



Sentencia 744 de 2012 Corte Constitucional

SENTENCIA C-744 DE 2012

Referencia: expedientes D-8982 y D-8989, acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012

Demandantes: Nisson Alfredo Vahos Pérez y Yesid Rodrigo Suaza Torres

Magistrado sustanciador: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución, los ciudadanos Nisson Alfredo Vahos Pérez y Yesid Rodrigo Suaza Torres demandaron, por separado (D-8982 y D-8989 respectivamente), un segmento del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 1912[1], que derogó el artículo 26 de la Ley 361 de 1997[2].

Mediante auto de marzo 7 de 2012, el Magistrado sustanciador admitió las demandas de la referencia y dispuso que se fijara en lista el presente proceso y se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiese su concepto; así mismo, ordenó comunicar la iniciación del asunto a los señores Presidentes de la República y del Congreso, y a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, y del Trabajo.

Se invitó además a los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio de Abogados del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho en Bogotá de las Universidades Nacional de Colombia, Javeriana, Santo Tomás, Externado de Colombia, del Rosario y de los Andes, al igual que de Antioquia, del Norte e Industrial de Santander, con el objeto de que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la exequibilidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, resaltando el aparte acusado.

"DECRETO 19 DE 2012

(enero 10)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011,

... ..

CAPITULO IX.

TRÁMITES, PROCEDIMIENTOS Y REGULACIONES DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

Artículo 137. No discriminación a persona en situación de discapacidad. El artículo 26 de la Ley 361 de 1997, quedará así:

'Artículo 26. No discriminación a persona en situación de discapacidad. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, no se requerirá de autorización por parte del Ministerio del Trabajo cuando el trabajador limitado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato. Siempre se garantizará el derecho al debido proceso.

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso primero del presente artículo, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

... .."

III. LAS DEMANDAS.

3.1. El actor Nisson Alfredo Vahos Pérez (expediente D-8982) afirmó que la norma impugnada desconoce los artículos 13, 29, 47, 53 y 150.10 superiores.

En síntesis, el actor expuso que el inciso demandado suprimió la solicitud que debía elevarse ante el Ministerio del Trabajo previamente al despido de un trabajador en situación de discapacidad, vulnerando el derecho a la igualdad (art. 13 Const.), al colocar en un mismo escenario a personas desiguales.

Explicó que a quienes tienen algún tipo de limitación, constitucionalmente se les otorga medidas de protección especial, pero ahora la norma viene a fijar un tratamiento igual a “desiguales”, pues coloca bajo los mismos supuestos fácticos y jurídicos para despedir, por aducida justa causa, a trabajadores en alguna situación de discapacidad y a aquellos que no la padecen[3].

Planteó que la norma vulnera los artículos 13, 47 y 53 superiores, que obligan al legislador a dar un trato similar a quienes se hallen en situaciones equiparables y distinto a quienes no lo están, pero la reforma los coloca en el mismo plano, desconociendo la protección especial y reforzada reconocida a las personas que padezcan discapacidad.

Agregó que la estabilidad laboral reforzada desconocida, implica (está en negrilla en el texto original):

“1. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral. 2. Ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo. 3. Quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito de autorización previo, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar.”[4]

Señaló que la nueva norma contraría el deber del Estado de proteger a las personas que por sus condiciones físicas o mentales, están en circunstancias de debilidad manifiesta y gozan de protección especial reforzada, permitiendo su despido, por una justa causa, sin autorización del referido Ministerio.

Explicó que dicha garantía desaparece, pues *“esa autorización era la que reforzaba ese derecho general a la estabilidad en el empleo, por múltiples razones, entre las cuales podemos mencionar las más importantes. (i) Evita la arbitrariedad de los empleadores. (ii) Impide los despidos injustos. (iii) Evita que las personas limitadas y sus familiares queden desprotegidas hasta que después de un largo y dispendioso proceso judicial el juez laboral juzgue la causal de despido. (iv) Propende por el mínimo vital de las personas limitadas y de su núcleo familiar, y (v) les asegura el debido proceso, con antelación a que se produzca la terminación del contrato laboral”[5].*

3.2. Indicó que se desconocen los artículos 13 y 53 *ibídem*, al colocar en “situaciones de desigualdad a personas en igualdad de condiciones”[6], sin justificación constitucional alguna, pues mientras la carta política reconoce la estabilidad laboral reforzada a las mujeres embarazadas o lactantes, a los aforados y a las personas con discapacidad, frente a estas últimas la norma demandada suprimió el requisito previo al despido.

El actor sintetizó que el precepto impugnado, más que perseguir un fin constitucionalmente legítimo al suprimir un trámite, realmente elimina un incontestable derecho superior y garantía, que no resulta racional ni adecuado para cumplir las finalidades perseguidas.

3.3. Agregó que la norma censurada también vulnera el artículo 29 superior, como quiera que la autorización previa del Ministerio del Trabajo constituye una garantía procesal para los discapacitados, que les permite ser oídos, controvertir al empleador y ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Manifestó además que el *“debido proceso se les materializa precisamente con la autorización que para tales efectos debe expedir el Inspector del Trabajo, ... en cuanto, con la autorización previa al despido de la persona limitada se permite que un funcionario competente al momento de calificar la justa causa para despedir al trabajador con discapacidad, admita la participación activa de las partes, y valore las pruebas recaudadas con fundamento en los principios de la sana crítica, permitiendo la publicidad y contradicción de las mismas, con lo cual se facilita el desarrollo y la protección del debido proceso, como garantía fundamental que protege a la persona limitada”[7], garantía ésta que fue eliminada por el inciso segundo del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012”[8].*

3.4. El actor afirmó además que la norma censurada desconoce el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, pues el legislador facultó al Presidente, mediante el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración, pero no para derogar derechos y garantías fundamentales.

Indicó que exigir el permiso del Ministerio, antes de despedir a quien posee condiciones físicas, sensoriales o psicológicas que generan debilidad manifiesta, no es *“un simple trámite o un procedimiento innecesario, es un verdadero derecho y una incontestable garantía que conforma y ayuda a materializar el derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada, cuyos sujetos activos son las personas limitadas en consideración a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se hallan”[9].*

El ciudadano demandante planteó entonces que *“el Presidente de la República al expedir el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1474 de 2011, ... en cuanto se arrogó asuntos propios de la competencia constitucional del legislador, toda vez que el legislador ordinario lo facultó única y exclusivamente para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración, y él, extralimitándose, decidió modificar una norma que no contiene simples trámites, o trámites innecesarios, sino verdaderos derechos y garantías que protegen a las personas en condiciones de limitación”[10].*

Así, solicitó declarar *“con efectos retroactivos la inconstitucionalidad e inexecutable del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, dado que desde la entrada en vigencia del artículo demandado, hasta la expedición de la sentencia de inconstitucionalidad, han quedado desamparadas las personas limitadas y por ende desprotegidas del derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada, lo cual resulta contrario al orden constitucional, especialmente al preámbulo y a los artículos 1, 2 y 13 de la carta”[11].*

3.5. El ciudadano Yesid Rodrigo Suaza Torres (expediente D-8989) afirmó que el segmento demandado desconoce el preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 29, 47, 53, 54, 121 y 150 (numeral 10°) de la Constitución.

Anotó que la preceptiva acusada viola los artículos 121 y 150.10 superiores, pues la Ley 1474 de 2011 otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para suprimir o reformar trámites dentro de la administración pública, pero no para *“regular lo relativo al despido de trabajadores en condición de discapacidad”*, excediendo así las atribuciones conferidas[12].

Planteó que el ejecutivo suprimió la autorización previa del Ministerio para que se pudiera terminar unilateralmente el contrato de trabajo de una

persona con discapacidad, “tema que no tiene conexidad con la supresión o modificación de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios”[13], invadiendo competencias del legislador “ordinario”.

3.6. También aseveró que la norma quebranta los principios y fines del Estado social de derecho, la igualdad de las personas en condiciones de vulnerabilidad manifiesta, y sus derechos al trabajo digno, al debido proceso y a la especial protección constitucional (arts. 1, 2, 13, 25, 29, 47, 53 y 54 superiores), además de disposiciones del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración de los Derechos de los Impedidos; los Convenios 111 y 159 de la Organización Internacional del Trabajo y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En su sentir, la preceptiva impugnada ignoró que el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 “consolidó una estabilidad laboral afirmativa, que se mantiene con la reforma del Decreto Ley 19, consistente en que la limitación de una persona no puede ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral. De igual forma, instituyó una estabilidad laboral negativa, según la cual ninguna persona puede ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo”[14].

En síntesis, el inciso demandado constituye una medida discriminatoria, al equiparar a los trabajadores que tienen “todas sus capacidades físicas, síquicas y sensoriales”, con quienes no las poseen, sobre lo cual explicó:

“Aplicando el test de proporcionalidad, se concluye que (i) es una medida inadecuada, pues está eliminando un requisito que garantiza la protección de los trabajadores en condición de discapacidad, aunque se diga que su fin es eliminar trámites o procedimientos innecesarios; (ii) es una medida innecesaria, porque si lo que se quiere es hacer más efectivo el despido de un trabajador, el mecanismo de la autorización permite evitar errores que incidan en otros procesos ante el Ministerio del Trabajo o ante la justicia laboral. Además, es falaz considerar que la autorización es un trámite innecesario...; y (iii) es una medida desproporcionada, toda vez que el supuesto fin que se persigue sacrifica garantías constitucionales como el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, la igualdad, el debido proceso y la protección constitucional a favor de los discapacitados. En este caso se considera necesario aplicar un test estricto de igualdad, pues se trata de una diferenciación que excluye a grupos de personas tradicionalmente segregados.”[15]

IV. INTERVENCIONES.

4.1. Consejo de Estado.

En escrito de marzo 27 de 2012, el Presidente de esa corporación pidió declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 137 del Decreto 19 de 2012[16], pues estima que desconoce el artículo 13 superior, al no distinguir “las condiciones de un trabajador con discapacidad de las de un trabajador con plenas capacidades en lo que se refiere a su relación y estabilidad laboral”[17].

