

Sentencia T-1183/05

MADRE CABEZA DE FAMILIA-Significado y alcance de la protección constitucional en procesos de reforma institucional

MADRE CABEZA DE FAMILIA-Protección involucra a toda la familia especialmente a menores y discapacitados

MADRE CABEZA DE FAMILIA-No existe limitación en el tiempo para interponer la acción de amparo y solicitar el reintegro

No existe ninguna razón para que se reduzca el lapso de tiempo en el cual es posible que una madre cabeza de familia pueda interponer la acción de tutela y pretender el reintegro respectivo. Actuar de esta manera constituye una vulneración del derecho a la igualdad pues se estaría implantando una forma de protección y trato diferente de parte de las autoridades a las trabajadoras y, en todo caso, representa una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales de esas mujeres.

MADRE CABEZA DE FAMILIA-Debe analizarse si las reglas establecidas en la sentencia SU.388/05 de TELECOM se aplican al caso concreto

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

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-Indemnización constituye la última opción

Los procedimientos de reestructuración que perjudiquen grupos históricamente discriminados, como las mujeres cabeza de familia, exigen mayor delicadeza y rigor de parte de las autoridades que realicen el ajuste, respetando la estabilidad laboral reforzada y brindando alternativas diferentes al retiro del servicio. Respecto de tales sujetos - señala la jurisprudencia - la indemnización constituye la última o más lejana de las alternativas y, por 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 su salario constituye el presupuesto básico del sostenimiento familiar.

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-Tiene fundamento constitucional en consecuencia aplica a cualquier institución estatal

La naturaleza de la protección laboral reforzada atribuida a las madres cabeza de familia descansa en la Constitución Política y no se reduce a, por ejemplo, las reformas que se produzcan en una sola institución estatal. Al contrario, las acciones afirmativas adelantadas a su favor tienen como primer fundamento la fuerza normativa de la Carta (artículo 4, C.P.) y suponen la protección de la mujer, los niños o discapacitados que se encuentren a su cargo y la familia. Estos fundamentos permiten deducir, a su vez, la importancia que frente a sus obligaciones habituales constituye la recepción estable de un salario pasando a un segundo plano, como opción excepcional, la posibilidad de ser retirada del servicio y recibir la correspondiente indemnización.

ACCION DE TUTELA PARA ASEGURAR MEDIDAS DE ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-
Procedencia aún cuando se ha pagado la respectiva indemnización

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-Accionada fue retirada del servicio sin atender su condición de madre cabeza de familia

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1160581

Acción de tutela instaurada por Clara Cecilia Avendaño Castro contra el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, en liquidación.

Magistrada ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., dentro de la acción de tutela instaurada por Clara Cecilia Avendaño Castro contra el Ministerio de Transporte y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Clara Cecilia Avendaño Castro en nombre propio y en representación de su hijo menor Jaime Andrés Cabrera Avendaño, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Transporte y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la igualdad y los derechos de los niños.

Para fundamentar su demanda la peticionaria señala los siguientes:

1. Hechos

Indica que el 26 de junio de 2003, mediante Decreto 1790, fue suprimido y liquidado el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entidad en la cual trabajaba.

Señala que su retiro del servicio no se llevó a cabo en la fecha anterior pues hizo parte del Retén Social bajo la figura de "MADRE CABEZA DE FAMILIA", ya que es la única que vela por el sostenimiento de su hijo menor Jaime Andrés Cabrera Avendaño.

Resalta que, el 10 de septiembre de 2004, fue destituida pese a la estabilidad laboral que se consigna a las madres cabeza de familia en varias sentencias de la Corte Constitucional.

Solicita se ordene su reintegro laboral al Fondo de Caminos Vecinales con el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones correspondientes.

2. Respuesta de las entidades demandadas.

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales, en Liquidación, se opuso a las pretensiones de la tutela para lo cual puso de presente que la entidad cumplió con las normas legales que liquidaron la entidad y modificaron su planta de personal. Además argumenta que la accionante ha dejado pasar un lapso de tiempo "muy amplio" para interponer el amparo de sus derechos fundamentales.

3. Pruebas

En el expediente de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas:

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Clara Cecilia Avendaño Castro (folio 6).
- Fotocopia del Memorando expedido por el Coordinador del Grupo de Recursos Humanos del Fondo de Caminos Vecinales, en Liquidación, sobre: “novedades reten social octubre 21 de 2003” (folios 7 a 9).
- Fotocopia del registro civil de nacimiento de Jaime Andrés Cabrera Avendaño (folio 10).
- Certificado expedido por el Secretario General del Ministerio de Transporte (folio 118).
- Fotocopia del Memorando 1096 del 09 de diciembre de 2004, expedido por la Directora del programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación (folios 124 a 126).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION:

1. Primera instancia

Del presente asunto conoce el Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá D.C. quien concede el amparo al verificar que el caso se ajusta a la doctrina de la Corte Constitucional, en especial, la establecida en la sentencia SU-388 de 2005.

