folio 31)
- \* Copia de su contrato de trabajo a término indefinido, suscrito con la Alcaldía de Cajicá en abril 1° de 1998 (cuaderno 7 folios 32 y 33)
- \* Declaración juramentada que rindió, junto con su cónyuge, ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 27 de 2006, manifestando su condición de padre cabeza de familia con 3 hijos menores de edad (cuaderno 7, folio 34)
- \* Declaración juramentada rendida por el señor Tobías Jiménez Sánchez ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 17 de 2006, dando constancia de la condición de padre cabeza de familia del señor Bello (cuaderno 7, folio 35)
- \* Certificación expedida por la E.P.S. Famisanar Ltda., de fecha febrero 22 de 2006, en la que hace constar que el señor Bello es uno de sus afiliados activos, en calidad de cabeza de familia, teniendo a su cónyuge y a sus 3 hijos menores de edad, como sus beneficiarios (cuaderno 7, folio 36)
- \* Copia de su carné de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en calidad de cotizante cabeza de grupo familiar, junto y el de su cónyuge y sus 3 hijos menores de edad, en calidad de beneficiarios suyos (cuaderno 7, folio 41)

- \* Copia del registro civil de nacimiento de sus 3 hijos menores de edad (cuaderno 7, folios 43-45)
- \* Copia de algunos datos sobre su situación financiera (cuaderno 7, folios 46-51)
- \* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 7, folio 52)
- \* Fotocopia del documento de identidad de su cónyuge y de 2 de sus hijos (cuaderno 7, folios 53-55)

#### 4.6 Aportadas por el señor José Gabriel Vega Colorado.

- \* Copia de la comunicación de supresión de su cargo, suscrita por el Secretario de desarrollo administrativo y del talento humano del municipio de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005 (cuaderno 8, folios 30 y 31)
- \* Copia del acta N° 442 de abril 20 de 1994, de su posesión en el cargo de Parquero del municipio de Cajicá (cuaderno 8, folio 32)
- \* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 8, folio 33)
- \* Declaración juramentada rendida por el señor Tobía Jiménez Sánchez ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 17 de 2006, dando constancia de la condición de padre cabeza, con 1 hijo menor de edad, del señor José Vega (cuaderno 8, folio 35)
- \* Copia de su carné de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, en calidad de cotizante cabeza de grupo familiar, y el de su hijo menor de edad, en calidad de beneficiarios suyo (cuaderno 8, folios 36-39)
- \* Copia del documento de identidad de su hijo menor de edad (cuaderno 8, folio 40)
- \* Copia de la escritura N° 618 de octubre 15 de 2004 de la liquidación de la sociedad conyugal que mantenía con la señora Clara Inés Gaitán López (cuaderno 8, folios 43 y 44)

- \* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 8, folio 45)
- \* Copia de la sentencia N° 618 de junio 28 de 2004, dictada por el Juzgado Segundo (2°) Promiscuo Municipal de Cajicá en la que se decreta la cesación de los efectos civiles de su matrimonio con la señora Gaitán (cuaderno 8, folios 48 y 49)
- \* Copia de algunos datos sobre su situación financiera (cuaderno 8, folio 51)
- \* Copia de la carta de terminación unilateral de su contrato de trabajo, suscrita por el Alcalde de Cajicá, de fecha febrero 23 de 2005. (cuaderno 2, folio 1)
- \* Copia de su contrato de trabajo a término indefinido, suscrito con la Alcaldía de Cajicá en noviembre 10 de 1997 (cuaderno 2, folios 2 y 3)
- \* Declaración juramentada que rindió, junto con su cónyuge, ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 25 de 2006, manifestando su condición de padre cabeza de familia con 3 hijos menores de edad (cuaderno 2, folio 6)
- \* Declaración juramentada rendida por el señor José Gabriel Vega Colorado ante la Notaría Única del círculo de Cajicá, en abril 17 de 2006, dando constancia de la condición de padre cabeza de familia del señor Jiménez (cuaderno 2, folio 7)
- \* Copia de los carnés de afiliación al sistema general de seguridad social en salud de 2 de sus hijos menores de edad, en calidad de beneficiarios suyos (cuaderno 2, folios 7 y 8)
- \* Copia del formulario de su actualización al sistema general de pensiones, en el que figuran como sus beneficiarios su esposa y 2 de sus hijos menores de edad (cuaderno 2, folio 11)
- \* Copia del registro civil de nacimiento de sus 3 hijos menores de edad (cuaderno 2, folios 12-14)
- \* Copia de su cédula de ciudadanía (cuaderno 2, folio 18)