Luego de citar el artículo 13 de la Constitución, expuso[18]:

“Del tenor del transcrito artículo se desprende que todas las personas nacen iguales ante la ley. Pues bien, partiendo de ese supuesto, en principio podría pensarse que al otorgar una protección especial a los discapacitados los estaríamos sobreponiendo frente a los demás ciudadanos. Sin embargo, debe tenerse presente que aquellas personas... no tienen plenitud de sus capacidades físicas, psicológicas o cognitivas. Así las cosas, se trata de personas con limitaciones, y en tal orden, no cabe duda que la posibilidad de acceder al mercado laboral se vea reducida, máxime en países con tasas de desempleo considerables. Es por ello que la Constitución y la ley les brindan un tratamiento preferencial tendiente a que puedan acceder a un trabajo digno y no se les rechace o despidan por razón de sus limitaciones.

Bajo estos principios, la Ley 361 de 1997, que además se expidió en desarrollo del artículo 54 de la Constitución Política de 1991[19], obligaba a todo empleador a que en el evento en que pretendiera despedir a un trabajador discapacitado, solicitara a la Oficina del Trabajo –hoy Ministerio de Trabajo–, autorización para despedirlos. Esta autorización simplemente tenía como propósito que dicha oficina calificara la legalidad del despido y, por esa vía, se evitaran despidos injustos de personas discapacitadas, relacionados con sus particulares condiciones.

... El Gobierno Nacional, desconociendo el artículo 54 precitado, expidió el Decreto 19 de 2012, adicionó un inciso al anterior artículo 26 de la Ley 361 de 1997 y con dicha adición suprimió la garantía para los trabajadores discapacitados de no ser despedidos previa autorización de la Oficina del Trabajo”[20].

Explicó que el ejecutivo, desconociendo el artículo 13 superior, “asumió que la garantía contenida en el artículo 23 de la Ley 361 de 1997 era un trámite común y corriente, similar a aquellos que perturban las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, por innecesarios o exagerados y, en consecuencia lo eliminó del ordenamiento jurídico nacional, dejando desprotegidos a un grupo de la población que no tiene las mismas condiciones para acceder y mantenerse en el mercado laboral”[21].

Aseveró además que el referido Decreto eliminó una garantía en pro de quienes padecen discapacidad, pues “se les está equiparando y poniendo a competir con todas aquellas personas que gozan del cien por ciento de sus capacidades cuando estas personas por sus especiales condiciones soportan una condición de desigualdad frente a los demás asociados. Es decir se está dando un trato igual a personas desiguales”[22], con lo cual se desconoció el artículo 54 superior y los principios que fundan el Estado social de derecho, pues la estabilidad laboral reforzada es una garantía constitucional, que no puede ser desconocida por el Estado.

4.2. Federación Nacional de Sordos de Colombia, FENASCOL; Asociación Colombiana de Sordociegos, SURCOE; Coordinadora Nacional de Organizaciones de Limitados Visuales, CONALIVI; Asociación Colombiana de Síndrome de Down ASDOWN Colombia; Fundamental Colombia y Federación Colombiana de Organizaciones de Personas con Discapacidad Física, FECODIF.

En escrito de marzo 29 de 2012[23], los representantes de las referidas organizaciones respaldaron la exequibilidad de la norma demandada, afirmando que “ante el sector empresarial colombiano” es claro[24]:

“1. Que en ningún caso una persona con discapacidad por el sólo hecho de su discapacidad, podrá ser despedida de su cargo, pues ello constituye una discriminación inadmisibles en nuestro Estado social de derecho. Y,

2. Que toda persona con discapacidad ya vinculada laboralmente, podrá ser despedida de su trabajo o cancelado su contrato laboral, si incurre en alguna de las causales establecidas en la ley como justa causa para el efecto.

La aclaración efectuada por el Decreto antitrámites resulta de la mayor importancia, ya que la norma contenida en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, se estaba convirtiendo en un obstáculo insalvable para la inclusión laboral de nuestra población, dado que algunos empresarios colombianos interpretaban tal disposición en el sentido de que sin mediar la autorización del Ministerio del Trabajo, una persona con

discapacidad jamás podría ser despedida de su cargo, independientemente del modo en que ejecutara sus obligaciones en la relación laboral.” Estos intervinientes indicaron que, contrario a lo planteado en las demandas, la norma no desconoce la “discriminación positiva desarrollada en atención al principio de igualdad”, el principio de estabilidad laboral reforzada, ni la condición de vulnerabilidad de las personas en situación de discapacidad[25].

Explicaron que los actores yerran al considerar que toda deficiencia física, mental, intelectual o sensorial conlleva discapacidad, pues según la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 1°), se requiere “la existencia de deficiencias y además, de limitaciones o dificultades en el desarrollo de la actividad cotidiana”[26]. Además[27]:

“Establecer tratos diferenciadores en situaciones de igualdad, es decir, exigir la autorización a la oficina del trabajo para despedir a una persona en situación de discapacidad por aquellas justas causas de despido no relacionadas con su limitación, sería discriminatorio de manera negativa, por cuanto desestimularía la vinculación misma de estas personas.

Si bien la norma pretende proteger a las personas al momento de la desvinculación, el trato diferenciador en los casos en los cuales no se requiere, implicaría no una protección sino un perjuicio para estimular la vinculación, lo cual comporta una discriminación inconstitucional.

Lo que el demandante considera una protección, en realidad está configurando una exclusión.”

4.3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

En escrito de marzo 29 de 2012[28], la señora Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República pidió declarar la exequibilidad del inciso segundo del artículo 137 del Decreto 19 de 2012, porque el cambio normativo tuvo su génesis en solicitudes de asociaciones de trabajadores discapacitados[29], “dado que la regulación legal vigente se había convertido en una barrera para la contratación que había que superar en aras de dinamizar los procesos de vinculación de dichas personas”[30].

Planteó que el inciso demandado promueve la contratación de población que, por sus condiciones y por el régimen legal, no podía integrarse laboralmente, dado el rigor que implica que el empleador tenga que agotar todo un procedimiento, antes de dar por terminado el contrato de trabajo.

Conceptuó que la norma no desconoce el artículo 13 superior, habida cuenta que al aplicar un test de igualdad se concluye que no involucra una medida discriminatoria respecto de las personas en situación de discapacidad, persiguiendo el fin evidente del “incremento de la asimilación laboral de la población discapacitada”, pues el permiso previo para dar por terminado un contrato obstaculiza el proceso de vinculación de ese grupo de personas.

Agregó que existe una “relación evidente entre los medios y los fines perseguidos”, como quiera que se libera al empleador del requisito de la autorización del Ministerio para el despido, tornando, en su sentir, “más atractiva la contratación de personal discapacitado”[31].

Expuso que hay relación de proporcionalidad entre medios y fines, pues no se desprotege al discapacitado, al respetarse el debido proceso verificando, al menos sumariamente, la justa causa, existiendo acciones laborales comunes para discutir la razón del despido, ni se vulnera la igualdad ante otros sujetos de especial protección, como las mujeres en estado de gravidez o los trabajadores con fuero sindical, pues las condiciones concretas de cada grupo poblacional son diversas y no se puede predicar tal equivalencia.

4.4. Departamento Administrativo de la Función Pública.

En escrito de marzo 30 de 2012[32], ese Departamento Administrativo intervino mediante apoderado, que solicitó declarar exequible el inciso demandado.

Tratándose de la presunta extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente, indicó que el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 facultó al ejecutivo para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites administrativos previstos en normas con fuerza de ley, incluida la eliminación de la autorización previa del Ministerio del Trabajo para terminar un contrato laboral, trámite estrictamente administrativo.

Sostuvo entonces que deben “desecharse de plano” los señalamientos de los ciudadanos demandantes, relacionados con el presunto exceso de las facultades extraordinarias, como quiera que el trámite suprimido estaba en el ámbito material de la autorización concedida al ejecutivo.

Frente al presunto desconocimiento del artículo 13 superior, señaló que la eliminación del trámite ante el Ministerio no constituye una discriminación, al encaminarse a garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo en condiciones dignas, suprimiendo un obstáculo para ser contratados.

Planteó que la modificación al artículo 26 de la Ley 361 de 1997, se fundamentó “en que el proceso de autorización para la terminación del contrato de trabajo de las personas limitadas, cuando éstas incurrían en justas causas, constituye un trámite dispendioso y demorado, debido a la cantidad de solicitudes presentadas ante las Direcciones Territoriales; sin que los Inspectores puedan autorizar el despido, pues generalmente deben emitir juicios de valor o declarar derechos frente a situaciones que les están vedadas y carecen de competencia por ser connaturales a la actividad de los jueces laborales; todo lo cual estaba generando un efecto contrario al pretendido por la norma, en la medida en que las empresas no estaban contratando a las personas con limitaciones, por temor a tener que realizar el proceso de autorización ante el Ministerio, lo cual les impedía su acceso al trabajo”[33].

4.5. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

En marzo 20 de 2012, uno de los miembros de esa Academia, luego de citar los artículos 26 de la Ley 361 de 1997 y 137 del Decreto 19 de 2012, y el fallo C-531 de mayo 5 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis, se limitó a indicar que en este asunto existe “cosa juzgada constitucional de manera formal”[34].

4.6. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

En escrito de marzo 30 de 2012[35], una docente y el coordinador del Grupo de Acciones de Intereses Público del Consultorio Jurídico de esa facultad, indicaron que si bien el ejecutivo no excedió las atribuciones concedidas por el Congreso, acorde con el artículo 150.10 superior, pues aunque la materia es amplia y no detallada ni taxativa, sin que se pueda predicar que carezca de precisión, el inciso demandado sí desconoce el principio de igualdad.

Explicaron que la norma no supera el test de proporcionalidad, pues aunque el fin perseguido es legítimo al procurar la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración, no resulta adecuada para alcanzarlo, existiendo medios menos onerosos, siendo así necesario el trámite

ante el Ministerio.