2. Impugnación

En el escrito de impugnación Caminos Vecinales advierte que en este caso no se cumple con uno de los presupuestos para conceder el amparo, previstos en la sentencia SU-388 de 2005, a saber, haber presentado la tutela oportunamente conforme al argumento jurídico número 8.2. de la mencionada decisión. Además, advierte que el hecho de haber aceptado la indemnización respectiva torna improcedente la acción.

3. Segunda instancia

En segunda instancia, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.

revocó la decisión del a quo y negó el amparo, para lo cual consideró que los hechos no cumplen con los requisitos previstos en la sentencia SU-388 de 2005, pues - comprobó - la actora estuvo vinculada hasta el 10 de septiembre de 2004 y sólo presentó la tutela el 13 de mayo de 2005, es decir, con posterioridad a que se profiriera tal sentencia de unificación, lo cual no cumple con uno de los presupuestos señalados en esa decisión, específicamente que “(iii) a la fecha de esta sentencia hubieran presentado acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

La demandante, quien trabajó al servicio del Fondo de Caminos Vecinales (en liquidación) hasta el 10 de septiembre de 2004, considera que éste le vulneró sus derechos fundamentales y los de su hijo ante la decisión de retirarla de la entidad a pesar de encontrarse amparada por una especial protección como madre cabeza de familia. Por su parte, la representante del Fondo advierte que en el caso se obró conforme las normas legales vigentes, que en el caso fue reconocida la indemnización correspondiente y que la solicitud de amparo presentada por la actora no cumple con los requisitos establecidos por esta Corporación para acceder a la protección laboral reforzada.

Conforme a lo señalado, con el objetivo de establecer si efectivamente se vulneraron los derechos invocados y si la solicitud de amparo resulta viable, la Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte acerca de la protección de las madres cabeza de familia en las reformas institucionales de carácter estatal.

3. Protección constitucional de las Madres Cabeza de Familia en procesos de reforma institucional. Estabilidad laboral reforzada. Reiteración de jurisprudencia.

Tal y como fue interpretado por los jueces de instancia, el problema jurídico inmerso en este

caso, a saber, si una madre cabeza de familia puede ser retirada del servicio como consecuencia del trámite de la liquidación de la entidad estatal para la que trabaja y si a través de la tutela puede obtener el reintegro respectivo, demanda que se reitere la doctrina de esta Corporación acerca de la protección constitucional de tales sujetos en los procesos de reestructuración o reforma institucional en el Estado.

Para ello hay que tener en cuenta que el pleno de la Corte, en la sentencia SU-388 de 20051, consolidó los parámetros y condiciones de tal salvaguardia conforme a los artículos 13 y 43 de la Constitución, los cuales a su vez, han sido aplicados por las diferentes Salas de Revisión a casos similares².

3.1. Pues bien, la Corte ha establecido que la protección especial que ostentan las madres cabeza de familia proviene tanto del articulado de la Carta como de su condición especial, concretada en su responsabilidad individual y solitaria en frente del hogar y como única fuente capaz de derivar el sustento diario de todos sus miembros³. Conforme a este marco y teniendo en cuenta su definición legal⁴ la jurisprudencia estableció los ingredientes que permiten acreditar tal calidad de la siguiente manera:

“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”⁵.

Aunado a la especial protección que se predica de este concepto - ha precisado la Corporación - hay que tener en cuenta que éste involucra los derechos de toda la familia y, por tanto, el respaldo supone un vínculo de conexidad directa con la salvaguarda primordial que se debe prestar a los hijos menores de edad y los discapacitados (artículo 44 C.P.).

3.2. Conforme a lo anterior y frente a la posibilidad legítima que tiene el Estado para que dentro del cumplimiento de sus fines se reforme o reestructure⁶, la Corte 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 el ajuste institucional⁷. Sumado a lo anterior, los procedimientos de reestructuración que perjudiquen grupos históricamente discriminados, como las mujeres cabeza de familia, exigen mayor delicadeza y rigor de parte de las autoridades que realicen el ajuste, respetando la estabilidad laboral reforzada y brindando alternativas diferentes al retiro del servicio. Respecto de tales sujetos – señala la jurisprudencia – la indemnización constituye la última o más lejana de las alternativas y, por 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 su salario constituye el presupuesto básico del sostenimiento familiar.

De hecho, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP, Ley 790 de 2002, artículo 128) se previó tal protección reforzada como parte de un Plan de Protección Social (Reten Social), que cuando fue reglamentado, fue sujeto a un límite temporal⁹ el cual fue declarado inexecutable por la Corte en la sentencia C-991 de 2004¹⁰ en aplicación del ‘test estricto de razonabilidad, en los siguientes términos:

“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 “prote[er] 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.

(...)