## II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

Mediante sentencia de mayo dieciocho (18) de dos mil seis (2006), el Juzgado Segundo (2º) Promiscuo Municipal de Cajicá resolvió denegar el amparo deprecado por los señores(as) Tobías Jiménez Sánchez, Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega Colorado, al no encontrar vulnerados ni amenazados sus derechos fundamentales por la conducta de la autoridad demandada.

Como fundamento de su decisión, formuló las siguientes consideraciones principales:

i) La desvinculación laboral de los(as) accionantes fue llevada a cabo por el representante legal del municipio de Cajicá, en uso de sus facultades legales y en los precisos términos del decreto 04 de 2005 que dispuso la supresión la planta de personal de la Administración municipal, sin tratos preferenciales de ninguna clase, en el contexto del proceso de su readecuación funcional adelantado en ejercicio de legítimo de su autonomía.

ii) El denominado retén social creado por la ley 790 de 2002 tiene como sus beneficiarios, de conformidad con su propio articulado, a los servidores públicos que se encuentren en cualquiera de las situaciones especiales en él contempladas, y ante la posibilidad de ser retirados de sus cargos como consecuencia de la ejecución del programa de renovación de la Administración pública, específicamente en el nivel nacional.

iii) En virtud de la naturaleza residual y subsidiaridad de la acción de tutela, el juez constitucional solo puede ordenar el reintegro laboral de un(a) peticionario(a) cuando encuentre debidamente acreditado su estado de indefensión o la amenaza de un perjuicio

irremediable en contra de sus derechos fundamentales, requisitos que no consideró satisfechos en el caso sub judice.

iv) En el trámite de retiro de los(as) accionantes de sus empleos se observaron las normas aplicables como garantía del debido proceso, brindándole a quienes ostentaban la calidad de empleados públicos de carrera administrativa, la oportunidad de elegir entre su indemnización o su posterior incorporación en un cargo con un grado igual o semejante al que venían desempeñando, obrando conforme a su decisión al respecto; y pagando a quienes ostentaban la calidad de trabajadores oficiales las prestaciones económicas a que legalmente tenían derecho.

v) Existen otros mecanismos judiciales efectivos para ventilar sus pretensiones y proteger sus derechos, en concreto, las acciones contencioso administrativas previstas en la ley para que los administrados cuestionen la legalidad de las actuaciones de la Administración que los afectan, asegurando que las mismas se ajusten al ordenamiento jurídico.

## 2. Impugnación

Inconformes con la decisión tomada por el a quo, la señora Dora Gracia y los señores Tobías Jiménez, Juan Bello y Héctor Vega decidieron impugnarla con base en lo siguientes argumentos:

i) Por vía jurisprudencia, los beneficios del retén social consagrado por la ley 790 de 2002 a favor de las madres y los padres cabeza de familia se han hecho extensivos a todos los servidores públicos que, ostentando dicha calidad, se han visto involucrados en los procesos de renovación de la Administración pública, en todos sus niveles territoriales.

ii) Con independencia de cualquier consideración de orden legal, las madres y los padres cabeza de familia, así como sus hijos menores de edad, son sujetos de especial protección del Estado de conformidad con los artículos 43 y 44 de la Constitución Nacional, respectivamente, en concordancia con el artículo 13 del mismo estatuto, los cuales son de aplicación inmediata.