Destacaron que la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos[36], conminan al Estado a adoptar medidas para hacer real y efectiva la igualdad y el derecho al trabajo de las personas con discapacidades, “deduciendo así la contradicción del inciso segundo del artículo 137 del Decreto 19 de 2012 con el cumplimiento del Estado de sus obligaciones, al establecer un mecanismo que está en retroceso a las garantías”[37].

Anotaron además que la norma demandada contraría el principio de igualdad, pues coloca en la misma situación a personas desiguales, “eliminando el mecanismo correcto con el que se contrarrestaban los abusos patronales de este grupo poblacional vulnerable, además las medidas positivas utilizadas por el legislador en un inicio para otorgar equilibrio a la relación laboral, comprenden ciertos contenidos prestacionales por lo que su desarrollo está sujeto al principio de progresividad y no regresión”[38].

Expusieron que el aparte impugnado da un tratamiento diferenciado a los discapacitados, quienes también poseen una estabilidad laboral reforzada, tal como la otorgada a las mujeres embarazadas y a los aforados sindicales, teniendo entonces derecho a recibir una protección constitucional uniforme.

4.7. Ministerio del Trabajo.

En escrito de abril 9 de 2012[39], el apoderado de dicho Ministerio solicitó declarar exequible la norma acusada, porque persigue remover obstáculos en la contratación de personas en discapacidad, habiendo generado el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 interpretaciones que entorpecían su vinculación laboral.

4.8. Comités de Apoyo Local del Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad, “Pacto de Productividad”.

Algunos líderes e integrantes de “organizaciones de personas con discapacidad y/o profesionales de las instituciones prestadoras de servicios de inclusión laboral para esta población”[40] de Cali[41], Medellín[42], Pereira[43] y Bogotá[44], ratificaron su respaldo al texto del artículo 137 del Decreto 19 de 2012[45], consignando los mismos argumentos empleados en la intervención de FENASCOL, SURCOE, CONALIVI, ASDOWN Colombia y FECODIF.

4.9. Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad “Pacto de Productividad”.

En escrito de abril 9 de 2012[46], la directora del referido Programa respaldó “la posición, fundamentos y solicitudes que sobre este tema manifestaron las 6 Federaciones Nacionales de Personas con Discapacidad, oficialmente reconocidas en nuestro país: ASDOWN, CONALIVI, FECODIF, FENASCOL, FUNDAMENTAL Y SURCOE...”[47]

4.10. Best Buddies Colombia.

En escrito de abril 10 de 2012[48], la Directora en Colombia de esa organización internacional sin ánimo de lucro, que “trabaja por la integración social y laboral de personas con discapacidad cognitiva”[49], manifestó el apoyo a la exequibilidad del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2011, explicando:

“Muchos de los empresarios que hemos contactado con el ánimo de implementar nuestro programa, argumentan que el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 constituye una limitación al momento de vincular personas con discapacidad cognitiva.

Frente al temor de los empresarios, hemos manifestado que dado que el empleador tiene pleno conocimiento de la discapacidad de los jóvenes al momento de contratarlos y que reconocen en ellos esas habilidades especiales que los hacen aptos para desempeñar los cargos, resulta difícil pensar que la discapacidad conocida pueda ser la causa de un despido. Sin embargo, y aun a pesar de dicho argumento, el artículo sigue siendo para ellos el obstáculo que impide que las personas en condición de discapacidad sean contratadas directamente.”[50]

Manifestó que la inconstitucionalidad de la norma conlleva[51]:

“... colocar a la persona con discapacidad, que se rehabilita para el mundo laboral y con él para la recuperación de su posibilidad de crecer como persona; en una condición pre-laboral de debilidad manifiesta, impidiéndole su libre desarrollo a la personalidad y el derecho al trabajo en condiciones dignas.

Si lo que se pretende es que el trabajador que quedare en condiciones de debilidad manifiesta por causa de una enfermedad que ocasionare discapacidad durante una relación contractual de trabajo debe ser especialmente protegido, es necesario entonces considerar una exequibilidad del artículo en cuestión condicionada a que su contenido es constitucionalmente viable, en la medida en que se entienda que la vinculación laboral de una persona con discapacidad no genera per se la estabilidad reforzada, cuando en las condiciones de la vinculación acordadas entre un empleador y el trabajador discapacitado, rehabilitado para realizarse en el trabajo, han quedado claramente estipuladas, de suerte que tal discapacitado no se encuentra en estado de debilidad manifiesta frente a sus compromisos laborales y, por ende, debe cumplirlos de manera concordante con tales estipulaciones y de acuerdo con las normas generales que regulan los contratos de trabajo...”

4.11. Corporación Eccos Contacto Colombia, “Eccos”.

En escrito de abril 13 de 2012[52], la Directora de esa entidad sin ánimo de lucro, cuyo objeto es la “promoción y desarrollo de actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable”[53], solicitó declarar exequible el inciso demandado, porque no desconoce los artículos invocados, pues coloca en un plano de igualdad a las personas con discapacidad que “comentan faltas graves durante la relación laboral”[54].

Explicó que la “sociedad quiere darle un trato diferente a la población con discapacidad”, que “lucha día a día por ser sujeto de derechos y obligaciones, concedora de sus deberes y, en esa medida la población con discapacidad NO DEBE tener un tratamiento especial, diferenciado o discriminatorio, en relación con toda la fuerza laboral en Colombia”[55]

Más adelante, agregó que en “la práctica, la eliminación del inciso segundo del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012 significará un aumento en los índices de desempleo de la población discapacitada, toda vez que las compañías no tendrán ningún incentivo para contratar a esta población, pues el hecho de no poderles terminar los contratos de trabajo cuando incurren en una falta grave a sus obligaciones como empleados, se convierte en una herramienta discriminatoria y abusiva que sobrepasa los límites de la justicia y la equidad, transformándose esta ‘protección’ en una arma arbitraria, tiránica y opresiva, que implicará la separación de esta población discapacitada del mundo laboral”[56] (está resaltado en el texto original).

Concluyó que, en su sentir, suprimir el inciso demandado continuaría generando barreras laborales para la población discapacitada, lo que

atenta contra el artículo 13 de la Constitución Política.

4.12. Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, PAIS.

En escrito de junio 7 de 2012[57], la Directora y dos integrantes de esa organización pidieron declarar inexecutable el inciso demandado, argumentando que el ejecutivo excedió los límites materiales de las facultades conferidas por el Congreso, al modificar la protección laboral reforzada para las personas que presentan alguna discapacidad, protección que se materializa al exigir la autorización previa del Ministerio antes del despido, luego no es un “*procedimiento o trámite innecesario*”.

Tales acciones afirmativas son necesarias para proteger derechos fundamentales, pues garantizan la estabilidad, “*independientemente de si es o no la medida más efectiva para garantizar el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad, discusión que debe darse por el legislador en el marco de un proceso democrático*”[58].

Aseveraron que en caso de desvinculación de personas discapacitadas, sin la autorización respectiva, se presume que existe una discriminación originada en esa circunstancia. Con todo, la norma invierte la carga de la prueba y el reintegro por despido discriminatorio tendría lugar luego de una decisión de la jurisdicción ordinaria, siendo desproporcionado para un sector históricamente marginado y con acceso precario al mercado laboral.

Explicaron además que el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012 incluye un “*lenguaje inapropiado*”, pues la “*expresión ‘persona limitada’ tiene una carga negativa de lo que representa la discapacidad en contraposición de los postulados constitucionales e internacionales sobre esta condición*”[59], por lo cual hicieron un llamado especial acerca de la necesidad de promover un lenguaje inclusivo y respetuoso, recordando[60]: “*Uno de los postulados fundamentales de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) es el reconocimiento de la discapacidad como una condición humana diversa y no como una limitación. En el enfoque social promovido por este instrumento internacional, se insta a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para modificar las costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad. Así las cosas, el uso del lenguaje en la normatividad nacional debe ajustarse a los parámetros de respeto frente a la discapacidad.*”

Así, solicitaron declarar inexecutable el inciso demandado, pues (i) el ejecutivo excedió sus facultades al considerar que en los supuestos analizados la autorización del Ministerio del Trabajo es un procedimiento innecesario; y (ii) desconoce la estabilidad laboral reforzada para la población discapacitada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En concepto 5350 de abril 20 de 2012, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar executable el inciso tercero del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012[61], anotando que tanto éste como el 26 de la Ley 361 de 1997, hacen referencia a una persona que afronta discapacidad y es desvinculada “*por razón de su limitación, y no por otro motivo, como el de haber incurrido en una conducta que la ley prevé como justa causa para terminar el contrato de trabajo*”. Anotó adicionalmente:

“*Si se trata de terminar el contrato de trabajo por razón de la limitación de la persona discapacitada, tanto la norma anterior como la actual prevén que es necesario obtener la autorización del Ministerio del Trabajo, de manera coherente con el supuesto que fija la Corte en la sentencia C-531 de 2000.*

De otra parte, si se trata de terminar el contrato de trabajo por una razón diferente a la limitación de la persona discapacitada, como es el caso de existir justa causa para ello, conforme a lo previsto en la expresión que ahora se demanda, ni la norma anterior ni la actual prevén la necesidad de obtener la autorización del Ministerio del Trabajo. En efecto, la norma vigente se limita a hacer explícito lo que la norma anterior tenía implícito sobre esta materia, con la salvedad de que siempre se garantizará el derecho a un debido proceso.”[62]

Así, planteó que (i) el ejecutivo no desbordó las facultades extraordinarias; (ii) ni desconoció preceptos superiores, en la medida en que “*el empleador que alega la existencia de una justa causa para terminar un contrato de trabajo, sea el trabajador discapacitado o no lo sea, debe asumir y satisfacer la carga de la prueba, y adelantar una actuación previa al despido del trabajador con arreglo a los parámetros previstos en el artículo 29 superior*”[63].

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución, la Corte es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno Nacional con base, entre otros, en el numeral 10° del artículo 150 superior, tanto por vicios de contenido material o de fondo, como por aquellos de carácter procedimental suscitados en su formación, teniendo esta acción origen en un reparo contra el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012.

2.- Lo que se debate e integración normativa.

