

PERSONA DESMOVILIZADA EN PROCESO DE REINCORPORACION A LA VIDA CIVIL - Condición de vulnerabilidad

Aunque en principio el actor podría acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución que considera desconoció sus derechos fundamentales, es procedente el análisis del caso concreto mediante la presente acción de tutela, dada la condición de vulnerabilidad que adujo, pues es desmovilizado en proceso de reincorporación a la vida civil. En el presente caso, el señor... solicita la protección de los derechos fundamentales de defensa, al trabajo y a la igualdad, que considera vulnerados con las actuaciones del SENA.

PROCESO DE REINSERCIÓN SOCIAL PARA LOS DESMOVILIZADOS - Sustento normativo

En relación con el proceso de inserción social para los desmovilizados, el Gobierno Nacional expidió la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, [y, posteriormente prorrogada por las leyes 1106 de 2006 y 142 de 2010], dispuso que las personas desmovilizadas podrían beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto se establecieran. En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 128 de 2003, en el que se fijó la política de reincorporación a la sociedad y los beneficios socioeconómicos que tendrían como garantía de la desmovilización voluntaria. En el artículo 14 del anterior Decreto se refirió expresamente a la posibilidad de que los desmovilizados accedan a los beneficios socioeconómicos, así: una vez expedida la certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas realizará una valoración integral del reincorporado con el fin de determinar su programa de beneficios socioeconómicos. Por su parte, el artículo 16 del Decreto 128 de 2003 señaló que para la procedencia de los beneficios económicos, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, previa evaluación de factibilidad, podría autorizar que el programa aporte recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica para los reincorporados. En cuanto al acceso al empleo el artículo 20 ejusdem señala que el SENA en coordinación con la Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas previa evaluación de factibilidad, podrá autorizar que el programa aporte recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica para los reincorporados. Para tal efecto, esta entidad reglamentará y fijará las características, condiciones y montos de los aportes que se reconozcan. Este proyecto no podrá ser refinanciado en ningún caso, creará una bolsa de empleo y contratación que vincule al mercado laboral a los reincorporados que se acojan al presente decreto. Para este efecto, entrará en relación con los gremios económicos y las distintas empresas del sector productivo o de servicios de la economía. Así mismo, se establecieron las condiciones para acceder a los beneficios socioeconómicos de que trata el Decreto 128 de 2013, en el sentido de que, sólo podrán concederse por una sola vez a cada persona y están condicionados al cumplimiento de los requisitos y obligaciones que el Gobierno Nacional determine y se perderán cuando culmine el proceso de reincorporación a la vida civil, cuando lo abandone el reincorporado o en los demás casos que señale el reglamento que para el efecto deberá expedir cada Ministerio.

FUENTE FORMAL: LEY 418 DE 1997 / LEY 418 DE 1997 / LEY 548 DE 1999 / LEY 782 DE 2002 / LEY 1106 DE 2006 / LEY 142 DE 2010 / DECRETO 128 DE 2003 / DECRETO 128 DE 2003 - ARTICULO 16 / DECRETO 128 DE 2013 / DECRETO 395 DE 2007 - ARTICULO 5

DERECHO AL TRABAJO - Amparo transitorio

Si bien, la Resolución 071 de 2013 determinó el límite de tiempo en que el actor podría realizar la actividad comercial, no encuentra la Sala razón por la cual, el SENA, mediante el comunicado del 27 de enero de 2014 decidió solicitar la entrega de los puntos de venta de los desmovilizados, máxime si en el mismo documento expresó que aún no se ha surtido la oferta pública para adquirir el uso de los espacios que se destinaron para tal actividad y no se demostró que haya incumplido algunos de los deberes y obligaciones que estableció la entidad en el mismo acto administrativo para el desarrollo de esa labor. Pues, si se tiene en cuenta las especiales condiciones del actor, que su subsistencia y la de su familia han dependido por cerca de diez años de la venta de café y comestibles en las instalaciones del Complejo Sur del SENA y, que su formación académica se surtió hasta la básica primaria, se impone, en aplicación efectiva de los derechos y postulados constitucionales, que se garantice el derecho al trabajo y al mínimo vital del señor... hasta tanto, se surta el proceso de oferta pública que adujo la entidad demandada para la adjudicación del punto de venta. Con la venta de café y alimentos de paquete que desarrolla el actor no se está causando perjuicio alguno a la entidad o a un tercero, pues la caseta de comestibles no tiene otro titular y, en ese sentido, mientras se lleva a cabo el trámite de la licitación pública para la adjudicación del mismo, nada impide que el actor siga ejerciendo tal labor y que, una vez se dé inicio al proceso licitatorio para adquirir el derecho sobre el punto de venta se postule como oferente. Lo anterior, por cuanto, no se puede desconocer que el SENA es un establecimiento público con autonomía administrativa, dotada de personería jurídica para llevar a cabo los procesos de oferta pública que considere necesarios en el desarrollo de sus cometidos y no tiene obligación legal definida en el proceso de reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, diferente a la creación de la bolsa de empleo y la formación de los mismos para el empleo y el desarrollo de proyectos productivos. De acuerdo con lo anterior, se modificará el numeral primero de la providencia de primera instancia, en el sentido que se confirmará el amparo transitorio de los derechos invocados y se modificará la orden, en el entendido de que se permita al demandante continuar con su negocio de venta de café y similares y de comestibles, solo de paquete, en el Complejo Sur del SENA de la ciudad de Bogotá, hasta tanto, la entidad concluya el proceso de oferta pública para asignar el espacio físico de los puntos de venta de café del Complejo Sur del SENA y se le asigne el espacio físico al adjudicatario.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00150-01(AC)