iii) Los citados mandatos superiores se traducen, en sus casos particulares, en el derecho a disfrutar de una estabilidad laboral reforzada en el desempeño de sus empleos con el municipio de Cajicá, más aún, teniendo en cuenta su calidad de servidores públicos.

iv) La desatención de su condición de sujetos de especial protección estatal por parte de la autoridad demandada, los ubica en circunstancias de debilidad que los someten al riesgo de sufrir un perjuicio irremediable en sus derechos fundamentales, convirtiendo a la acción de tutela en el medio judicial expedito para obtener su protección efectiva.

### 3. Sentencia de segunda instancia

En fallo de fecha julio seis (6) de dos mil seis (2006), el Juzgado Primero (1º) Civil del Circuito de Zipaquirá decidió confirmar, en todas sus partes, la sentencia del A quo, al encontrar infundadas las impugnaciones interpuestas en su contra. En concreto, concluyó que los(as) accionantes no lograron acreditar que estén enfrentando el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable que hiciera procedente el amparo transitorio de sus derechos fundamentales, puesto que su retiro del servicio fue realizado por la autoridad demandada, al amparo de sus competencias, con plena observancia de las normas aplicables, y en ejercicio legítimo de las facultades que, con el objeto de readecuar la planta de personal de la Administración pública de Cajicá, le otorgó el Concejo municipal de dicha entidad territorial, dentro de su marco

funcional.

Asimismo, resaltó que los(as) peticionarios(as) recibieron el pago de la indemnización correspondiente, dirigida a paliar temporalmente las consecuencias adversas de su desempleo, favoreciéndolos económicamente durante la búsqueda de una nueva fuente de ingresos, lo mismo que durante el trámite de un eventual proceso judicial tendiente a controvertir la legalidad de su desvinculación laboral, de manera tal que, en el caso sub iudice, aquellos deben acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tal efecto, a través de las acciones y mecanismos judiciales procedentes que, dentro del contexto descrito, se torna en el medio judicial expedito para la protección de sus derechos fundamentales.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

#### 1. Competencia

Asumido este asunto mediante Auto de la Sala de Selección Número Ocho (8) de agosto treinta y uno (31) de dos mil seis (2006), se aprecia que esta Corte es competente para revisar las sentencias de tutela dictadas en el trámite de las acciones de tutela acumuladas, iniciadas por Tobías Jiménez Sánchez, Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega Colorado contra la Alcaldía Municipal de Cajicá, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

La presente controversia plantea como interrogante a resolver, a la luz de los postulados constitucionales vigentes, si el retiro del servicio público de los(as) accionantes por parte de la Alcaldía municipal de Cajicá, en desarrollo del proceso de readecuación funcional de su planta de personal, y con conocimiento de la condición de padres y madres cabeza de familia ostentada por aquellos, vulnera o amenaza sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital, la igualdad y el debido proceso, lo mismo que a la estabilidad laboral reforzada en sus empleos, en su calidad de sujetos de especial protección estatal.

En consecuencia, es necesario realizar, a continuación, algunas consideraciones generales sobre el principio de inmediatez como requisito de procedencia de la acción de tutela, y sobre el alcance del derecho constitucional a la estabilidad laboral reforzada de las madres y los padres cabeza de familia dentro de los procesos de renovación de la Administración pública para luego, con base en las mismas, abordar el estudio y decisión del caso sub judice.

### 3. Oportunidad procesal para interponer la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, de tal suerte que la misma debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable. Con esta exigencia, se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial sea usado con temeridad, negligencia o desidia, o que sea convertido en un factor de inseguridad jurídica.

Así, esta condición se constituye en característica esencial de la acción de tutela en virtud del artículo 86 Superior y de la jurisprudencia que lo interpreta, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en

guarda de la efectividad concreta y actual del derecho que es objeto de violación o amenaza.