2.1. Según los actores y algunos intervinientes[64], el inciso demandado del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012 es inexecutable, porque (i) el ejecutivo desbordó los límites de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador, al catalogar de innecesario el trámite previo ante el Ministerio del Trabajo para terminar los contratos de trabajo de personas que presentan alguna discapacidad; y/o (ii) desconoce los derechos a la igualdad, la estabilidad laboral reforzada y el debido proceso, al suprimir tal exigencia y dar así a ese grupo poblacional el mismo trato que a los demás trabajadores, omitiendo que son sujetos de especial protección constitucional[65].

Quienes intervinieron por el Grupo de Acciones de Interés Público del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, consideran que la norma no desconoce el artículo 150.10 superior, pero sí el artículo 13, pues la medida no supera el test de igualdad.

En contraposición, otros intervinientes como el Departamento Administrativo de la Función Pública consideran que la norma no excede las facultades extraordinarias, ni desconoce los principios de igualdad y estabilidad laboral reforzada de quienes sobrellevan una discapacidad.

Otros intervinientes, entre ellos algunas asociaciones voceras de personas en situación de discapacidad[66] y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, únicamente plantearon sus consideraciones frente al cargo de violación del artículo 13 superior, solicitando la exequibilidad, pues en su sentir (i) la medida no constituye un obstáculo para la vinculación laboral de este grupo poblacional y (ii) garantiza la igualdad real y efectiva.

El Procurador General de la Nación sostiene que el ejecutivo no desbordó las facultades conferidas y que las normas que favorecen a quienes presentan discapacidad no consagran derechos absolutos, por lo cual sus contratos laborales sí pueden ser terminados, siempre que el empleador respete el debido proceso.

2.2. Como quiera que los demandantes plantearon que el ejecutivo excedió las facultades que le fueron otorgadas por el Congreso, y por ello solicitan la inexecutable del inciso demandado, la Corte Constitucional debe realizar la integración normativa del contenido de todo el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, no solo del segmento demandado, sino de lo que no lo fue pero evidenciaría la misma razón de inexecutable. Esta corporación expondrá entonces sus lineamientos jurisprudenciales frente al otorgamiento de facultades extraordinarias por el legislador al Presidente de la República, que cotejará con el artículo 137 *ibidem*, y sólo de encontrar que se respetaron los parámetros respectivos, procederá al análisis de los demás cargos invocados por los ciudadanos demandantes.

3. Presupuestos constitucionales para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

3.1. El artículo 150.10 superior permite que el Congreso, por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara[67], revista al Presidente, hasta por 6 meses, de facultades precisas, previa y expresamente solicitadas por el Gobierno, para expedir normas con fuerza de ley, siempre que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, sin que ellas puedan ser conferidas cuando se trate de la expedición de códigos, leyes estatutarias u orgánicas, decretar impuestos, ni crear “servicios administrativos y técnicos de las cámaras”[68].

Esta corporación ha señalado que de allí emerge un precepto habilitante extraordinario, “que plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político” [69].

En la sentencia C-691 de 2003 recién citada, se puntualizó que “la Constitución de 1991 hizo más exigentes los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco[70], ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros[71]; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas”.

3.2. Así, el artículo 150.10 superior condiciona el otorgamiento de las facultades extraordinarias a la solicitud expresa del Gobierno y a que la necesidad lo exija o que la conveniencia pública lo aconseje, presupuestos que han sido ampliamente analizados por la jurisprudencia de esta Corte.

En el fallo C-119 de marzo 21 de 1996, M. P. Antonio Barrera Carbonell, se declaró la exequibilidad del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, por la cual se dictaron normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción administrativa.

Allá planteó el actor que tal norma desconocía los requisitos impuestos en la Constitución para la aprobación de una ley de facultades extraordinarias, pues (i) ni el Congreso ni el Gobierno invocaron las circunstancias de necesidad y conveniencia pública que aconsejaban su otorgamiento; (ii) el ejecutivo no solicitó esas facultades, que (iii) no fueron precisas.

En esa decisión se explicó que en el proyecto de ley que otorga facultades se debe justificar suficientemente el motivo de la solicitud, correspondiéndole al Congreso valorar las circunstancias de necesidad y conveniencia, “cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias”, por lo cual el otorgamiento de las facultades conlleva la presunción de que el Congreso encontró que las razones expuestas eran suficientes, descartándose la arbitrariedad, sin perjuicio de que se demuestre que obró sin fundamento real.

3.3. La Corte ha analizado en varias ocasiones el vocablo “precisas”[72], incluido en el artículo 150.10 superior, concluyendo que es suficiente que en las facultades se establezcan con claridad los límites dentro de los cuales actuará el ejecutivo, con referencia a “la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud” (C-1028 de 2002, ya citada), recordándose que en el fallo C-074 de 1993, también precitado, se indicó que aunque en la ley habilitante no se reseñen en detalle ni taxativamente las facultades, sino que se efectúe una formulación general, ello no implica falta de precisión, en la medida en que los límites sean claros.

En otras palabras, la jurisprudencia ha indicado que resulta suficiente la claridad de los objetivos y fines del otorgamiento, sin que la limitación tenga que ser exhaustiva o rigurosa; pretender que el legislador fije unos parámetros minuciosos, tornaría inocua e innecesaria la concesión de facultades[73].

Con todo, que la materia sobre la cual verse una ley de facultades se plantee de forma amplia y general, sin minuciosidad, no acarrea falta de claridad, pues en su legitimidad no incide la extensión o amplitud de los temas a tratar, siempre que haya sido fijado inequívocamente el campo de regulación a cargo del ejecutivo[74].

Así, la precisión constitucional exigida para que el Presidente pueda ser revestido de dichas facultades, se torna imprescindible para determinar claramente la materia objeto de la autorización extraordinaria, pero ello no significa que la ley de delegación tenga que predeterminar en detalle el cabal desarrollo de todo lo que se le está encomendando, lo que constituiría una duplicación sin sentido, deviniendo superfluo no acoger simplemente lo que expida el Congreso.

3.4. Efectuada esa salvedad, recuérdese la doctrina constitucional que ha desarrollado esta Corte sobre los requisitos que ha de reunir la habilitación legislativa, para que se respete el mandato superior de precisión y se cumpla una de las exigencias contenidas en el artículo 150.10 de la carta política.

Tales requisitos pueden resumirse en que el Congreso (i) delimite la materia del campo de acción del ejecutivo, como ámbito sustantivo; (ii) señale la finalidad que encaminará al Presidente en el ejercicio de las facultades; y (iii) enuncie los criterios que han de orientar los decretos de la Rama Ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación, cuyo alcance ha sido detallado jurisprudencialmente así[75]:

3.5.1. El señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del ejecutivo, donde la precisión “se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”, de manera que puedan ser “individualizados, pormenorizados y determinados”[76], acorde al numeral 10° del artículo 150 de la Constitución.

3.5.2. La indicación de la finalidad a la cual debe dirigirse el Presidente al ejercer las facultades. Es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan la concesión de las facultades al ejecutivo, debiendo orientarlo para que pueda respetar el mandato otorgado.

3.5.3. La enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten las regulaciones de la Rama Ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública, dentro del ámbito general de la habilitación para alcanzar la finalidad que motivó al Congreso a otorgar las facultades extraordinarias. Este tercer requisito se relaciona con los estrictos criterios específicos y restrictivos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Presidente, sin los cuales sería en extremo difícil determinar si actuó dentro del marco establecido por la habilitación.

La exigencia de tal precisión en la ley de facultades contenida en la Constitución, determina de manera precisa e inequívoca la materia sobre la cual el Presidente puede expedir normas con fuerza de ley, en el ejercicio de la potestad conferida, concluyendo siempre que es suficiente con que allí se establezca límites claros bajo los cuales actuará el ejecutivo, sin que su generalidad implique un desconocimiento del mandato superior.

4. Las facultades otorgadas al Presidente mediante la Ley 1474 de 2011.

4.1. Referidos los parámetros constitucionales que rigen el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente, señalados por la jurisprudencia, esta corporación analizará el cargo formulado contra el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, que apunta a su inexistencia por desconocer las facultades conferidas por el Congreso. Para tal efecto, se recordarán los antecedentes que precedieron a la expedición del referido Decreto.

4.2. El Congreso expidió la Ley 1474 de 2011, por la cual “se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, cuyo Capítulo VI establece unas “políticas institucionales y pedagógicas”.

El artículo 75 de tal Ley fija la “política antitrámites”, según la cual:

“Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.”

El párrafo 1º del citado artículo faculta al ejecutivo, por 6 meses, para expedir “normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, imponiendo como restricción en el párrafo 2º que dichas facultades extraordinarias no serán aplicables respecto de gestiones relacionadas con licencias ambientales.

En síntesis, la Ley 1474 de 2011 planteó la concesión de facultades extraordinarias que permitiesen, únicamente, suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites *innecesarios*, al interior de la administración pública, recordando que de acuerdo con la Constitución (arts. 150-7 y 189-14, entre otros), el Congreso y el Gobierno poseen competencias compartidas para la definición de la estructura y el funcionamiento de la administración nacional[77].

4.3. Acorde con el párrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011, el Presidente expidió el Decreto Ley 19 de enero 10 de 2012, por “el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, cuyos fundamentos son (no está en negrilla en el texto original):

“Que la Administración Pública está llamada a cumplir sus responsabilidades y cometidos atendiendo las necesidades del ciudadano con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos.

Que en desarrollo de los postulados del Buen Gobierno se requieren instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano.

Que el artículo 83 de la Constitución Política dispone que todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Que el artículo 84 de la Constitución Política es perentorio en señalar que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en el desarrollo de sus funciones tienen el deber de obrar bajo los postulados de la buena fe, es decir que deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad.

Que con la aplicación del principio de la buena fe se logra que este se convierta en un instrumento eficaz para lograr que la administración obre con criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Que es necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

Que con el objeto de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades que cumplen funciones administrativas, contribuir a la eficacia y eficiencia de estas y fortalecer, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad, se requiere racionalizar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas con fuerza de ley.”