Actor: GUSTAVO ADOLFO OROZCO AGUINAGA

Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

La Sala decide la impugnación presentada por la entidad demandada contra la sentencia del 14 de febrero de 2014 proferida por la Sección Primera, Subsección A del Consejo de Estado, que accedió a la solicitud de amparo.

La parte resolutive del fallo dispuso:

“PRIMERO.- AMPÁRASE TRANSITORIAMENTE el derecho fundamental al trabajo en conexidad con la vida digna del señor GUSTAVO ADOLFO OROZCO AGUINAGA, y **ORDÉNASE** a la Directora General del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y a la Subdirectora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones del Instituto Nacional de Aprendizaje – SENA que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, le permitan al demandante continuar con su negocio de venta de café o similares así como la venta de comestibles (sólo paquete) en el Complejo Sur del SENA de la ciudad de Bogotá, hasta que las autoridades competentes certifiquen que se han superado las condiciones de hecho y de derecho que permitieron incluirlo en el programa de reinserción ofrecido por el Gobierno Nacional.

(...)”.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga, en nombre propio, instauró acción de tutela contra la entidad demandada, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“1. Tutelar mis derechos fundamentales de orden constitucional, para evitar un perjuicio irremediable, consagrado en los artículos 13 y 25 de nuestra carta política, los cuales han sido vulnerados en las circunstancias precisadas en esta demanda.

2. Suspender en su integridad, de forma definitiva, los efectos de la Resolución 00070 de 2013 emanada por el SENA, en el centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones, suscrita por la doctora SONIA CRISTINA PRIETO ZARTHA, subdirectora de dicho centro.

3. Se investigue y sancione disciplinariamente, de ser el caso, a la doctora SONIA CRISTINA PRIETO ZARTHA por las violaciones cometidas en personas que nos encontramos en condición de debilidad manifiesta.

4. Se investigue y se sancione por parte de (sic) Consejo Superior de la Judicatura, de ser el caso, al abogado LUIS ALFONSO PINTOR, funcionario del SENA y asesor de la doctora SONIA CRISTINA PRIETO ZARTHA, por la persecución, maltratos, amenazas y obligarnos (sic) a firmar una carta, que él mismo redactó con su puño y letra, renunciando a nuestros derechos, aprovechando su posición dominante y nuestra vulnerabilidad como personas en circunstancias de debilidad manifiesta.

5. Se ordene al Centro Nacional de Aprendizaje (SENA) y/o su directora GINA MARÍA PARODY D'ECHEONA, para que se respete y mantengan (sic) los acuerdos pactados (sic) entre el Gobierno Nacional y los desmovilizados, sus representantes y las madres cabeza de familia que se integraron desde el principio al programa. Y los compromisos, para este caso, que se efectuaron entre el Ministerio del Interior y de justicia (sic) y el SENA. Por demás inmersos en el Decreto 128 de 2003 y las leyes que éste reglamenta”.

2. Hechos

Se advierten como hecho relevantes, los siguientes:

El Gobierno Nacional ha dispuesto la política de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. Con el Decreto 128 de 2003, reglamentó las Leyes 148 de 1997 y 782 de 2002, en materia de reincorporación a la sociedad civil de las personas desmovilizadas para la estabilización socioeconómica mediante proyectos de vida auto sostenible.

El señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga se encuentra vinculado al programa de reinsertados de la población desmovilizada que ofreció el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y la Agencia Colombiana para la Reintegración Social.

El Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Aprendizaje, en adelante SENA, en ejecución de los compromisos de inclusión social, le permitieron a un grupo de desmovilizados instalar puestos para la venta de café y comestibles en centros de formación del Distrito Capital de la entidad, quienes conformaron la Cooperativa de Trabajo Coop Colombia.