“Pasa por último la Corporación a analizar si la medida es proporcionada en estricto sentido. Es decir, si el beneficio logrado con la medida es tanto mayor cuanto mayor sea la afectación

de los intereses de los sujetos afectados con ésta. Es en este último paso del test donde, en criterio de la Sala se evidencia la inexecutable de la medida tomada por el legislador.

“En efecto, la afectación del derecho a la igualdad de las madres y padres cabeza de familia y los disminuidos físicos, mentales y psíquicos es grave, como se entrará a demostrar.

“Es un hecho notorio que hoy en día los discapacitados y los padres y madres cabeza de familia no son objeto de preferencia a la hora de contratación laboral. Ciertamente, en procura de un eficientismo se busca contratar a personas con capacidades físicas plenas que pueda producir en mayor cantidad y calidad en el menor tiempo posible, característica que no reúnen, en términos generales, los limitados físicos, mentales, visuales o auditivos; además, se busca que la disposición de tiempo mental y físico sea plena, e incluso mayor a la del tiempo reglado de trabajo, cuando las necesidades de la empresa así lo impliquen, rasgo que, en términos generales, madres y padres cabeza de familia, que deben velar por la seria responsabilidad del manejo del núcleo familiar, no tienen. Así las cosas, es casi nula la posibilidad de que las personas con estas características que fueron desvinculadas en el proceso de Reestructuración de la Administración consigan trabajo. Esto, en primera medida, afecta sus ingresos monetarios. La disminución de ingresos es aún más grave para este tipo de personas por los altos costos médicos que, en la mayoría de ocasiones, implica el manejo de la limitación, o las erogaciones que conlleva el manejo de una familia -las cuales, para quienes son cabeza de esta institución, están exclusivamente a su cargo-.

“Además, así estas personas hayan recibido una indemnización en el momento de su desvinculación, el dinero de ésta no equivale al salario que, de manera indefinida, ellos seguirían recibiendo de continuar vinculados laboralmente. Lo anteriormente señalado permite afirmar que se deriva una consecuencia grave del trato diferenciado radicada en la afectación del mínimo vital de los desvinculados en estado de debilidad manifiesta.

“Por otro lado, se generaría una consecuencia desventajosa en el derecho a la seguridad social en salud y en pensiones, puesto que ya no tendrían soporte del empleador en la cotización de los aportes a la segunda y perderían la continuidad y seguridad de la cancelación de los aportes de la primera que se ve plenamente garantizada con el pago de un salario.

“A las consecuencias desventajosas en materia de seguridad social y mínimo vital se añaden

los perjuicios al libre desarrollo de la personalidad derivados del trato diferencial. En efecto, como se señaló en la Sentencia C-023/94, arriba citada, el trabajo no tiene como única recompensa la monetaria, sino la proyección social del individuo y la búsqueda diaria de un móvil, parte integrante de un plan de vida. En el caso de las personas con limitaciones, es verdaderamente relevante la posibilidad de desarrollo social a través de una ocupación laboral, puesto que, de otra manera, generalmente, son objeto de ciertas discriminaciones o subestimaciones por parte de la comunidad que los rodea. Ahora bien, el hecho de que sea más relevante para las personas con limitaciones no implica que deje de ser altamente importante para una persona con salud plena, como lo puede ser una madre o un padre cabeza de familia.

“Aplicando la regla de la ponderación según la cual para que una limitación sea exequible el grado del beneficio del fin buscado por el legislador debe ser tanto mayor cuanto mayor sea la afectación del principio constitucional en colisión, se tiene que el límite del 31 de enero de 2004 establecido en el último inciso del artículo 8, literal D, de la Ley 812 de 2003 es inexecutable.

“Al juicio anteriormente adelantado, vale la pena agregar que la norma que ahora se declara inexecutable ya había sido inaplicada por inconstitucional, a través de la excepción de inconstitucionalidad. La Sentencia T-792/04, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, estudió un caso de una Mecnógrafa de Telecom. con 47% de incapacidad laboral, quien a su vez era madre cabeza de familia, la cual fue desvinculada después del 31 de enero de 2004, en aplicación del límite de la protección laboral especial fijado en el Decreto 190 de 2003, reiterado en la Ley 812. La accionante solicitaba se mantuviera la especial protección laboral fijada, sin límite de tiempo, en la Ley 790.

Esta sentencia, en conclusión, rechazó e inaplicó el límite temporal de salvaguardia laboral consignada por el legislador como acción afirmativa para los sujetos de especial protección y se debe entender que el mismo se extiende al término que dure el PRAP en cada entidad conforme al artículo 12 de la Ley 790 de 2002. Lo anterior no obsta para que se efectúen desvinculaciones cuando quiera que se compruebe la existencia de una justa causa y el despido se dé bajo los parámetros del debido proceso¹¹. Por supuesto, la protección en comento también esta limitada por la permanencia de las características que definen cada sujeto y, en el caso de las madres cabeza de familia, a que ellas mantengan las cinco

cualidades definidas en la sentencia SU-388 de 2005¹² ya que, por ejemplo, si el padre llegara a cumplir con sus obligaciones, o cesara la obligación de responder por el menor de edad (por cumplir la mayoría de edad) o el discapacitado, los supuestos de la protección reforzada dejarían de existir y se haría viable y procedente la desvinculación con la respectiva indemnización¹³.