En este sentido, la sentencia SU-961 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, aclara que la inexistencia de un término de caducidad no significa que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable:

“la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.

En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”. (Negritas fuera del original)

En la misma providencia, esta Corte realizó el siguiente razonamiento en el sentido de encauzar la conducta de los accionantes hacia la celeridad e inmediatez que individualizan la

protección requerida:

“Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”. (negritas fuera del original)

En una decisión posterior, sentencia T-1229 de 2000, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, se precisó el concepto de plazo razonable, al tiempo que se sentaron algunos criterios básicos para establecer su desconocimiento por parte del actor, en atención a los hechos relevantes de cada caso, a saber: i) que la inactividad del peticionario no se encuentre validamente justificada; ii) que se vulneren derechos de terceros o se desnaturalice el amparo solicitado; y iii) que se configure un nexo causal suficiente entre los dos requisitos anteriores.

Esta interpretación obedece a la necesidad de objetivar, en la medida de lo posible, la valoración de este presupuesto de procedencia de la acción de tutela por parte del juez constitucional, teniendo en cuenta la misma no es un mecanismo judicial llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales previstos en el ordenamiento jurídico, ni a desatender los diversos ámbitos de competencia de los jueces fijados por el legislador, ni tampoco a servir de instancia procesal adicional a las existentes, puesto que el propósito

específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 superior, no es otro que el de brindar a las personas protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos fundamentales.

4. El derecho a la estabilidad laboral reforzada de las madres cabeza de familia en el contexto de los procesos de modernización de la Administración pública.

4.1 Ha sostenido esta corporación en varias oportunidades<sup>1</sup>, que la protección a la mujer y al hombre por su especial condición de madres y padres cabeza de familia es de origen supralegal, la cual se desprende no solamente de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución que establece la obligación estatal de velar por la igualdad real y efectiva de los grupos tradicionalmente discriminados y de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, sino también del mandato expreso que, en este sentido, consagra el artículo 43 superior<sup>2</sup>, el cual determina la obligación del Estado de apoyarlos(as) de manera especial, en consideración a la difícil situación a la que deben enfrentarse al asumir de forma solitaria las tareas de crianza y de sostenimiento de sus hijos menores de edad.

Dentro de las medidas adoptadas en desarrollo de dichas normas constitucionales, para su realización efectiva, se encuentra la Ley 82 de 1993 que define a la madre cabeza de familia como “aquella mujer que siendo soltera o casada, tiene bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”. Esta definición, se hace extensiva para los padres cabeza de familia, justamente en virtud del alcance dado a los artículos superiores en cita por la jurisprudencia de esta Corporación.

4.2 Ahora bien, en los procesos de renovación y readecuación funcional de la Administración

pública, el Estado tiene el deber de garantizar de manera reforzada, esto es, con una mayor intensidad que a los demás servidores públicos, la permanencia y estabilidad de las madres y los padres cabeza de familia en sus empleos, lo cual obliga a todas las entidades públicas a adoptar medidas adecuadas que armonicen sus planes de reforma institucional con las acciones afirmativas a que tiene derecho este grupo especial de personas, de modo tal que se privilegien aquellos mecanismos que propugnen por su continuidad laboral para que puedan seguir sufragando sus gastos de manutención y los de su núcleo familiar<sup>4</sup>.

En materia de protección laboral reforzada para las madres y los padres cabeza de familia, la Ley 790 de 2002 creó el denominado “reten social”, figura que se circunscribe específicamente para los programas de renovación o reestructuración de la Administración pública del orden nacional. En relación con esta institución, señaló esta Corte en su sentencia C-1039 de 2003, con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Posteriormente, esta Corporación precisó que la protección especial para las madres y los padres cabeza de familia, traducida en su derecho a la estabilidad laboral reforzada, es un mandato constitucional de aplicación inmediata y, por tanto, su cumplimiento no puede limitarse a las concretas circunstancias de la ley 790 de 2002. Así, se pronunció en sentencia T-356 de 2006, con ponencia del mismo Magistrado<sup>5</sup>:

“Frente a la posibilidad legítima que tiene el Estado para que dentro del cumplimiento de sus

fines realice reformas o reestructuraciones, esta Corporación ha sido enfática en señalar, que como regla general, se debe procurar al máximo la estabilidad laboral de los trabajadores y trabajadoras que se vean afectados con la reforma institucional. Además, los procedimientos de reestructuración que perjudiquen grupos históricamente discriminados, como son las mujeres cabeza de familia, exigen una mayor delicadeza y rigor de parte de las autoridades que realicen el ajuste, respetando por lo tanto, la tan mencionada estabilidad laboral reforzada y brindando alternativas diferentes al retiro del servicio. Respecto de tales sujetos, ha señalado la jurisprudencia que la indemnización constituye la última o más lejana de las alternativas y, por lo tanto, se debe velar hasta cuando sea posible por su permanencia en la entidad, debido a que su condición disminuye las posibilidades materiales de conseguir un nuevo empleo y únicamente su salario constituye el presupuesto básico del sostenimiento familiar.

Ahora bien, el Programa de Renovación de la Administración Pública (ley 790 de 2002) persigue una mejora en la eficiencia de las labores adelantadas por las entidades públicas con la finalidad de optimizar la prestación de los servicios necesarios en el cumplimiento de los fines del Estado. Con este objetivo, es posible que la administración decida reorganizar su estructura y, en este proceso, eventualmente racionalizar las plantas de personal de las entidades estatales. No obstante, los derechos de los trabajadores no pueden verse lesionados por la supresión intempestiva de sus cargos, en virtud de una decisión unilateral y discrecional de la administración. Es dentro de esta finalidad en donde se inscribe la protección reforzada.”

En este mismo sentido, se pronuncio esta Sala de Revisión en sentencia T-768 de 2005, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería<sup>6</sup>, que resolvió sobre la solicitud de amparo de unas madres cabeza de familia desvinculadas de una empresa del orden distrital, mediante acto no motivado:

“En este orden de ideas, es del caso afirmar que si bien la supresión de empleos en los escenarios planteados responde a causas jurídicas distintas, la protección laboral reforzada, para el caso de las personas discapacitadas y las madres cabeza de familia es mandato Constitucional, y su aplicación, en consecuencia, no se circunscribe exclusivamente a los programas de renovación de la administración pública. Así, se reitera, (i) para el caso de las personas discapacitadas, la protección constitucional se fundamenta en el deber del Estado Social de Derecho de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (Art. 13. C.P.). En lo referente a las madres cabeza de familia, (ii) la protección laboral reforzada deriva del imperativo constitucional, según el cual es deber del Estado apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia y a su núcleo familiar. (Art. 42, 43, 44 C.P.). Así las cosas, dentro del asunto objeto revisión, la presunta vulneración no es consecuencia de la inobservancia del artículo 12 de la ley 790 de 2002, sino que es producto del desconocimiento de las garantías constitucionales.”

4.3. Asimismo, esta Corte determinó que el reconocimiento de los derechos a favor de las madres y los padres cabeza de familia no opera en forma automática, estableciendo entonces unos presupuestos específicos que deben estar acreditados para alcanzar su plena identificación como beneficiarios de las acciones afirmativas previstas en el ordenamiento jurídico para promover y proteger su dignidad, en consideración a su estado de indefensión. Al respecto, la sentencia SU-388 de 2005, con ponencia de la Magistrado Clara Inés Vargas, sostuvo:

“Al respecto la Corte advierte que no toda mujer puede ser considerada como madre cabeza de familia por el sólo hecho de que esté a su cargo la dirección del hogar. En efecto, para

tener dicha condición es presupuesto indispensable (i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental ó, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.