Según el artículo 36 de la Resolución 770 de 2001 del centro de aprendizaje, los subdirectores de los centros de formación, deben autorizar mediante resolución motivada *“el uso temporal de sitios (kioscos, casetas, locales etc.) ubicados en las instalaciones del SENA, dispuestos para la prestación del servicio de cafetería o expendio de comestibles y servicio de fotocopiado a los alumnos y servidores públicos del SENA”.*

Desde el año 2004 el Complejo Sur de la Regional del Distrito Capital del SENA autorizó el uso de los espacios físicos de sus instalaciones para la venta de elementos comestibles y bebidas calientes.

El actor manifestó que mediante la Circular 5052-001175 del 23 de agosto de 2005, la Directora de Empleo y Trabajo del SENA *“le reconoció la calidad de propietario del puesto de venta de café y comestibles”*.

Que el 1 de agosto de 2013 la Secretaría Distrital de Salud visitó los puestos de venta ubicados en el Complejo Sur de la Regional del Distrito Capital del SENA y recomendó la implementación de medidas fitosanitarias.

Como consecuencia de la visita de la Secretaría Distrital de Salud, la Directora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones del SENA, ubicado en el Complejo Sur de la entidad, ordenó a los celadores que decomisaran, al actor y a los otros propietarios de los puntos de venta, los productos que tenían para la comercialización y los encerres, así como el sellamiento de las casetas.

Dijo que la funcionaría les indicó a los propietarios de los puestos de venta [sin señalar la fecha] que se trataba de una medida transitoria, hasta tanto se construyeran los kioscos con las especificaciones y recomendaciones fitosanitarias de la Secretaría Distrital de Salud.

El 6 de septiembre de 2013 el actor y el señor Carlos Arturo Sierra García solicitaron a la doctora Sonia Cristina Prieto, Directora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones del SENA, autorización para vender *“elementos comestibles no preparados (bebidas calientes y frías)”*, con el argumento que el sustento de ellos y sus familias dependía de la esa actividad comercial.

En el documento los peticionarios se comprometieron a dar cumplimiento a las normas que la entidad dispusiera para el ejercicio de la labor de venta, a cancelar los salarios y prestaciones de las personas que laboraban en las casetas y manifestaron que se acogerían al tiempo que les autorizara trabajar.

La Directora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones del SENA expidió las Resoluciones 070 y 071 del 19 de septiembre 2013 con las que asignó el uso temporal de un espacio físico del Complejo Sur de la entidad a los señores Carlos Arturo Sierra García y Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga, respectivamente, para que realizaran la venta de café y similares y comestibles de paquete.

Las mencionadas resoluciones señalaron que el tiempo de autorización para el uso del espacio físico sería hasta el 31 de diciembre de 2013, salvo que el SENA terminara el permiso concedido por el incumplimiento de los deberes y

obligaciones previamente determinados ó por realizar alguna conducta catalogada como prohibición.

Que el 27 de enero de 2014 la Directora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones del SENA envió aviso de desahucio del local comercial con plazo de ocho días, con el argumento de que los puntos de venta serían sometidos a proceso de licitación, sin tener en cuenta que quienes venden en el complejo sur de la entidad llevan más de diez años ejerciendo esa labor.

El actor señaló que con la *“Resolución 070 de 2013”* se desconoció *“a. la promesa hecha, a nosotros los reintegrados, por parte del Gobierno Nacional. b. El acuerdo entre el Ministerio del Interior y de Justicia (sic) y el SENA para implementar dicha política. c. El decreto 128 de 2003, especialmente el papel que debe jugar el SENA en este proceso. d. Igualmente desconoce los derechos que hemos adquirido al desarrollar un proyecto económico, con recursos propios, que en su momento el SENA nos reconoció como propietarios y los cuales (sic) hemos acreditado durante diez años ininterrumpidos e. Esta resolución no solo desconoce nuestros derechos, sino que con ella la doctora Sonia Cristina Prieto pretende allanar el camino para cumplir su cometido. El cual es despojarnos de nuestros negocios para entregárselos a personas que desconocernos, arrebatándonos nuestro patrimonio y fuentes de trabajo, destruyendo de un solo tajo, el proyecto de “vida segura y digna” en que nos embarcó el Gobierno Nacional”*.

Afirmó que, el abogado asesor de la entidad, doctor Luis Alfonso Pintor, lo amenazó con tirar sus enseres a la calle y lo obligó a firmar un documento en el que expresó la intención de renunciar a los derechos sobre el punto de venta.