4.4. El Capítulo I del citado Decreto consagró los principios y normas generales aplicables a los trámites y procedimientos administrativos, dentro del cual se establece como objetivo general:

“Los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley.

En tal virtud, el presente decreto tiene por objeto suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.”

4.5. Bajo los lineamientos constitucionales indicados y una vez establecidos por el legislador los parámetros correspondientes, el ejecutivo podía desarrollar las facultades recibidas, circunscribiéndose al marco indicado, esto es, (i) *“suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*; procurando (ii) fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción; y (iii) la efectividad del control de la gestión pública, eliminando actuaciones que afecten a los ciudadanos[78].

5. La protección laboral reforzada de las personas discapacitadas.

5.1. Uno de los principales cargos de las demandas acumuladas plantea que el inciso censurado es inconstitucional, porque vulnera el artículo 150.10 superior, pues el Gobierno excedió las facultades otorgadas por el Congreso, al eliminar la autorización previa del Ministerio del Trabajo para terminar unilateralmente los contratos de las personas discapacitadas, que no es un trámite innecesario, sino la materialización de su protección laboral reforzada.

5.2. En efecto, 25 años antes de entrar a regir la actual Constitución de Colombia, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[79], entre los cuales están el trabajo, la asociación sindical, la seguridad social, la salud y la educación. Ese instrumento hace parte del bloque de constitucionalidad, según el cual prevalecen en el ordenamiento interno los tratados ratificados por el Congreso, que reconozcan derechos humanos y prohíban limitarlos, aún en estados de excepción (art. 93 Const.).

El preámbulo de ese Pacto definió que acorde con los principios de libertad, justicia y paz, contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, a todos los *“miembros de la familia humana”*, además de sus derechos iguales e inalienables, debe serles reconocida su dignidad, tanto que el *“ideal de ser humano libre”* no puede hacerse efectivo cuando exista temor y miseria.

Por ende, *“cada persona debe gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*, lo cual implica que todo ser humano puede disfrutar de aquéllos en la misma forma y medida, y que su protección también debe ser igual, para que se haga efectiva y real la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en instrumentos internacionales, incluidas las garantías laborales fijadas en los ya citados.

5.3. Así, las exigencias que en relación con la protección de los derechos de aquellas personas que sufren algún tipo de discapacidad, bien sea de carácter permanente o transitorio, emergen de la preceptiva internacional de protección de los derechos humanos, e igualmente del ordenamiento jurídico colombiano, que evidencia la especial preocupación por quienes se hallan en circunstancias de indefensión y ordena adoptar un conjunto de medidas para protegerlas[80].

En procura de optimizar la calidad de vida y el acceso igualitario a mejores oportunidades para la población discapacitada, el ordenamiento jurídico internacional impulsó la expedición de estatutos tendientes a incentivar la adopción de esas políticas en los Estados.

Así, surgieron entre muchas otras, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad[81]; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad[82]; y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[83], con sus respectivos organismos de control y promoción[84].

Según lo expuesto y como se indicó en la sentencia C-824 de noviembre 11 de 2011[85], M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, acorde con *“los instrumentos internacionales que reconocen y consagran los derechos de las personas con limitaciones o con discapacidad, es evidente que los Estados tienen obligaciones específicas y preferentes en relación con la adopción de medidas para evitar la discriminación y garantizar los derechos fundamentales de las personas con discapacidad”*.

5.4. Con igual propósito, el artículo 13 de la Constitución colombiana enuncia el derecho fundamental a la igualdad, en los siguientes términos:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 47 *ídem* señala: *“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”*

Igualmente, el artículo 54 *ídem* impone expresamente al Estado y a los empleadores, el deber de *“propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”*.

5.5. Se erige así la obligación del Estado colombiano de ofrecer, no solo una protección especial a las personas que se encuentran en situación manifiesta de debilidad física o psíquica, sino garantizarles que puedan alcanzar su rehabilitación o una integración social, mediante una atención especializada, adoptando medidas en su favor.

Aunque la Corte acepta que el concepto de discapacidad no ha tenido un desarrollo pacífico[86], ha concluido que laboralmente *“la protección especial de quienes por su condición física están en circunstancia de debilidad manifiesta se extiende también a las personas respecto de las cuales esté probado que su situación de salud les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares, sin necesidad de que exista una calificación previa que acredite su condición de discapacitados”*[87].

El amparo cubre a quien sufre una disminución que dificulta o impide el desempeño normal de sus labores, por padecer (i) una deficiencia, entendida como una pérdida o anomalía permanente o transitoria, sea psicológica, fisiológica o anatómica, de estructura o función; (ii) discapacidad, esto es, cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, por disminución frente al ámbito considerado *“normal”* para el ser humano; o (iii) minusvalidez, desventaja humana que limita o impide el desempeño de una función, acorde con la edad u otros factores sociales o culturales[88].

Esta corporación, en el mismo pronunciamiento que acaba de ser citado, señaló que la protección laboral reforzada es inaplicable en los casos de invalidez, pues al haberse perdido el 50% o más de la capacidad laboral, la persona no tendría aptitud para trabajar, siendo imperativa en casos de discapacidad, entendida como el género que abarca aquellas deficiencias “de la facultad de realizar una actividad en la forma y dentro del margen que se considera normal” para el ser humano en su contexto social, sin que se pueda dejar de lado “que lo que se busca es permitir y fomentar la integración de este grupo a la vida cotidiana, incluyendo el aspecto laboral”.

En todo caso, el empleado con alguna de las limitaciones anotadas, tiene derecho a una estabilidad laboral reforzada, semejante a como ocurre con embarazadas y lactantes, menores de edad y trabajadores aforados[89].

5.6. Esas medidas de protección e integración social se han materializado en diversas leyes, como, entre las más significativas, 361 de 1997[90], 1145 de 2007[91] y 1346 de 2009[92].

La Ley 361 de 1997 fue expedida con fundamento en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución, en consideración “a la dignidad que le es propia a las personas con limitación”, para proteger sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, en procura de su cabal realización personal e integración social (art. 1º L. 361 de 1997)[93].

El artículo 26 de esta Ley originalmente consagró que en “ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar”; además, proscribió que un contrato laboral sea terminado por razón de la limitación, “salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo”[94].

Además, el inciso 2º *ídem* señalaba que aquellas personas que resultaren despedidas o su contrato terminado por razón de su limitación, sin la previa autorización del Ministerio, tendrían derecho a una indemnización equivalente a 180 días de salario, “sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar según el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren”.

Ese inciso fue declarado condicionalmente exequible por esta corporación en la precitada sentencia C-531 de 2000, bajo el entendido de que en dichos casos, el despido o la terminación del contrato de trabajo por razón de la limitación del trabajador “no produce efectos jurídicos y sólo es eficaz en la medida en que se obtenga la respectiva autorización”.

5.7. En el fallo C-531 de 2000 se indicó que el deber de protección especial a las personas afectadas por una “limitación física, sensorial o mental”, adquiere un verdadero sentido si brinda un tratamiento especial acorde con la situación particular, garantizándose así “valores fundantes constitucionales”, como la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, siendo “la vía para contrarrestar la discriminación que está allí latente y que impone adelantar una acción estatal y particular que promueva condiciones de igualdad material real y efectiva para estas personas, hacia la búsqueda de un orden político, económico y social justo (C.P., Preámbulo y art. 13)”.

En el citado fallo, esta corporación explicó que el campo laboral es uno de los objetivos específicos para verificar el cumplimiento de los fines garantistas de la Constitución, de forma tal que se encauce la capacidad productora de personas discapacitadas.

Así, se indicó que la estabilidad laboral reforzada de las personas con alguna discapacidad, constituye un derecho constitucional, que comporta la garantía de acceder a un empleo, permanecer en él y gozar de estabilidad, “mientras no exista una causal justificativa del despido”. Al respecto, en el fallo C-531 de 2000 esta corporación indicó (no está en negrilla en el texto original):

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

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

En esa decisión se puntualizó que la legislación laboral no puede apartarse de las garantías consagradas para los discapacitados: “Con esa estabilidad laboral reforzada se garantiza la permanencia en el empleo del discapacitado luego de haber adquirido la respectiva limitación física, sensorial o psicológica, como medida de protección especial y en conformidad con su capacidad laboral. Para tal fin deberán adelantarse los programas de rehabilitación y capacitación necesarios que le permitan alcanzar una igualdad promocional en aras del goce efectivo de sus derechos. La legislación nacional no puede apartarse de estos propósitos en favor de los discapacitados cuando quiera que el despido o la terminación del contrato de trabajo tenga por fundamento la disminución física, mental o psicológica.” (No está en negrilla en el texto original.)

En ese fallo, ampliamente citado por su pertinencia, se explicó que si la organización jurídica y política colombiana se dirige a la protección de las personas que presentan una debilidad manifiesta, toda relación laboral debe reflejar también esos contenidos, para así hacer efectivos los principios superiores de dignidad humana, solidaridad, trabajo y estabilidad reforzada.

Así, luego de recordar contenidos normativos comprendidos en algunos instrumentos internacionales y en el ordenamiento interno[95], se expresó que esas disposiciones exigen una protección real de las personas discapacitadas, “para que permanezca en su empleo y prosperen gracias a un compromiso real y colectivo de ofrecerles la adecuada reintegración social”.

Se concluyó entonces que el requerimiento de la autorización de Ministerio, previamente al despido o terminación del contrato “debe entenderse como una intervención de la autoridad pública encargada de promover y garantizar el derecho al trabajo según el ordenamiento jurídico nacional e internacional vigente sobre estas materias, para corroborar la situación fáctica que describe dicha causal legal de despido y proteger así al trabajador”.

En tal fallo C-531 de 2000 se puntualizó además que si bien la legislación en pro de los discapacitados no consagra derechos absolutos o a perpetuidad[96], el Estado tiene el deber de garantizar que los discapacitados no solo obtengan, sino que conserven su empleo y sean allí protegidos, declarándose la exequibilidad del inciso primero del artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

5.8. En dicha providencia se analizó la exequibilidad del inciso segundo original del artículo 26 *ídem*, indicando que la indemnización a la que allí

se alude no otorga *per se* eficacia al despido o terminación del contrato, que se efectúe sin autorización previa del Ministerio, sino que constituye una sanción al empleador contraventor de la norma, “*adicional a todas las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar según la normatividad sustancial laboral*”, en desarrollo de la protección laboral reforzada.