3.3. Por último, la Sala debe recordar que frente a los procesos de reestructuración en los que se encuentren involucradas madres cabeza de familia, la tutela representa el mecanismo idóneo para amparar la protección laboral reforzada y, por tanto, los derechos de las trabajadoras y sus hijos. Al respecto, en la sentencia SU-388 de 2005 se sostuvo:

“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,¹⁴ como ocurre precisamente en los procesos liquidatorios de cercana culminación (...).

“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”.

Ahora, en lo que respecta a la improcedencia de la tutela cuando quiera que se hubiere efectuado la respectiva indemnización, el pleno de la Corte en la sentencia citada precisó:

“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.

“Y si a lo anterior se suma que las mujeres han sido excluidas a lo largo de la historia del escenario laboral, es claro que las acciones afirmativas diseñadas en su favor revisten un componente que va más allá de la simple presencia de un ingreso fijo para asegurar la manutención de su núcleo familiar, puesto que en estos casos también se protege la idea de reconocer especial valor al trabajo como expresión de una opción personal o profesional negada por muchos años y, en esa medida, es legítimo reclamar su amparo por vía de tutela.

Finalmente, en dicha sentencia se establecieron una serie de condiciones para extender la tutela a todas las madres cabeza de familia que vinculadas a TELECOM, fueron retiradas del servicio a partir de la aplicación del límite temporal declarado inconstitucional, que reducía la protección del reten social; con este objetivo se precisó:

“8.2.- Pues bien, en el asunto objeto de estudio la Sala considera que la medida de protección debe hacerse extensiva a todas aquellas madres cabeza de familia que, en aplicación del límite temporal indebidamente creado (artículo 16 del Decreto 190 de 2003 y Ley 812 de 2003), fueron desvinculadas de TELECOM a partir del 1 de febrero de 2004. En efecto, a juicio de la Corte no existe ninguna justificación para no amparar a quienes presentaron la acción de tutela y sus asuntos no fueron seleccionados para revisión o en todo caso fueron decididos en forma adversa a sus pretensiones.

“Lo anterior siempre y cuando las ex trabajadoras (i) reunieren los requisitos para permanecer en la entidad, (ii) hayan acreditado su condición de madres cabeza de familia y Telecom hubiere reconocido dicha calidad mediante las certificaciones correspondientes, (iii) a la fecha de esta sentencia hubieran presentado acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales y, (iv) sus procesos no se hayan seleccionado para revisión en la Corte Constitucional o en todo caso hubieren sido resueltos desfavorablemente. De esta manera, aquellas madres cabeza de familia que así lo deseen, si se encuentran en las condiciones descritas, deben acudir directamente ante el Liquidador de TELECOM para solicitar su reintegro y el pago de acreencias laborales.

“Ahora bien, la decisión de exigir que la acción de tutela se hubiere presentado antes de la fecha de esta sentencia se explica porque algunas madres cabeza de familia pudieron considerar que la indemnización satisfacía sus expectativas y por lo mismo decidieron no

hacer reclamo judicial alguno; y si ello fue así ningún sentido tendría obligarlas a retornar a la entidad cuando no lo solicitaron con antelación. En consecuencia, la decisión producirá efectos a todas las madres cabeza de familia de Telecom que se encontraren en las circunstancias descritas anteriormente y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia”.

Conforme a la jurisprudencia señalada, la Corte decidió conceder el amparo a las madres cabeza de familia de TELECOM y, en aplicación de los artículos 13 y 43 de la Carta, protegió su estabilidad laboral hasta el momento en que la entidad fuera liquidada definitivamente. Tal subvención - se aclara - hace parte de la aplicación directa de la Constitución y no constituye la aplicación retroactiva de la sentencia C-991 de 2004 y tampoco significa que su ámbito de acción se limite o reduzca a los sujetos de especial protección separados de tal entidad; al respecto, vale la pena tener en cuenta la sentencia T-641 de 2005 en la cual se estableció lo siguiente:

“Con todo, podría argumentarse que las situaciones de hecho del presente caso difieren de las estudiadas en la Corte en la sentencia SU-388/05 y, por tanto, no sería posible aplicar las reglas contenidas en esa decisión para el asunto bajo examen. En efecto, Caprecom no se encontraba en el plan de renovación de la administración pública, por lo que no era responsable de las medidas de estabilidad laboral de las madres cabeza de familia allí contempladas y, en cualquier caso, al momento en que desvinculó a su actora de su cargo, tales medidas tenían un límite temporal que en ese momento no había sido declarado inexecutable.

“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.