3. Oposición

El **Director de la Regional del Distrito Capital del SENA** manifestó que el plan nacional de desmovilización dispone de diferentes instrumentos para que los desmovilizados puedan acceder a los beneficios socioeconómicos que establezca el Gobierno Nacional.

Que el proceso de desmovilización y reincorporación consta de dos etapas, la primera, el programa de atención humanitaria al desmovilizado, que depende del Ministerio de Defensa para que preste la ayuda requerida y realice la valoración integral del núcleo familiar, con el fin de que el Comité Operativo para la Dejación de Armas –CODA, certifique que la persona pertenecía a un grupo armado y su

voluntad de abandonarlo y, certificada la condición de desmovilizado, pueda acceder a los beneficios socioeconómicos.

La segunda etapa es el programa de reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, que está a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas –ACR, quien realiza la valoración integral de las personas para determinar la asistencia psicosocial y la procedencia de los beneficios socioeconómicos, para completar el proceso de reincorporación a la vida civil.

Señaló que el artículo 20 del Decreto 128 de 2003 establece el compromiso del SENA y del Ministerio del Interior en la creación de una bolsa de empleo y contratación para vinculación a la vida laboral de los reincorporados a la vida civil.

Que en desarrollo de los deberes constitucionales y legales, en especial las establecidas en el artículo 14 del Decreto 249 de 2004, el SENA brinda a las personas en proceso de reintegración cupos de formación a nivel nacional, que les permiten a los beneficiarios desarrollar competencias para su empleabilidad o para la formulación de proyectos productivos.

Indicó que pertenecer a la referida bolsa de empleo no depende del centro de enseñanza sino de que el interesado se inscriba y esté pendiente de las vacantes que se publiquen y, verificada la base de datos, se advirtió que el actor no se encuentra registrado en la bolsa de empleo o que haya elevado solicitud para pertenecer en algún programa de formación que ofrece la entidad.

Informó que actualmente no existe convenio vigente entre el SENA y el Ministerio del Interior o con el Ministerio de Justicia y del Derecho para otorgar espacios físicos del SENA para la comercialización de productos.

Afirmó que el señor Orozco Aguinaga es propietario de la actividad económica de venta de productos, así como del mobiliario que utiliza para tal fin, sin embargo, no es dueño del espacio en que desarrolla su actividad, porque es de carácter público, diferente es que se le dio autorización para hacer uso de él sin que ello sea un título de transferencia de dominio.

Que en los archivos de la entidad reposa solicitud del 21 de octubre de 2004 mediante la que la Cooperativa Coop Colombia, integrada por población

reinsertada, pide autorización a los centros de formación de la Regional Distrito Capital del SENA para instalar puntos de venta de café.

Con la Circular 4042-38820 del 12 de noviembre de 2004, el Coordinador del Grupo de Bienes, Servicios y Logística informó a la Cooperativa Coop Colombia el interés de algunos de los subdirectores de los centros de aprendizaje en apoyar dicha instalación y mediante el Oficio 5051-02021 del 7 de diciembre de 2004 la Directora de Empleo y Trabajo del SENA, Julia Gutiérrez de Piñeres, reiteró la solicitud de apoyo a la Cooperativa Coop Colombia.

Las mencionadas comunicaciones dan cuenta de la intención de apoyo que tiene la entidad con la generación de empleo para los reinsertados, a través de la facilitación de espacios físicos en los centros de formación, pero, no obedeció a alguna directriz o convenio interadministrativo o de cooperación, o a un deber legal, pues los deberes del SENA con la población reinsertada nada tienen que ver con la facilitación de espacios locativos en el interior de sus sedes.

Sostuvo que el 1° de agosto de 2013, la Secretaría Distrital de Salud realizó visita de inspección, vigilancia y control en la que se levantó acta de control higiénico sanitaria sobre el espacio y las condiciones del Complejo Sur del SENA, en la que el actor ofrecía todo tipo de alimentos a la comunidad académica, la cual, fue desfavorable y, en consecuencia, con las actas 142990 y 142991 se aplicó la medida de seguridad de suspensión parcial de servicios de trabajo, decomiso y la destrucción de alimentos listos para consumo, lo cual obedeció a las funciones de investigación administrativa que tiene esa Secretaría y no a la persecución del SENA contra el demandante.

Manifestó que el Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones del SENA no realizó promesa de autorizar de manera permanente o vitalicia el desarrollo de la actividad de venta de café y comestibles a los peticionarios, por el contrario, con las Resoluciones 070 y 071 del 19 de septiembre de 2013, se autorizó el uso temporal de espacios físicos adecuados para realizar la actividad de venta, entre ellos, al actor.