Allí, recordando lo expuesto en el fallo C-594 de 1997[97], se explicó que esa disposición no contraría el ordenamiento superior, como quiera que busca (i) reparar el daño al trabajador y (ii) disuadir al empleador de incurrir en esa conducta.

Sin embargo, en el fallo C-531 de 2000 se puntualizó que tal indemnización no es una salvaguarda de los derechos de las personas discapacitadas, ni un desarrollo del principio de protección especial que les es propio, al resultar “*insuficiente*” frente a la estabilidad laboral reforzada, que conlleva su derecho al trabajo, a la igualdad y el respeto a la dignidad humana.

Se insiste entonces en que dicha indemnización tiene un carácter sancionatorio y suplementario, careciendo “*de todo efecto jurídico el despido o la terminación del contrato de una persona por razón de su limitación sin que exista autorización previa*” de la oficina de trabajo (hoy Ministerio del Trabajo), “*que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato*” (numeral segundo de la parte resolutive de la precitada sentencia C-531 de 2000).

Así, el derecho a la protección laboral reforzada que, entre otros, cubre a los trabajadores en situación de discapacidad y a quienes padecen afecciones que limiten su actividad, les ampara del trato discriminatorio que conlleve terminación del contrato, desarrollándose de tal manera, adicionalmente, el cumplimiento del fin esencial del Estado (art. 2º Const.) de garantizar la efectividad de los derechos y adelantar la integración social (art. 47 ib.).

5.9. Como también ha indicado esta Corte[98], la estabilidad laboral reforzada procura optimizar la calidad de vida y el acceso igualitario a mejores oportunidades para quienes presenten discapacidad, cumpliendo así mismo los derroteros internacionales de estatutos como las referidas Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Aunado a lo anterior y en concordancia con los artículos 13 y 47 superiores, es obligación del Estado y de los empleadores “*garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud*” (art. 54 Const.).

Acorde con esos parámetros, la Corte Constitucional en el precitado fallo C-824 de 2011, indicó que la protección y garantía del derecho a la igualdad de las personas con algún tipo de limitación o discapacidad, exige otorgarles una consideración especial y brindarles oportunidades mediante “*acciones afirmativas*”, que implican un trato más favorable.

5.10. Como explicó esta corporación en la ya reseñada sentencia C-293 de 2010, *acción afirmativa* es un concepto acuñado en los Estados Unidos de América[99] durante la segunda mitad del siglo pasado, con el propósito de promover medidas encaminadas a superar la discriminación y los prejuicios que, más de cien años después de abolida la esclavitud, subsistían contra la población afro descendiente, demandando prevenciones gubernamentales, al igual que protección estatutaria y sentencias consecuentes[100]. Poco tiempo después el concepto fue asumido en Europa, con gran desarrollo, en especial en defensa de la mujer y su entonces incipiente incursión en espacios arrojados tradicionalmente por los hombres, entre ellos los laborales y de participación política.

La doctrina y la jurisprudencia foráneas han reconocido varios tipos de acción afirmativa, destacándose las acciones de *promoción* o *facilitación*, y las de *discriminación positiva*, que si bien en algunos casos se confunden con el concepto mismo de *acción afirmativa*, son en realidad una especie de esta última. Las acciones de discriminación positiva tienen lugar en un contexto de distribución y provisión de opciones públicas escasas, tales como puestos de trabajo, cargos públicos de alto nivel, cupos educativos y selección de contratistas del Estado.

En todos los casos la implementación de una acción afirmativa conlleva costos o cargas, que deben ser razonables y que frecuentemente se diseminan y son asumidos por la sociedad como conjunto. Sin embargo, debe resaltarse que en el caso de las acciones de discriminación positiva, la carga puede recaer de manera exclusiva sobre personas determinadas.

En Colombia, si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto ganó especial notoriedad a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de “*promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados*”, conjugándose con otras disposiciones para la atención a colectividades específicas, como por género (art. 43), discapacidad (art. 47) y etnia (arts. 171 y 176, sobre circunscripciones especiales).

La Corte Constitucional colombiana se ha ocupado con frecuencia del tema, tanto en control abstracto sobre medidas legislativas de este tipo o su eventual omisión[101], como en sede de tutela, al disponer el adelantamiento de acciones concretas o la abstención de afectar de manera negativa a grupos o personas merecedoras de especial protección constitucional[102].

5.11. En el fallo C-824 de 2011, ya citado atendiendo su pertinencia ante este asunto, se recuerda la importancia de establecer *acciones afirmativas* para los discapacitados, esto es, diferencias positivas justificadas (no está en negrilla en el texto original):

“*En este sentido, especial atención le ha merecido a la Corte la garantía de la igualdad y de la no discriminación a las personas con limitaciones o con discapacidad, ... reconocido y garantizado en innumerables oportunidades[103], haciendo énfasis en la necesidad de brindar un trato especial a ese grupo poblacional e insistiendo en que el derecho a la igualdad trasciende la concepción formal y debe tener en cuenta las diferencias reales, y que en relación con las personas con discapacidad, ‘la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se ‘equipara’ a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos.’ Así mismo, ha insistido en que los derechos específicos para las personas con discapacidad implican necesariamente, acciones afirmativas a favor de éstas, de manera que ‘autorizan una ‘diferenciación positiva justificada’ en favor de sus titulares. Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13)’[104].*

En cuanto a la necesaria eliminación de la discriminación y la garantía de la igualdad real y efectiva de esta población, la jurisprudencia de la Corte ha insistido en que las personas con limitaciones o con discapacidad, deben gozar de la plenitud de los derechos que la Constitución

reconoce a todas las personas, sin que puedan ser discriminadas en razón de su particular condición de discapacidad. En este sentido, ha resaltado que existen dos tipos de situaciones que constituyen actos discriminatorios contra las personas con limitaciones o con discapacidad: (i) de un lado, toda acción que anule o restrinja los derechos, libertades y oportunidades de estas personas; y (ii) de otro lado, toda omisión injustificada respecto de las obligaciones de adoptar medidas afirmativas para garantizar los derechos de estas personas, lo cual aparece como consecuencia, la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad, y por tanto constituye una discriminación[105]. A este respecto se ha pronunciado en relación con diversos derechos, como los de la población sorda y su derecho a una educación especial, integración social e inserción laboral[106].”

En ese orden, reiterando lo expuesto en otros pronunciamientos, en el fallo C-824 de 2011 en cita se indicó que “en cuanto a la protección de la igualdad y no discriminación, ha sostenido la Corte, que las distinciones que establezca el Legislador entre las personas con fundamento en el criterio de discapacidad, constituyen prima facie diferenciaciones sospechosas de discriminación, de tal manera que ‘[e]n principio, las distinciones que introduzca la ley entre las personas basándose en el criterio de discapacidad se tienen como sospechosas de un ánimo de exclusión. La discapacidad, así como el sexo, la raza, la opinión política o filosófica, la religión o el origen nacional, es un criterio de clasificación que tradicionalmente ha conllevado la exclusión y marginación de un grupo de personas’[107].”

Se explicó además en ese fallo, que no pueden existir diferencias de trato frente a personas con alguna clase de limitación o discapacidad, para poder garantizar sus derechos a la dignidad, la igualdad y la obligación del Estado de procurar su integración, recalándose que hay que verificar la razonabilidad de esas medidas, pues no resultaría constitucionalmente admisible que constituyeran situaciones esencialmente discriminatoria en contra de personas no discapacitadas, ni que en su implementación se generen costos excesivos o desproporcionados[108].

5.12. Con todo, el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad constituye una innegable conquista dentro del ordenamiento y la cultura jurídica, de manera que, principalmente en lo que respecta a las garantías laborales, resulta regresivo prescindir de esos mecanismos de protección y salvaguarda, progresión y no regresividad explicada ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte en defensa de los avances en la cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el fallo C-727 de octubre 24 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa, entre otros, se explicó que, al respecto, existen dos grupos de obligaciones estatales: (i) adoptar medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, acatando el deber constitucional de satisfacer progresivamente sus derechos económicos, sociales y culturales básicos (“cláusula de erradicación de las injusticias presentes”); (ii) abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas regresivas frente a esos derechos, para prevenir la exclusión o marginación que pretende corregir, sin que ello impida avanzar progresivamente hacia su pleno goce efectivo[109].

Así, en la sentencia C-727 de 2009, ahora reiterada por su relevancia para el presente asunto, se indicó que tratándose de este tipo de garantías, existen dos principios de gran relevancia constitucional, a saber, la *progresividad* y la *no regresividad* en la protección de esos derechos.

El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se encamina a que el Estado reconozca prestaciones mayores y superiores en esos campos, hasta llevar a una cobertura universal. Y no se podrá retroceder en la forma de protección y satisfacción de esas garantías, pues una decisión en tal sentido, *prima facie*, sería inconstitucional, salvo que existan imperiosas razones que tornen indefectible tal retroceso, debiendo asumir la carga argumentativa que así lo justifique.

En ese orden, esta corporación ha puntualizado que una vez alcanzado un nivel de satisfacción y salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales, está vedado (i) al legislador, no obstante su margen de configuración, y (ii) más aún, al Gobierno Nacional facultado de manera extraordinaria, como en el presente evento, retroceder en las conquistas alcanzadas en tales ámbitos, salvo imperiosas razones[110].

En el ámbito laboral y particularmente en cuanto a la no regresividad, el fallo C-038 de enero 27 de 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett[111], explicó que la disminución de la protección de los derechos de los trabajadores resulta problemática constitucionalmente, en la medida en que pueda afectar el principio de progresividad.

Aunado a lo anterior, la prohibición de retroceso en la protección fijada para un derecho social, económico o cultural, guarda inmanente relación con la igualdad de quienes presentan discapacidad, en tanto es deber del “Estado ‘proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta’ (art. 13 C.P.). Si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición prima facie se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional”[112].