“Por tanto, no puede predicarse válidamente que la protección laboral de tales sujetos dependa de la pertenencia al plan de renovación de la administración pública o de la declaratoria de inexequibilidad del límite temporal de la estabilidad en el empleo previsto en la Ley 812 de 2003. En esa medida, el amparo de los derechos constitucionales de la actora no significa una aplicación retroactiva de lo dispuesto por esta Corporación en la sentencia C-991/04, pues la vigencia de la estabilidad laboral reforzada de la que es titular es una garantía constitucional autónoma que impone, en virtud de la eficacia normativa del Texto Superior, deberes ciertos para la entidad demandada, consistentes en la adopción de medidas que armonicen sus planes de reforma institucional con las acciones afirmativas de las que son titulares las madres cabeza de familia”.

Los anteriores supuestos permiten concluir a la Sala que la naturaleza de la protección laboral reforzada atribuida a las madres cabeza de familia descansa en la Constitución Política y no se reduce a, por ejemplo, las reformas que se produzcan en una sola institución estatal. Al contrario, las acciones afirmativas adelantadas a su favor tienen como primer fundamento la fuerza normativa de la Carta (artículo 4, C.P.) y suponen la protección de la mujer, los niños o discapacitados que se encuentren a su cargo y la familia. Estos fundamentos permiten deducir, a su vez, la importancia que frente a sus obligaciones habituales constituye la recepción estable de un salario pasando a un segundo plano, como opción excepcional, la posibilidad de ser retirada del servicio y recibir la correspondiente indemnización.

La actora, quien trabajaba para el Fondo de Caminos Vecinales, fue retirada del servicio el 10 de septiembre de 2004 a pesar de su condición de madre cabeza de familia, a causa del trámite de la liquidación de la entidad y la consiguiente supresión de cargos efectuada mediante el Decreto 1790 de junio de 2003. Su despido - afirma - vulnera su derecho fundamental a la igualdad y los derechos de su menor hijo, ya que su condición le garantizaba permanecer laborando en dicha entidad.

A efectos de comprobar su status, allegó con la solicitud de amparo, fotocopia de un Memorando sobre “novedades del reten social”, suscrito por el Coordinador del Grupo de Recursos Humanos de dicha entidad, con fecha 23 de octubre de 2003¹⁵ y la fotocopia del registro de nacimiento de su hijo, Jaime Andrés Cabrera Avendaño, nacido el 11 de septiembre de 1988¹⁶.

Por su parte, la entidad demandada se opuso a la petición de reintegro para lo cual señaló (i) que el despido se efectuó con base en las normas legales que suprimieron los cargos en la entidad, (ii) que la peticionaria recibió a cambio la correspondiente indemnización y (iii) que no interpuso la tutela oportunamente ya que la presentó por fuera de los parámetros temporales establecidos en la sentencia SU-388 de 2005.

La primera instancia decidió conceder el amparo acogiendo las pautas jurisprudenciales de las sentencias de la Corte, entre ellas las previstas en la SU-388 de 2005. Al contrario, el juez de segunda instancia denegó la protección de los derechos fundamentales ya que encontró que la actora no cumple con uno de los requisitos definidos en la sentencia de unificación para que se le hagan extensivos sus efectos, a saber, haber presentado la acción antes de proferirse tal decisión.

4.1. La Sala coincide con los jueces de instancia en que la doctrina de esta Corporación sobre la protección y la estabilidad laboral reforzada de las madres cabeza de familia es aplicable a este caso. En efecto, por un lado los documentos anexos a la solicitud de tutela permiten concluir que a la peticionaria se le clasificó como madre cabeza de familia dentro del proceso de liquidación de la entidad y, por otro, la similitud de los componentes de hecho del caso con otros que lo anteceden, permiten la aplicación de las subreglas que se fijaron en ellos.

Precisamente con la cita del precedente jurisprudencial aplicable al caso, es decir, la sentencia SU-388 de 2005 y las decisiones posteriores que la reiteraron, es posible desvirtuar los dos primeros argumentos presentados por la entidad demandada.

4.1.1. La supuesta legalidad del despido y la improcedencia de la tutela por haber recibido la respectiva indemnización, son abatidos con la simple confrontación de los artículos constitucionales en donde se consigna la protección especial de la que es objeto la madre cabeza de hogar, la familia y los niños. De esta manera el simple cumplimiento formal de los parámetros previstos para la reestructuración de la entidad no permite concluir que no se hayan afectado los derechos fundamentales de una madre cabeza de familia, de manera desproporcionada.

Esta Corporación ha aceptado que el ejercicio de la reforma institucional conlleva la supresión legítima de algunos empleos, respecto de los cuales se generarán invariablemente

las indemnizaciones correspondientes. De esta manera dentro de un juicio de ponderación, el principio de estabilidad laboral de los trabajadores y trabajadoras es debilitado por la reestructuración de una entidad con el objetivo de cumplir los fines esenciales del Estado.