La autorización de permanencia dentro del Complejo Sur de la entidad se expidió hasta el 31 de diciembre de 2013, hecho que fue conocido por los interesados y, en ese sentido, la carta del 27 de enero de 2014, fue un recordatorio de que el plazo estaba vencido.

Que la afirmación de que el actor recibió amenazas por parte del doctor Luis Alfonso Pinto es temeraria, por lo que, debe ser probada.

En aras de garantizar la libre concurrencia y la prestación de los servicios de alimentos en condiciones de calidad, se informó a los interesados que el uso de los espacios físicos para esa actividad sería sometida a convocatoria pública, en la que todo aquel que desee participar y cumpla con las condiciones que determine la entidad puede postularse para que se adjudique el espacio físico, como ya se realizó en otras oportunidades.

4. Providencia impugnada

La Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 14 de febrero de 2014, amparó transitoriamente el derecho fundamental al trabajo en conexidad con la vida digna y ordenó a la Directora General del SENA y a la Subdirectora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones que permitieran al demandante continuar con el negocio de venta de café y similares, así como de comestibles (solo de paquete) en el Complejo Sur del SENA de Bogotá, hasta que las autoridades competentes certifiquen que se superaron las condiciones de hecho y de derecho que le permitieron incluirlo en el programa de reinserción del Gobierno Nacional.

Lo anterior, por cuanto, la entidad demandada no acreditó que el demandante haya cumplido con el proceso de resocialización del Gobierno Nacional y, por esa razón, no podía reclamarle al actor el espacio que se le concedió para que explotara la actividad comercial, pues se trata de un sujeto de protección especial por su condición de desmovilizado.

5. Impugnación

El **Director de la Regional del Distrito Capital del SENA** impugnó la decisión de primera instancia, por las razones que se exponen a continuación:

El demandante solicitó suspender la Resolución 071 de 2013 y dicho acto administrativo no generó consecuencia alguna frente a su situación particular, pues el acto administrativo autorizó específicamente al señor Carlos Arturo Sierra García el uso temporal del espacio físico del Complejo Sur.

Que no es cierta la afirmación del *a quo*, según la cual, el SENA forma parte del proceso de reintegración de personas y grupos alzados en armas, en el sentido de

brindarles la posibilidad de acceder al proyecto de vida que les genere ingresos para que se reintegren a la vida civil.

Además, dijo que el SENA no sería el único responsable de la reincorporación del demandante al proceso de reinserción, pues también lo son la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa, a través del CODA, la Agencia Colombiana para la Reinserción ACR, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas -FOMIPYME entre otras, por lo que solicitó vincularlas al presente trámite.

En cuanto al proceso de reintegración, indicó que luego de que se obtiene la certificación que acredita a una persona como desmovilizado, puede acceder voluntariamente al proceso de reintegración social y económica liderado por la Agencia Colombiana de Reintegración, a través de la ruta de reintegración que dura aproximadamente seis años y medio, en compañía de un profesional de la agencia, quienes buscan actividades y proyectos de vida que les permitan sostenerse económicamente.

Que la Agencia Colombiana de Reintegración otorga beneficios a favor de quienes se someten al proceso de reintegración, como atención psicosocial, atención en salud, educación, apoyo económico, acceso a la formación para el trabajo, orientación jurídica, seguro de vida y la inserción económica, que comprende la etapa del acompañamiento para la empleabilidad, a través de la agencia pública de empleo del SENA y, la del desarrollo de planes de negocio, mediante la asesoría para el emprendimiento de proyectos productivos.

De acuerdo con lo anterior, las obligaciones del SENA respecto de las personas en proceso de reintegración son de carácter legal, específicamente el contemplado en el artículo 128 del Decreto 128 de 2003, en relación con la creación de la bolsa de empleo y contratación para la vinculación al mercado laboral de los reinsertados.

Informó que en virtud del Convenio Interadministrativo Marco de Cooperación 000110 de 2005, que se encuentra liquidado, celebrado entre el Ministerio del Interior en apoyo con la Agencia Colombiana para la Reintegración se ofreció a los beneficiarios del programa de reinserción, capacitación, orientación personal y asesoría para el impulso de proyectos productivos y promoción de empleo.

En desarrollo del Decreto 2020 de 2006, el SENA brinda a las personas en proceso de reintegración cupos de formación a nivel nacional, que permiten a los beneficiarios desarrollar las competencias necesarias para su empleabilidad, por lo tanto, pertenecer a los programas de formación para el trabajo o a la bolsa de empleo de la entidad depende exclusivamente del interesado.