6. El artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012 deviene inconstitucional, por exceso en la aplicación de las facultades extraordinarias.

6.1. Los actores y algunos intervinientes afirmaron que el inciso demandado desconoce el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, como quiera que el ejecutivo excedió las facultades otorgadas por el Congreso de la República, al incluir como supuesto “trámite innecesario” la autorización previa por parte del Ministerio del Trabajo para dar por terminado el contrato laboral de un empleado que se halle en situación de discapacidad. Recuérdese sin embargo, en contraposición, que otros intervinientes expusieron que el ejecutivo sí actuó dentro de las facultades extraordinarias recibidas del Congreso.

Frente a tales planteamientos, debe la Corte estudiar si el Gobierno Nacional expidió el Decreto 19 de 2012, excediéndose en el artículo 137 sobre las precisas facultades que le fueron conferidas mediante el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, todo bajo las pautas constitucionales reseñadas previamente.

6.2. Como se indicó, mediante dicha Ley 1474 de 2011, el Congreso facultó al ejecutivo “para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, y buscar la efectividad del control de la gestión pública, eliminando actuaciones que afecten a los ciudadanos.

Con todo, el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012 derogó el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, que proscribía la discriminación laboral de las personas con alguna discapacidad (no está en negrilla en el texto original):

Ley 361 de 1997	Decreto Ley 19 de 2012
-----------------	------------------------

<p><i>"Artículo 26. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo.</i></p> <p><i>No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren."</i></p>	<p><i>"Artículo 137. No discriminación a persona en situación de discapacidad. El artículo 26 de la Ley 361 de 1997, quedará así:</i></p> <p><i>'Artículo 26. No discriminación a persona en situación de discapacidad. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo.</i></p> <p><i>Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, no se requerirá de autorización por parte del Ministerio del Trabajo cuando el trabajador limitado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato, Siempre se garantizará el derecho al debido proceso.</i></p> <p><i>No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso primero del presente artículo, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren'."</i></p>
--	---

Como se constata, el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012 conservó la redacción original del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, adicionando un inciso según el cual, aunque se reitera que la discapacidad de una persona no puede ser motivo para obstaculizar su vinculación laboral, despedirla o terminar su contrato por ese motivo, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo, no se requerirá tal procedimiento, cuando el empleado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato de trabajo.

6.3. Reitérese que el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, al desarrollar la política antitrámites, posibilitó que el Gobierno, únicamente, expidiera "normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", imponiendo como restricción en el parágrafo 2º que dichas facultades extraordinarias no se aplicarían respecto de gestiones relacionadas con licencias ambientales.

6.4. En ese orden y como se procuró con el Decreto Ley 19 de 2012, se buscaba hacer efectiva la gestión pública y suprimir diligencias que innecesariamente afectaren a los asociados y pudiesen propiciar actos de corrupción, debiendo quedar fijados unos límites intangibles que no podrían ser superados por el Gobierno al ejecutar el poder que le fue delegado.

Recordando que el ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo debilita el principio democrático y la separación de poderes, al empobrecer la deliberación que se debe surtir propiamente al interior del Congreso, se observa que el Presidente de la República:

(i) No estaba facultado para regular, dentro de una norma antitrámites, lo relacionado con la no discriminación a las personas en situación de discapacidad, que no corresponde al eje temático para el cual se le dotó de las facultades en cuestión, notándose que el artículo 137 del Decreto 19 de 2012 reiteró, con la adición reprochada, el contenido normativo del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, mediante la cual el legislador estableció mecanismos de integración social de las personas con limitación.

(ii) No le corresponde al Presidente, sino al legislador, bajo el escrutinio de los diferentes grupos interesados (gremios de empresarios, agrupaciones que velan por los derechos de los discapacitados, etc.)^[113], determinar si exigir la autorización previa del Ministerio del Trabajo para poder despedir o dar por terminado el contrato de trabajo con un empleado en situación de discapacidad, cuando se discuta la existencia o no de una justa causa para ello, resulta ser un trámite innecesario o una carga excesiva para los ciudadanos.

Como quedó reseñado, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para garantizar la igualdad real y material de los grupos discriminados o marginados (art. 13 Const.), dentro de los cuales se encuentran las personas con alguna discapacidad, según está demostrado históricamente.

Debe acoger entonces políticas de integración social (art. 47 ib.), las cuales indefectiblemente incluyan el reconocimiento de su dignidad humana y el acceso al trabajo en condiciones adecuadas y equitativas, y a la estabilidad en el empleo (art. 58 ib.), al ser sujetos de especial protección constitucional.

Esa estabilidad laboral reforzada de este grupo poblacional constituye además, como quedó visto, un derecho constitucional que no puede ser desconocido, pues comporta la garantía no solo de acceso a un trabajo en condiciones dignas, sino a permanecer en él (art. 53 Const.), incluso mediante acciones afirmativas, restringiéndose la posibilidad de que el legislador, o el ejecutivo cuando funge como tal, retraigan el alcance de esa protección.

Bajo tales parámetros, es claro que el Presidente de la República asumió una competencia que no le fue otorgada por el Congreso, habida cuenta que más que suprimir un trámite innecesario que generare ineficiencia en la administración pública, o incitase a la corrupción, desmontó una medida concebida para la protección de personas con discapacidad, lo que es función exclusiva del legislador, dentro de su connotación democrática, que determinará si es apropiado y conveniente restringirla o morigerarla si en realidad estuviere resultando contraproducente, o por el contrario debiera ampliarla, todo lo cual habría de acometer democráticamente, con las cargas argumentativas y el indefectible debate que le son propios.

En otras palabras, lo que decidirá esta Corte en la presente oportunidad emana del exceso en la aplicación de las facultades extraordinarias con las que el legislador revistió al ejecutivo mediante el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, para expedir "normas con fuerza de

ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” y no es óbice, *prima facie*, para que el propio Congreso, luego de cuidadosos análisis y recepción de criterios de expertos e interesados, acorde con los derechos inherentes a las personas que sobrelleven alguna discapacidad, concluya fundadamente que la autorización previa del Ministerio del Trabajo pueda ser morigerada, suprimida o remplazada.

6.5. Como fue observado con antelación, la totalidad del artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, dada la integración normativa analizada previamente, desconoce el numeral 10° del artículo 150 superior, resultando por ello inexecutable, debiendo ser retirado íntegramente del ordenamiento jurídico, lo cual da lugar al restablecimiento del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, complementando en esta forma el apuntalamiento de la supremacía de la Constitución, que en general no puede admitir efectos de disposiciones que le sean contrarias, reafirmando además la jurisprudencia de esta corporación, en cuanto ha señalado que la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria conlleva la reincorporación al ordenamiento de la derogada.

Al respecto, pertinente es acudir, entre otras, a la sentencia C-501 de mayo 15 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño, donde se sintetizó:

“Ante esa situación, se debe recordar la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a que la declaratoria de inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.”

6.6. Con todo, claro está, debe entenderse que el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 conserva el condicionamiento fijado por esta corporación en el fallo C-531 de 2000, ampliamente precitado, donde se resolvió:

“Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión ‘salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo’, contenida en el inciso 1° del artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2° del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 bajo el supuesto de que en los términos de esta providencia y debido a los principios de respeto a la dignidad humana, solidaridad e igualdad (C.P., arts. 2° y 13), así como de especial protección constitucional en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (C.P., arts. 47 y 54), carece de todo efecto jurídico el despido o la terminación del contrato de una persona por razón de su limitación sin que exista autorización previa de la oficina de Trabajo que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato.”

7. Conclusión.

La Corte ha observado que acertaron los demandantes al señalar dentro de su argumentación, que el Presidente de la República al expedir el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, excedió los límites de las facultades que le fueron conferidas por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, desconociendo así lo estatuido en el numeral 10° del artículo 150 superior, en cuanto:

(i) El legislador facultó al Congreso únicamente para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios, existentes en las gestiones públicas, que antes que ser útiles, retardan las actuaciones y desgastan a los interesados y a las propias autoridades.

(ii) Esas finalidades constituyen el marco y criterio límite dentro del cual debía actuar el ejecutivo, para que su uso excesivo no debilite el principio democrático y la separación de poderes.

(iii) La estabilidad laboral reforzada de las personas con alguna discapacidad es un derecho constitucional que demanda acciones afirmativas, dada su relación con la dignidad humana, la igualdad y la integración social, cuyos alcances en materia de protección y salvaguarda no pueden ser restringidos por el Estado, salvo que existan estrictas razones suficientes que así lo ameriten, para no desconocer el principio de no regresividad.

(iv) Debe ser el Congreso de la República el que determine, con atención a las posiciones de los diferentes interesados, la exigencia o no de la venia de la autoridad respectiva, para que se pueda despedir o terminar el contrato de una persona discapacitada, cuando se discuta si concurre o no una justa causa para ello, siempre bajo el riesgo de una inconstitucionalidad si la exigencia ya existe y en realidad constituye una reforzada garantía de estabilidad.

VII.- DECISIÓN.

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

RESUELVE

Declarar INEQUIBABLE el artículo 137 del Decreto Ley 19 de 2012, que derogó el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, por el cargo de exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada *Con aclaración de voto* MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado *Con aclaración de voto*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

[1] *"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la Administración Pública."*

[2] *"Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones."*

[3] El demandante indicó que el ordenamiento jurídico permite un mismo trato, en tanto el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo preceptúa que una persona *"no limitada"*, puede ser despedida de su empleo por una justa causa, sin autorización de la autoridad laboral, al tiempo que el artículo 137 del Decreto Ley da la misma posibilidad cuando se trate de una persona en condiciones de debilidad manifiesta (f. 4 cd. inicial).

[4] F. 6 ib..

[5] F. 7 ib..

[6] Fs. 4 a 6 ib..

[7] *"Corte Constitucional, sentencia C-710 de 1996."*

[8] F. 8 ib..

[9] F. 10 ib..

[10] F. 12 ib..