Sin embargo, la Corte también ha señalado que en lo que respecta al retiro del servicio de aquellos sujetos catalogados como de “especial protección”, conlleva un ajuste de las premisas generando la implementación de nuevos requerimientos con el objetivo de garantizar al máximo su permanencia en el empleo. Respecto de estos últimos las proposiciones se invierten y los beneficios generados por la reforma institucional dan paso a la continuación de la relación laboral hasta tanto la entidad deje de existir, acaezca una causal justa de despido o se pierda la calidad de sujeto de especial protección. Lo anterior por cuanto la Corte reconoce que respecto de estas personas existe dificultad tangible de conseguir un nuevo empleo y la estabilidad de su salario constituye el parámetro esencial a partir del cual se materializan el proyecto de vida, el mínimo vital, el libre desarrollo de la personalidad y la seguridad social en salud y pensiones, lo cual excluye como posible solución la entrega de la indemnización respectiva.

Pues bien, conforme a tal marco, con la expedición de la Ley 790 de 2002 se estableció dentro del PRAP un parámetro de protección especial destinado a, entre otros, las madres cabeza de familia sin alternativa económica, en el que se rechaza su desvinculación del servicio durante el término que dure la reforma institucional. La norma anterior - como se advirtió - fue limitada temporalmente hasta el 31 de enero de 2004¹⁷ mediante normas jurídicas que fueron inaplicadas posteriormente por esta Corte.

Sin embargo, en el presente caso el despido de la peticionaria se llevó a cabo el 10 de septiembre de 2004, es decir, cuando tales normas se encontraban vigentes pero el límite temporal se había traspasado. De estos hechos la Sala deriva un contrasentido en la conducta desplegada por la liquidación del Fondo de Caminos Vecinales, pues a pesar de alegar la legalidad del despido de la peticionaria, desconoce que el término de la protección había culminado varios meses antes, al finalizar enero de ese año. ¿Cuál es la norma que sustenta el retiro del servicio de la peticionaria?. Al contrario de lo que alega la apoderada, esta Sala no encuentra ningún asomo de legalidad al despido del que fue objeto la señora Avendaño Castro, pues su retiro del servicio no se puede justificar ni en la reducción de la protección del artículo 12 de la Ley 790 de 2002 ni mucho menos a partir de otras facultades legales asignadas al liquidador. De hecho el despido es contrario a la protección de la

estabilidad laboral reforzada concedida a las madres cabeza de familia por la Constitución y la ley mencionada, y constituye una vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad y los derechos de los niños.

¿Qué debió hacer la entidad al observar que la reducción temporal de la protección consignada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 se había inobservado?. Estaba obligada a aplicar la protección tal y como esta definida en esa norma, es decir, sin límite de tiempo, y de conformidad con los parámetros sobre salvaguarda laboral de las madres cabeza de familia previstas en la Constitución y, por tanto, tenía que mantener a la señora Avendaño Castro con su empleo hasta cuando culminara el proceso de liquidación o terminara la existencia de la entidad¹⁸.

4.1.2. Por demás, frente al despido de la peticionaria, se deben reiterar los planteamientos de la sentencia SU-388 de 2005¹⁹ en donde se consignó que la acción de tutela es procedente para proteger la estabilidad laboral reforzada de las madres cabeza de familia en los procesos de reforma institucional del Estado, aún cuando se haya efectuado la correspondiente indemnización. Lo anterior - tal y como se anotó - ya que para ellas el salario permite la estabilidad para adelantar un proyecto de vida y enfrentar las múltiples obligaciones a las que se ven sometidas como únicas responsables del hogar: “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”.

4.2. Ahora bien, la tercera oposición presentada por la entidad demandada, la cual fue finalmente acogida por el juez de segunda instancia como factor relevante para denegar la protección de los derechos fundamentales, consiste en la falta de oportunidad con la que la peticionaria presentó la solicitud de amparo. De acuerdo a este argumento, el hecho de haber presentado la tutela nueve meses después del despido y, en todo caso, después de proferida la sentencia SU-388 de 2005 (conforme al argumento jurídico 8.2. de la misma) constituye razón suficiente para negar la protección deprecada.

Tal proposición, resalta la Sala, parte de la idea equivocada de que todos los presupuestos y subreglas contenidas en la sentencia de unificación para las madres cabeza de familia de TELECOM despedidas el 31 de enero de 2004, pueden aplicarse sin mayor reparo a las demás mujeres que fueron afectadas dentro del proceso de reforma institucional. Es cierto, tal y como se anotó, que los presupuestos teóricos y de hecho que componen los casos tienen generosa similitud entre sí. Sin embargo, si el juez constitucional quería reiterar las pautas que sobre la oportunidad temporal de la acción fueron consignadas en el precedente, debía cotejar que los ingredientes de los dos casos coincidieran para aplicarlos por igual. En otros palabras, el juzgador debía responder primero a las siguientes preguntas: ¿coinciden las fechas de despido? y ¿los lapsos temporales entre el retiro del servicio y la fecha de expedición de la sentencia SU-388, son los mismos?, con el objetivo de establecer si los parámetros establecidos en dicha jurisprudencia pueden aplicarse invariablemente a este caso.