Aclaró que la medida sanitaria impuesta por la Secretaría Distrital de Salud no fue levantada, pero que el Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones, con el ánimo de no afectar el trabajo del actor y los demás vendedores de café, reubicó los puestos de venta a otro espacio con mejores condiciones higiénico sanitarias y expidió la Resolución 071 de 2013, con la que autorizó el uso de los espacios comunes hasta una fecha determinada.

6. Intervención adicional del demandado

El **Director de la Regional del Distrito Capital del SENA**, allegó escrito en el que solicita que se aclare el alcance de la decisión de primera instancia, en cuanto a las consecuencias jurídicas que se producirían en caso de que el actor no cumpla con la orden de no vender comestibles no empaquetados en el punto de venta del Complejo Sur de la entidad.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece: *«Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto»*.

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Se anota que, aunque en principio el actor podría acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución que considera desconoció sus derechos fundamentales, es procedente el análisis del caso concreto mediante la presente acción de tutela, dada la condición de

vulnerabilidad que adujo, pues es desmovilizado en proceso de reincorporación a la vida civil.

En el presente caso, el señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga solicita la protección de los derechos fundamentales de defensa, al trabajo y a la igualdad, que considera vulnerados con las actuaciones del SENA.

A la Sala le corresponde resolver la impugnación interpuesta por la entidad demandada contra la sentencia del 14 de febrero de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a la solicitud de amparo.

Como fundamento de la impugnación, el SENA indicó que el fallo de primera instancia fue incongruente, por cuanto (i) el actor solicitó suspender los efectos de la Resolución 070 de 2013 y que ese acto administrativo no le generó consecuencia alguna y, (ii) el SENA no hace parte del proceso de reintegración de personas y grupos alzados en armas, en el sentido de brindarles el acceso a proyectos que les generen ingresos.

Al respecto se observa que, a pesar de que el acto administrativo que se acusa mediante el ejercicio de la acción de tutela de la referencia es concretamente la "Resolución 070 de 2013", de la lectura de la misma se advierte que en dicho acto administrativo el SENA autorizó al señor Carlos Arturo Sierra García el desarrollo temporal de la actividad de venta de café y comestibles de paquete y que fue a través de la Resolución 071 de 2013 que hizo la misma declaración a favor del actor, las cuales guardan identidad de contenido, por lo que, se entiende que la vulneración de los derechos alegados por el actor se refiere a este último acto administrativo.

Ahora bien, en relación con el proceso de reinserción social para los desmovilizados, el Gobierno Nacional expidió la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, [y, posteriormente prorrogada por las leyes 1106 de 2006 y 142 de 2010], dispuso que las personas desmovilizadas podrían beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto se establecieran.

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 128 de 2003, en el que se fijó la política de reincorporación a la sociedad y los beneficios socioeconómicos que tendrían como garantía de la desmovilización voluntaria.

En el artículo 14 del anterior Decreto se refirió expresamente a la posibilidad de que los desmovilizados accedan a los beneficios socioeconómicos, así: *“una vez expedida la certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas realizará una valoración integral del reincorporado con el fin de determinar su programa de beneficios socioeconómicos”*.

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 128 de 2003 señaló que para la procedencia de los beneficios económicos, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, previa evaluación de factibilidad, podría autorizar que el programa aporte recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica para los reincorporados.

En cuanto al acceso al empleo el artículo 20 *ejusdem* señala que el SENA *“en coordinación con la Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas previa evaluación de factibilidad, podrá autorizar que el programa aporte recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica para los reincorporados. Para tal efecto, esta entidad reglamentará y fijará las características, condiciones y montos de los aportes que se reconozcan. Este proyecto no podrá ser refinanciado en ningún caso, **crearé una bolsa de empleo y contratación que vincule al mercado laboral a los reincorporados que se acojan al presente decreto.** Para este efecto, entrará en relación con los gremios económicos y las distintas empresas del sector productivo o de servicios de la economía”*. (Negrilla fuera de texto)

Así mismo, se establecieron las condiciones para acceder a los beneficios socioeconómicos de que trata el Decreto 128 de 2013, en el sentido de que, sólo podrán concederse por una sola vez a cada persona y están condicionados al cumplimiento de los requisitos y obligaciones que el Gobierno Nacional determine y se perderán cuando culmine el proceso de reincorporación a la vida civil, cuando lo abandone el reincorporado o en los demás casos que señale el reglamento que para el efecto deberá expedir cada Ministerio.

En relación con la pérdida de los beneficios del proceso de reinserción a la vida civil, el artículo 5º del Decreto 395 de 2007 señala que se pierden cuando:

“1. Cuando se considere que se ha cumplido con el proceso de reintegración social y económica, de acuerdo con los criterios

previamente establecidos por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

2. Cuando el beneficiario incumpla los compromisos adquiridos durante su desmovilización voluntaria y, aquellos pactados con la Alta Consejería.