Así pues, la mera circunstancia del desempleo y la vacancia temporal de la pareja, o su ausencia transitoria, por prolongada y desafortunada que resulte, no constituyen elementos a partir de los cuales pueda predicarse que una madre tiene la responsabilidad exclusiva del hogar en su condición de madre cabeza de familia.”

En este orden de ideas, reseñados los apartes jurisprudenciales relevantes para la solución del caso concreto que se revisa, relacionados con la interpretación realizada por esta Corporación, tanto del principio de inmediatez de la acción de tutela, como del derecho constitucional a la estabilidad laboral reforzada del que son titulares, por igual, las madres y los padres cabeza de familia, se abordará, en seguida, su análisis a partir de los elementos fácticos y probatorios que constan en el expediente.

## 5. El caso concreto.

En las presentes solicitudes de amparo, los(as) peticionarios(as) pretenden obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital, la igualdad y el

debido proceso, lo mismo que a la estabilidad laboral reforzada en sus empleos, los cuales consideran vulnerados por la Alcaldía municipal de Cajicá al retirarlos del servicio público, en desarrollo del proceso de readecuación funcional de su planta de personal, sin atender a su calidad de sujetos de especial protección estatal, dadas las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encuentran, en virtud de su condición de madres y padres cabeza de familia.

Al respecto, en primer lugar, es menester verificar si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos de procedencia de la acción de tutela para, de ser así, abordar el análisis de su eventual prosperidad; y, de no serlo, declarar su rechazo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De esta manera, al analizar el cumplimiento del presupuesto de la inmediatez, observa esta Sala que el hecho presuntamente generador de la vulneración de los derechos fundamentales alegada por los accionantes, tuvo ocurrencia en febrero 23 de 2005, en tanto que las solicitudes de su protección ante el juez constitucional, se llevaron acabo por parte de aquellos en el mes de mayo de 2006, es decir, poco más de 14 meses después, sin que mencionen, siquiera, la existencia de un motivo válido para justificar su inactividad durante dicho periodo de tiempo.

En este sentido, conviene recordar que la acción de tutela es un mecanismo judicial de carácter excepcional que garantiza la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o violados con ocasión de la acción u omisión de una entidad pública o, de manera excepcional, de un particular, de modo tal que debe ser interpuesta dentro de un término razonable que garantice la efectividad del amparo que, por esta vía, se pretende.

Por tanto, puede afirmarse con certeza que, una vez recibida la comunicación formal de su desvinculación laboral que, a su juicio, atentaba contra sus derechos fundamentales, los(as)

demandantes tenían el deber de acudir ante el juez constitucional, actual y oportunamente, o en otros términos, lo más pronto posible, con el fin de obtener el amparo judicial de los mismos, a través de una orden transitoria de incorporación. No obstante lo anterior, aquellos dejaron transcurrir más de un año para hacerlo; es decir, interpusieron sus acciones de tutela por fuera del plazo razonable<sup>7</sup>.

Ahora bien, verificado lo anterior, corresponde evaluar: i) si existe alguna causa válida -principalmente de fuerza mayor, o caso fortuito- que justifique tal proceder inoportuno; o ii) si la protección invocada, pese a ser extemporánea, resulta absolutamente urgente -a partir de hechos sobrevinientes- para garantizar la vigencia efectiva de sus derechos fundamentales, al punto de convertir en desproporcionada la carga que su titular debe soportar en razón de su prolongada inactividad. En el evento de encontrar configurada cualquiera de estas dos hipótesis frente a alguno de los(as) peticionarios(as), es forzoso concluir que la acción de tutela por él instaurada resulta procedente.