Para la Sala tales cuestiones en lugar de justificar la negativa de amparo de los derechos fundamentales, dejan al descubierto que la petición de la señora Avendaño Castro es legítima y merece de atención y protección a través de la acción de tutela, tal y como se pasa a demostrar.

En la sentencia de unificación, las madres cabeza de familia de TELECOM fueron despedidas el 31 de enero de 2004 y, de acuerdo a lo previsto en el argumento jurídico 8.2 de esa decisión, tuvieron la posibilidad de interponer la acción de tutela respectiva hasta el 13 de abril de 2005. Por su parte la accionante, madre cabeza de familia de otra entidad, fue despedida el 10 de septiembre de 2004 y, conforme a los argumentos de la segunda instancia, tenía una posibilidad más reducida para interponer la acción, consistente en los ocho meses transcurridos entre su destitución y la expedición de la sentencia SU-388 de 2005 que, como se ha repetido, estaba dirigida solamente a las madres cabeza de familia de TELECOM.

No existe ninguna razón para que se reduzca el lapso de tiempo en el cual es posible que una madre cabeza de familia pueda interponer la acción de tutela y pretender el reintegro respectivo. Actuar de esta manera constituye una vulneración del derecho a la igualdad pues se estaría implantando una forma de protección y trato diferente de parte de las autoridades a las trabajadoras y, en todo caso, representa una interpretación restrictiva de

los derechos fundamentales de esas mujeres.

En la sentencia SU-388 se limitó la posibilidad de interponer la acción pues se consideró, conforme a las circunstancias de las actoras, que a partir del periodo de tiempo transcurrido se podía entender que la indemnización satisfacía sus expectativas y por lo mismo decidieron no hacer reclamo judicial alguno. Esta proposición, debido a sus componentes, no es posible aplicarla, sin hacerle ningún reparo, al presente caso. En su lugar es necesario verificar si el amparo fue interpuesto oportunamente, para lo cual se debe partir de la fecha en que se realizó el despido lo que, a primera vista, muestra la clara diferencia con los hechos estudiados en la sentencia de unificación.

Pues bien, teniendo en cuenta que la señora Avendaño Castro presentó la tutela el 13 de mayo de 2005²⁰, la Sala concluye que ésta fue interpuesta oportunamente. En consecuencia revocará el fallo de segunda instancia y concederá la tutela de los derechos fundamentales al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y los derechos de los niños, y ordenará al Fondo de Caminos Vecinales en Liquidación:

(ii) y que reconozca a la demandante todos los salarios y prestaciones a las cuales tenía derecho desde la fecha en la cual fue desvinculada y hasta el momento en que sea efectivamente reincorporada a la nómina de la entidad. Con este último objetivo el liquidador de Caminos Vecinales debe adelantar el cruce de cuentas correspondiente y, en caso de resultar saldos a favor de la entidad, como la restitución de la indemnización puede no resultar posible en un sólo momento, deberá ofrecer facilidades de pago a la accionante que garanticen su subsistencia digna y la de su hijo menor. En todo caso, llegado el momento de la liquidación definitiva del Fondo de Caminos Vecinales podrá materializar los ajustes pendientes con el pago de la indemnización que en ese momento habrá de realizarse.

IV. DECISION

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,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el seis (06) de julio de dos mil cinco (2005), y en su lugar CONFIRMAR PARCIALMENTE, por las razones y términos de esta sentencia, el fallo proferido por el Juzgado Veintiséis (26) Civil del Circuito el nueve (09) de junio de dos mil cinco (2005), y amparar los derechos fundamentales al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y los derechos de los niños de Clara Cecilia Avendaño Castro y su hijo Jaime Andrés Cabrera Avendaño.

SEGUNDO: ORDENAR al Fondo de Caminos Vecinales en Liquidación que dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, reintegre a la demandante, sin solución de continuidad desde la fecha en la cual fue desvinculada de la entidad y hasta la terminación definitiva de su existencia jurídica o hasta cuando la peticionaria pierda la calidad de madre cabeza de familia.

TERCERO: ORDENAR al Fondo de Caminos Vecinales en Liquidación que reconozca a la demandante todos los salarios y prestaciones a las cuales tenía derecho desde la fecha en la cual fue desvinculada y hasta el momento en que sea efectivamente reincorporada a la nómina de la entidad.

Para este objeto, el liquidador del Fondo de Caminos Vecinales debe adelantar el cruce de cuentas correspondiente y, en caso de resultar saldos a favor de la entidad, como la restitución de la indemnización puede no resultar posible en un sólo momento, deberá ofrecer facilidades de pago a la accionante que garanticen su subsistencia digna y la de su hijo menor. En todo caso, llegado el momento de su liquidación definitiva podrá materializar los ajustes pendientes con el pago de la indemnización que en ese momento habrá de realizarse.