Parágrafo. La pérdida de beneficios se establecerá mediante acto administrativo motivado, expedido por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, frente al cual podrán interponerse los recursos de ley”.

Y, el artículo 28 de la Resolución 0754 del 18 de julio de 2013, de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas indica que el proceso de reintegración terminará por una de las siguientes razones:

“1. Culminación de la ruta de reintegración.

2. Terminación de los beneficios previstos en esta Resolución.

3. Renuncia voluntaria al proceso de reintegración, siempre que no se encuentre incurso en una causal de pérdida de beneficios.

*4. Pérdida de beneficios del proceso de reintegración.
(...).”.*

En el expediente de tutela obra certificación No. 1202-03, mediante la que el Comité Operativo para la Dejación de Armas CODA señala que el señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga se desmovilizó voluntariamente de la organización armada al margen de la ley a la que perteneció.

Así mismo, obra constancia del 9 de septiembre de 2013 expedida por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas – Centro de Atención de Servicios de Engativá, en el que se informa que el actor ingresó al proceso de reintegración de la ACR y se encuentra registrado como activo y que dentro de la ruta de reintegración se le prestó atención psicosocial, en formación académica y para la generación de empleo, esto, mediante el desembolso para el proyecto productivo de venta de bebidas calientes, en el año 2004.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que el demandante se encuentra en proceso de reintegración a la vida civil, pues no se evidencia que se haya dado por terminada la ruta de reintegración ni de que haya perdido los beneficios de la desmovilización voluntaria.

Ahora bien, analizado el marco normativo del trámite de reintegración social,

económica y civil de los desmovilizados y reinsertados de los grupos al margen de la ley, no se observa que alguna entidad pública, en particular el SENA, deba brindar alternativas laborales de manera permanente e indefinida a quienes hagan parte del programa de reinsertación.

En relación con las obligaciones sociales del SENA con el proceso de reincorporación económica de los desmovilizados, de las normas que desarrollan el proceso de reintegración, se advierte que el artículo 20 del Decreto 128 de 2003 dispone de la creación de la bolsa de empleo y contratación que vincule al mercado laboral a los reincorporados.

Sin embargo, el SENA con el ánimo de apoyar los proyectos productivos de los reinsertados [Cooperativa Coop Colombia], desde el año 2004 permitió ubicar puntos de venta de café en los centros de formación de la entidad, en el caso que nos ocupa, autorizó al señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga en el Complejo Sur de SENA de la ciudad de Bogotá.

A folio 12 del cuaderno 1 obra Oficio del 1º de agosto de 2013 mediante el que el Coordinador y la Administradora del Complejo Sur del SENA comunicaron a los vendedores informales de Coop Colombia, que como consecuencia de la visita de la Secretaría Distrital de Salud y del decomiso de alimentos perecederos, según consta en las actas 423959, 502580 y 75121 [sin fecha], se decretó como medida sanitaria de seguridad la suspensión del servicio en los puntos de venta ubicados en los pasillos de las instalaciones del Complejo Sur de la entidad y, en consecuencia, ordenaron retirar los productos, la suspensión de actividades de almacenamiento y la venta de alimentos perecederos y no perecederos, hasta tanto se superaran los requerimientos de la Secretaría Distrital de Salud.

Posteriormente, la Subdirectora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones expidió las Resoluciones 070 y 071 de 2013, mediante las que accedió a la solicitud de los señores Carlos Arturo Sierra y Gustavo Adolfo Orozco, respectivamente, y autorizó de manera temporal el uso del espacio físico de las instalaciones del Complejo Sur del SENA para la venta de café y similares y de comestibles, solo de paquete.

A folio 18 se observa comunicado del 27 de enero de 2014, a través del que la misma funcionaria informó a los beneficiarios de las anteriores resoluciones que el permiso temporal otorgado para la venta de café y comestibles de paquete finalizó el 31 de diciembre de 2013, por lo que, otorgó plazo para la entrega del espacio físico hasta el 5 de febrero de 2014 y, los invitó a hacer parte como oferentes de la

convocatoria pública que se llevaría a cabo, en caso de continuar interesados en seguir desarrollando la misma labor.

Se observa que la Resolución 071 de 2013 otorgó permiso transitorio al señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga para realizar la venta de café y similares y alimentos de paquete, en la que se estableció como límite de tiempo para la entrega del espacio físico el 31 de diciembre de 2013, sin embargo, como se vio, solo hasta el 27 de enero de 2014 la entidad requirió la entrega del punto de venta.