Sin embargo, esta Sala encuentra que dentro de las actuaciones que se revisan, no existe información sobre los motivos que llevaron a los(as) accionantes a esperar más de 14 meses después de su retiro unilateral del servicio público por parte de la Alcaldía municipal de Cajicá, para solicitar al juez constitucional el amparo de los derechos que, con tal proceder, consideran les fueron vulnerados. Sencillamente, se observa que aceptaron el pago de la indemnización correspondiente sin expresar reparo ni inconformidad alguna al respecto, y que durante ese lapso no reclamaron, por ninguna vía, su derecho a la estabilidad laboral reforzada, en su condición de padres y madres cabeza de familia, por lo que se entiende, sin lugar a dudas, que su inactividad no está válidamente excusada, siendo consecuencia exclusiva de su libre voluntad individual.

A su vez, tampoco existen en el expediente pruebas o indicios que acrediten la aparición de hechos nuevos que justifiquen la iniciación de la acción de tutela después de tanto tiempo transcurrido luego de la ocurrencia del hecho presuntamente generador de la lesión a los

derechos fundamentales que se alega. Inclusive, la información económica personal aportada por los(as) demandantes con el propósito de demostrar la urgencia actual del amparo que pretenden, ante la amenaza de sufrir un perjuicio irremediable, está básicamente soportada en productos, servicios y obligaciones financieras que ya habían adquirido al momento de su desvinculación laboral, por lo que nada de novedoso aporta a la presente controversia. Así, entonces, resulta evidente que justamente el paso del tiempo, junto con la injustificada pasividad de los(as) peticionarios (as), terminó diluyendo el eventual perjuicio irremediable al que hayan podido estar expuestos con motivo de la conducta de la autoridad demandada que aquí se ventila.

En mérito de lo expuesto, esta Sala concluye que las acciones de tutela acumuladas en el caso sub judice, han perdido sus atributos de actualidad y urgencia, por cuanto no fueron interpuestas dentro del plazo razonable para hacerlo. Por tanto, a continuación, procederá a confirmar la sentencia de julio seis (6) de dos mil seis (2006), proferida por el Juzgado Primero (1º) Civil del Circuito de Zipaquirá, en segunda instancia, denegando el amparo deprecado

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia de fecha julio seis (6) de dos mil seis (2006) proferida por el Juzgado Primero (1º) Civil del Circuito de Zipaquirá, en segunda instancia, denegando el amparo deprecado en el trámite de las acciones de tutela instauradas por Tobías Jiménez Sánchez, Alba Cecilia Pinzón Calixto, Dora Clemencia García Vera, Juan Mauricio Bello Rico, Héctor Hernando Vega Colorado y José Gabriel Vega Colorado contra la Alcaldía Municipal de Cajicá, por los motivos expuestos en este proveído.

Segundo. Por Secretaría, líbrense la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretario General

1 Ver sentencias C-184 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-964 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-044 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

2El artículo 43 de la Constitución dispone: «La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia»

3 “Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”

4 Ver Sentencia SU-388 de 2005, M.P. Clara Inés Hernández Vargas.

5 Sobre el particular, se puede consultar también la sentencia T-1183 de 2005, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, en la que se aclaró: “Esta argumentación

parte de suponer que existe una relación inescindible entre la pertenencia al plan de renovación de la administración pública previsto en la Ley 790 de 2002 y el carácter vinculante de las medidas de estabilidad laboral reforzada a favor de las madres cabeza de familia. No obstante, la Sala estima que es precisamente la sentencia SU-388/05 la que desvirtúa esta relación, en tanto sustenta la exigencia de acciones afirmativas a favor de ese grupo no en las disposiciones de origen legislativo sobre reforma estatal, sino en expresos mandatos constitucionales que obligan a otorgar una discriminación positiva que garantice la estabilidad laboral de las madres cabeza de familia con una intensidad mayor que los demás servidores públicos...” (resaltado fuera del texto)

6 M.P. Jaime Araujo Rentería.

7 Frente a casos similares al actual, se pronunció esta Corporación en este mismo sentido, en las recientes sentencias T-556 de 2006, con ponencia del Magistrado Humberto Sierra Porto; T-232 de 2006, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería; y T-309 de 2005, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Treviño, entre otras.