[11] Íd..

[12] Cfr. f. 21 ib..

[13] Íd..

[14] F. 22 ib..

[15] F. 23 ib..

[16] Cfr. fs. 65 a 74 ib..

[17] F. 68 ib..

[18] Fs. 68 y 69 ib..

[19] *"Artículo. 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud."*

[20] F. 69 ib..

[21] F. 70 ib..

[22] Íb..

[23] Cfr. fs. 76 a 80 ib..

[24] Fs. 76 y 77 ib..

[25] Cfr. f. 77 ib..

[26] F. 78 ib..

[27] Íd..

[28] Fs. 91 a 104 ib..

[29] Al respecto, en la intervención se allegaron comunicaciones de organismos oficiales y asociaciones de personas discapacitadas, donde se plantea su respaldo a la norma demandada (cfr. fs. 105 a 117 ib.).

[30] F. 94 ib..

[31] Cfr. f. 101 ib..

[32] Cfr. fs. 121 a 128 ib..

[33] F. 128 ib..

[34] Cfr. fs. 134 a 136 ib..

[35] Cfr. fs. 137 a 150 ib..

[36] Los intervinientes reseñaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración de los derechos de los impedidos de 1975; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación; y los Convenios 111 sobre discriminación de 1958 y 1589 de 1983 de la Organización Internacional del Trabajo.

[37] F. 145 ib..

[38] F. 149 ib..

[39] Cfr. fs. 151 a 158 ib..

[40] F. 170 ib..

[41] Escrito allegado en abril 9 de 2012 (fs. 170 a 172 ib.).

[42] Escrito de mayo 15 de 2012 (fs. 200 a 205 ib.).

[43] Escrito de mayo 15 de 2012 (fs. 207 a 209 ib.).

[44] Escrito de mayo 31 de 2012 (fs. 211 a 213 ib.).

[45] F. 170 ib..

[46] Fs. 173 a 175 ib..

[47] F. 173 ib..

[48] Cfr. fs. 179 a 181 ib..

[49] F. 179 ib..

[50] F. 180 ib..

[51] F. 181 ib..

[52] Cfr. fs. 182 a 184 ib..

[53] F. 182 ib..

[54] F. 183 ib..

[55] Íd..

[56] Fs. 183 y 184 ib. (en negrilla y subraya en el texto original).

[57] Cfr. fs. 215 a 224 ib..

[58] F. 217 ib..

[59] F. 216 ib..

[60] Íd..

[61] Cfr. fs. 190 a 196 a 164 ib..

[62] Fs. 193 y 194 ib..

[63] F. 196 ib..

[64] Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, PAIS.

[65] Intervención del señor Presidente del Consejo de Estado.

[66] Federación Nacional de Sordos de Colombia, FENASCOL; Asociación Colombiana de Sordociegos, SURCOE; Coordinadora Nacional de Organizaciones de Limitados Visuales, CONALIVI; Asociación Colombiana de Síndrome de Down ASDOWN Colombia; Fundamental Colombia y Federación Colombiana de Organizaciones de Personas con Discapacidad Física, FECODIF; Comités de Apoyo Local del Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad "Pacto de Productividad" de Cali, Medellín, Pereira y Bogotá; el Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad "Pacto de Productividad" y Best Buddies Colombia.

[67] En concordancia con la Constitución, el numeral 2º del artículo 119 de la Ley 5ª de 1992, establece que para la aprobación de las leyes que reconocen facultades extraordinarias se requiere mayoría absoluta.

[68] Artículo 150 numeral 20 de la Constitución Política.

[69] C-691 de agosto 12 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, donde se sintetizó lo consignado en los fallos C-510 de septiembre 3 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-074 de febrero 25 de 1993, M. P. Ciro Angarita Barón; C-050 de febrero 6 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía; C-1316 de septiembre 26 y C-1493 de noviembre 2 de 2000, ambas con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz; C-895 de agosto 22 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-417 de mayo 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; C-1028 de noviembre 27 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y C-097 de febrero 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otros.

[70] "Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a 'crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras', todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas 'leyes cuadros' o 'leyes marco' de que trata el numeral 19 (...)". Corte Constitucional, Sentencia C-417/92. Ver también C-097/03."

[71] "Ver también C-119/96 M. P. Antonio Barrera Carbonell."

[72] Según el Diccionario de la Lengua Española, dentro de las acepciones de "preciso", está ser puntual, fijo, exacto, cierto, determinado.

[73] Cfr. C-119 de 1996, ya reseñada.

[74] Cfr. C-032 de enero 27 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, que declaró exequible el numeral 2º del artículo 89 de la Ley 181 de 1995, que facultó al Presidente para: "Revisar la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado, con el objeto de adecuarlos al contenido de esta Ley."

[75] Cfr. C-097 de febrero 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterada recientemente en el fallo C-572 de julio 18 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

- [76] C-1493 de noviembre 2 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- [77] Cfr. C-240 de marzo 22 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.
- [78] Ley 1474 de 2011.
- [79] Adoptado en diciembre 16 de 1966, ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.
- [80] Cfr. T-190 de marzo 17 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.
- [81] Preceptiva adoptada mediante Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ONU, en diciembre 20 de 1993.
- [82] Convención adoptada en Guatemala en junio 7 de 1999, por la Organización de los Estados Americanos.
- [83] Adoptada en la sede de Naciones Unidas en New York en diciembre 13 de 2006, ratificada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009.
- [84] Por ejemplo, Observación 5, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Documento E/1995/22, párrafo 34.
- [85] En el referido fallo, esta corporación declaró exequible las expresiones “*severas y profundas*”, contenidas en el artículo 1 de la Ley 361 de 1997. En la demanda que dio lugar a ese pronunciamiento, se planteó que esa preceptiva contrariaba el preámbulo y los artículos 13, 47, 48, 53 y 54 superiores, al restringir, según el allí accionante, la protección establecida por esa ley, solamente a favor de quienes tengan una discapacidad severa y profunda, discriminando a quienes presenten una en menor grado.
- [86] En el fallo T-198 de marzo 16 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte efectuó un estudio detallado de los conceptos de deficiencia, discapacidad y minusvalidez, con fundamento en las normas internacionales, la preceptiva nacional y los antecedentes jurisprudenciales.
- [87] T-1040 de septiembre 27 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- [88] Cfr. T-196 de 2006, previamente citada.
- [89] Cfr. C-531 de mayo 10 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- [90] “*Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.*”
- [91] Dicha ley fue promulgada con el objeto de promover “*la implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos*”.
- [92] Mediante esa ley se aprobó la “*Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 13 de 2006. La referida ley fue declarada exequible mediante sentencia C-293 de abril 21 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.
- [93] El precitado fallo C-531 de 2000 explicó que la “*expedición de la Ley 361 de 1997, según se lee en la exposición de motivos [Gaceta del Congreso N° 364, octubre 30 de 1995, págs. 14 y 15] que acompañó el proyecto de ley que le dio origen, fue resultado del propósito de los legisladores colombianos de establecer mecanismos obligatorios que garantizaran la incorporación social de las personas con limitaciones, en el ámbito educativo, del trabajo, de las comunicaciones, del transporte y de los distintos lugares en donde actúan como parte del conglomerado social*”.
- [94] El aparte en negrilla fue declarado exequible mediante sentencia C-531 de 2000, ya referida.
- [95] Allí se reseñó el Convenio 159 de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas de 1983 y el Decreto 2177 de 1989 que reglamentó la Ley 82 de 1988, mediante la cual el Congreso aprobó ese instrumento.
- [96] Allí se reiteró lo expuesto en la sentencia T-427 de junio 24 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- [97] Noviembre 20, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- [98] Cfr. T-516 de mayo 7 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras sentencias.
- [99] Cfr. Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2ª edición, Thompson Civitas, Madrid, 2005. En el derecho constitucional español se acude especialmente al término *acción positiva*, siendo *acción afirmativa* traducción del original inglés *affirmative action*.
- [100] La sentencia *Regents of the University of California vs Bakke*, expedida en 1978 por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en torno a un conflicto surgido a raíz de una política de discriminación positiva aplicada por dicha Universidad, constituyó un importante hito en la consolidación de la doctrina sobre *affirmative action* en ese Estado.
- [101] Cfr., sobre estos temas, entre otras muchas, las sentencias C-371 de 2000, C-964 y C-1036 de 2003, C-174 de 2004, C-101 de 2005, C-667 de 2006, C-932 de 2007 y C-258 de 2008.
- [102] Cfr., también entre otras, las sentencias T-500 de 2002; SU-388, SU-389 y T-726 de 2005; T-061, T-518 y T-593 de 2006; T-1211 y T-1258 de 2008, y T-030 de 2010.
- [103] “*Ver sentencia T-288 de 1995, y C-983 de 2002, entre muchas otras.*”
- [104] “*Sentencia T-288 del 5 de julio de 1995.*”
- [105] “*Ver las Sentencias C-401 de 2003, C-174 de 2004, C-804 de 2009, y C-640 de 2010. Ver también las Sentencias T- 826 de 2004, T-288 de 1995 y T-378 de 1997. Ver igualmente el Auto 06 de 2009.*”
- [106] “*Ver Sentencia C-128 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.*”
- [107] “*Sentencia C-156 de 2004.*”
- [108] Cfr. C-293 de 2010, mediante la cual se declaró exequible la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad adoptada por la ONU en el 2006, al igual que la Ley aprobatoria 1346 de 2009.
- [109] En el fallo C-727 de 2009, se reiteró el C-671 de agosto 20 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- [110] Cfr. entre muchas otras, las sentencias C-671 de 2002 y C-727 de 2009, arriba reseñadas.
- [111] Reseñada en la sentencia C-727 de 2009, ya citada.
- [112] C-991 de octubre 12 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [113] Nótese como al interior de esta actuación se verificó que existen gremios que velan por los derechos y la integración de grupos de personas con algún tipo de discapacidad, que en uno u otro sentido, consideran que la exigencia de la autorización por parte del Ministerio del

Trabajo viene a constituir un obstáculo para el acceso a las oportunidades laborales.

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 00:06:29