Si bien, la Resolución 071 de 2013 determinó el límite de tiempo en que el actor podría realizar la actividad comercial, no encuentra la Sala razón por la cual, el SENA, mediante el comunicado del 27 de enero de 2014 decidió solicitar la entrega de los puntos de venta de los desmovilizados, máxime si en el mismo documento expresó que aun no se ha surtido la oferta pública para adquirir el uso de los espacios que se destinaron para tal actividad y no se demostró que haya incumplido algunos de los deberes y obligaciones que estableció la entidad en el mismo acto administrativo para el desarrollo de esa labor.

Pues, si se tiene en cuenta las especiales condiciones del actor, que su subsistencia y la de su familia han dependido por cerca de diez años de la venta de café y comestibles en las instalaciones del Complejo Sur del SENA y, que su formación académica se surtió hasta la básica primaria, se impone, en aplicación efectiva de los derechos y postulados constitucionales, que se garantice el derecho al trabajo y al mínimo vital del señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga, hasta tanto, se surta el proceso de oferta pública que adujo la entidad demandada para la adjudicación del punto de venta.

Con la venta de café y alimentos de paquete que desarrolla el actor no se está causando perjuicio alguno a la entidad o a un tercero, pues la caseta de comestibles no tiene otro titular y, en ese sentido, mientras se lleva a cabo el trámite de la licitación pública para la adjudicación del mismo, nada impide que el señor Orozco Aguinaga siga ejerciendo tal labor y que, una vez se dé inicio al proceso licitatorio para adquirir el derecho sobre el punto de venta se postule como oferente.

Lo anterior, por cuanto, no se puede desconocer que el SENA es un establecimiento público con autonomía administrativa, dotada de personería jurídica para llevar a cabo los procesos de oferta pública que considere necesarios en el desarrollo de sus cometidos y no tiene obligación legal definida en el proceso de reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, diferente a la creación de

la bolsa de empleo y la formación de los mismos para el empleo y el desarrollo de proyectos productivos.

De acuerdo con lo anterior, se modificará el numeral primero de la providencia de primera instancia, en el sentido que se confirmará el amparo transitorio de los derechos invocados y se modificará la orden, en el entendido de que se permita al demandante continuar con su negocio de venta de café y similares y de comestibles, solo de paquete, en el Complejo Sur del SENA de la ciudad de Bogotá, hasta tanto, la entidad concluya el proceso de oferta pública para asignar el espacio físico de los puntos de venta de café del Complejo Sur del SENA y se le asigne el espacio físico al adjudicatario.

En relación con el documento que allegó la entidad demanda en el que solicita se aclare qué consecuencias jurídicas generaría el posible incumplimiento de la prohibición de vender comestibles que no sean de paquete por parte del señor Orozco Aguinaga, se anota que la autorización temporal para la venta de café y productos empacados se hizo a través de la Resolución 071 de 2013, por lo que, en caso de incumplimiento de los deberes allí consagrados, como la venta de productos diferentes a los autorizados, generaría las consecuencias jurídicas que ella consagra, concretamente en el artículo 2º, según el cual, procedería la entrega el espacio físico.

Se negará la solicitud de la entidad demandada, expuesta en el escrito de impugnación, de vincular al presente trámite a la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa, a través del CODA, la Agencia Colombiana para la Reinserción ACR, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –FOMIPYME, por cuanto, para efectos de la acreditación de la condición de reinsertado del actor, basta con las certificaciones del CODA y de la ACR que obran en el expediente de tutela y frente a las demás circunstancias alegadas en el presente caso, esas entidades no tiene competencia o injerencia alguna frente a las decisiones del SENA en relación con la asignación de los espacios físicos para la venta de café y comestibles.

En consecuencia, se modificará la providencia del 14 de febrero de 2014, proferida por la Sesión Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, objeto de impugnación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

1. **MODIFÍCASE** el numeral primero de la providencia de 14 de febrero de 2014 proferida por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, quedará así:

AMPÁRASE transitoriamente el derecho fundamental al trabajo, en conexidad con la vida digna del señor Gustavo Adolfo Orozco Aguinaga y, **ORDÉNASE** a la Directora General del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y a la Subdirectora del Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones el Instituto Nacional de Aprendizaje – SENA que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, le permitan al demandante continuar con su negocio de venta de café y similares y de comestibles, solo de paquete, en el Complejo Sur del SENA de la ciudad de Bogotá, hasta tanto, la entidad concluya el proceso de oferta pública para asignar el espacio físico de los puntos de venta de café del Complejo Sur del SENA y se le asigne el espacio físico al adjudicatario.

2. Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