CUARTO. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 21591 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 MENDEZ

Secretaria General

1 M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

2 La sentencia mencionada se ha reiterado, entre otras, en las siguientes decisiones: T-399 de 2005 (Sala Sexta de Revisión, M.P.: Marco Gerardo Monroy) en la que se protegió una trabajadora del SENA que fue despedida a partir de la aplicación de la Ley 790 de 2002; T-493 de 2005 (Sala Tercera de Revisión, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa) en la que se verifican los “efectos extensivos” de la Sentencia de Unificación para unas trabajadoras de TELECOM despedidas el 31 de enero de 2004; T-583 de 2005 (Sala Segunda de Revisión, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra), T-664 de 2005 (Sala Quinta de Revisión, M.P.: Rodrigo Escobar Gil), T-726 de 2005 (Sala Tercera de Revisión, M.P.: Manuel José Cepeda) en las que se resguardaron los derechos de trabajadoras y trabajadores de TELECOM aplicando el presupuesto “sujeto de especial protección”; T-773 de 2005 (Sala Quinta de Revisión, M.P.: Rodrigo Escobar Gil) en la que se protegió a una madre cabeza de familia despedida de CAPRECOM; y T-846 de 2005 (Sala Quinta de Revisión, M.P.: Rodrigo Escobar Gil) en la que se benefició la estabilidad en el empleo de una madre cabeza de familia despedida del SENA.

3 Véase, entre otras, sentencias C-184 de 2003 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa) y T-925 de 2004 (M.P.: Alvaro Tafur Galvis).

4 Ley 82 de 1993, artículo 2.

5 Sentencia SU-388 de 2005, argumento jurídico número 3.

6 Cfr. sentencias C-262 de 1995 (M.P.: Fabio Morón Díaz), C-209 de 1997 (M.P.: Hernando Herrera Vergara), T-374 de 2000 (M.P.: Alvaro Tafur Galvis), T-733 de 2001 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño) y T-793 de 2001 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

7 Sentencias T-512 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett y C-880 de 2003 (M.P.: Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño), Ley 443 de 1998, artículo 39 y Ley 909 de 2004, artículo 44.

8 “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”.

9 Decreto 190 de 2003, artículo 16 y Ley 812 de 2003, artículo 8.

10 M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 Sentencia 991 de 2004, argumento jurídico número 9.

12 Vid. Supra 3.1.

13 Dos casos en los cuales la Corte negó el amparo al comprobar que no se reunían los requisitos para considerar a las demandantes como madres cabeza de familia, se puede consultar en las sentencias T-1161 de 2004 y T-081 de 2005 (M.P.: Alvaro Tafur Galvis).

14 Sentencia T-500 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett. Al analizar una exigencia que ECOPEPETROL hacía para la afiliación como beneficiarios de los cónyuges de las trabajadoras, que no estaba prevista para las esposas de los trabajadores varones, la Corte explicó que en ciertos casos el factor temporal es determinante para establecer la procedencia o no de la tutela. Dijo entonces: “Ahora bien, una de las características esenciales de la tutela es precisamente la celeridad y brevedad con que la persona obtiene una decisión judicial. Pero esa sola circunstancia no significa per se que pueda desplazar cualquier otro mecanismo, porque se llegaría al absurdo de anular el sistema procesal diseñado por el legislador, más

aún cuando la protección de derechos fundamentales no es un asunto reservado únicamente al juez constitucional en sede de tutela, sino que debe inspirar todo el ordenamiento con independencia del mecanismo por medio del cual se haya puesto en funcionamiento la administración de justicia. Sin embargo, en algunos casos y bajo ciertas condiciones el factor temporal constituye un elemento relevante al momento de analizar la procedencia o no de la tutela. (...)”. Ver también las sentencias T-391 de 2001 y T-1169 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

15 Folios 7 a 9, cuaderno de primera instancia.

16 Folio 10, cuaderno primera instancia.

17 De hecho el artículo 19 del Decreto 1790 de 2003, “Por el cual se suprime el Fondo Nacional de Caminos Vecinales” establece: “Supresión de Empleos. (...) El personal amparado por la protección especial de que trata el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, continuará vinculado laboralmente por el término máximo previsto en el Decreto 190 de 2003 o las normas que lo adicionen o modifiquen”.

18 Sobre este particular, el artículo 2º del Decreto 1790 de 2003 dice: “Terminación de la existencia de la entidad. Vencido el término de liquidación señalado en el artículo 1º del presente decreto [2 años prorrogables hasta por un plazo igual], terminará la existencia jurídica del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, FNCV en liquidación”.

19 Vid. Supra 3.3.

20 Folio 101 cuaderno primera instancia.