

Sentencia No. T-160/94

**DERECHO A LA VIDA-Amenaza/DERECHO DE
PETICION/PERSONAL DOCENTE-Traslado/SERVIDOR
PUBLICO-Reubicación/ FALLO DE TUTELA-Ordenes**

Es deber de la administración actuar con diligencia, celeridad y eficacia para decretar la reubicación del servidor público, que no se encuentra en condiciones de atender sus funciones en el lugar inicialmente asignado, porque su vida se halla en grave peligro. En este caso se trata de un tipo específico de situación de hecho en la que se configura una grave amenaza contra el derecho a la vida del educador ubicado en una zona de evidente alteración del orden público, y no de una simple petición ordinaria de traslado. Se trata de una educadora que ha demostrado sumariamente que su vida corre peligro en las mencionadas condiciones de gravedad y evidencia, lo cual hace que corresponda a la administración, y en especial a la autoridad nominadora, actuar ante la petición presentada, con la diligencia, eficacia y celeridad correspondientes con el fin de protegerla. En estos casos, la decisión de tutela debe dirigirse contra las autoridades nominadoras y no contra cualquiera otra autoridad administrativa, como ocurre en el asunto que se revisa, en el que se ordena al Gobernador de Santander proceder a decretar el traslado, sin ser aquél la autoridad nominadora; debe entenderse que la tutela se concede en relación con específicas actuaciones u omisiones de determinadas autoridades, y que el fallo respectivo no puede extenderse a otras entidades o autoridades no relacionadas de modo directo con la situación en la que se presenta la violación o la amenaza de violación del derecho fundamental.

REF.: Expediente No. T-24764

Actor:

MARIA FLORENCIA GELVES DE
PABON

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., marzo veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala de Revisión de Tutelas, integrada por los honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO

MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales previo estudio del Magistrado ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Tribunal Administrativo de Santander el cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993), y por el H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el veintidós (22) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1. Mediante escrito presentado el día 23 de julio de 1993 ante el H. Tribunal Administrativo de Santander, el apoderado de la señora María Florentina Gelves de Pabón, ejerció la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Nacional en contra de la Oficina Seccional de Escalafón de Santander y de la Secretaria de Educación de Santander para que se ordenara la reubicación y el traslado del sitio de trabajo de su mandante, con el fin de proteger sus derechos constitucionales a la vida y al trabajo. La petición se dirige contra las omisiones de las mencionadas entidades en el sentido de no haber atendido la solicitud de reubicación en el lugar de trabajo a la peticionaria.

2. Los hechos que señala la peticionaria como causa de la acción se resumen así:

a) La peticionaria se desempeña como educadora desde 1976 en el municipio de Matanza, corregimiento del Paujil.

b) Afirma que el 5 de mayo de 1993, se presentaron en la Escuela personas armadas con uniformes de la Policía Nacional, con el propósito de realizar una reunión con los habitantes de la vereda, y que ante esta situación manifestó que el lugar no era adecuado por la presencia de los niños. En su opinión, ésta actitud le hizo víctima de amenazas de muerte por parte de los guerrilleros, que la obligaron a trasladarse a Bucaramanga. Para acreditar la situación indicada, la peticionaria allega dos declaraciones extrajuicio en las que se encuentran afirmaciones que corroboran los hechos materia de su petición.

c. Informa que en mayo de 1993 presentó denuncia penal ante la Unidad previa y permanente de Bucaramanga, por los hechos ocurridos en su lugar de trabajo.

d. Indica que, en múltiples ocasiones, con todas las pruebas recaudadas, dirigió solicitudes a las diferentes autoridades competentes, con el fin de obtener su reubicación, y la Oficina Seccional de Escalafón el 8 de julio de 1993, resolvió desfavorablemente la petición de traslado, argumentando que carecía de requisitos legales. Manifiesta que dirige la petición de tutela de los mencionados derechos constitucionales fundamentales contra las omisiones correspondientes de la Oficina Seccional de Escalafón de Santander del Ministerio de Educación Nacional y de la Secretaria de Educación de Santander, por haber ellos omitido el deber que les corresponde de actuar en su favor ante las amenazas que le han hecho por desempeñar el cargo de educadora. Se encuentran en el expediente varios documentos en los que la peticionaria se dirige a las mencionadas entidades para solicitarles su traslado por las mismas razones que anota en su petición de tutela.

II. LA PRIMERA INSTANCIA

Previo el análisis de la documentación aportada, el H. Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia calendada el cuatro (4) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió "Denegar por improcedente la acción de tutela instaurada por la señora MARIA FLORENTINA GELVES DE PABON, mediante apoderado judicial". Lo anterior aparece fundamentado en las consideraciones que se resumen a continuación:

a) Con respecto al derecho a la vida dispone que "tienen que interpretarse en un sentido integral, por cuanto ésta no es la mera subsistencia, sino la existencia digna y sana, en cuanto su desconocimiento implique amenazas o violación de éste, por ello cuando el concepto de violación de este derecho implique una relación con otros, de los cuales probablemente se derive la violación o amenaza contra la vida, el juzgador debe apreciar si se da concreto tal amenaza o violación".

b) En cuanto a la omisión que alega la peticionaria por parte de la Secretaria de Educación y la Oficina Seccional de Escalafón de Santander en atender su solicitud de reubicación, la Sala considera dichas oficinas "han estado cumpliendo con el diligenciamiento que se exige para estos casos" y en particular en lo referente al caso concreto, "ya que si en primer término se le resolvió desfavorablemente su pretensión y se le explicó que a esa medida se había llegado por no cumplir con los requisitos legales del Decreto 1645 de 1992, lo conveniente es que se ajuste a las exigencias de ley y cumplidos los mismos, seguramente las oficinas encargadas de estos trámites podrán dar una solución definitiva a sus necesidades, las cuales no pueden ser resueltas a través del mecanismo de la tutela, pues se observa que no se han agotado las etapas previstas en el decreto antes mencionado."

En este sentido el H. Tribunal destaca que el Decreto Reglamentario 1645 de 1992 expedido por el Gobierno Nacional precisó los mecanismos y el procedimiento administrativo que debe cumplirse para resolver la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados que se encuentren bajo amenaza a la vida o la integridad personal, exigiendo entre otros requisitos que se envíe al jefe seccional de escalafón por intermedio la autoridad nominadora la solicitud de estudio de la situación; además, el H. Tribunal manifiesta que según el mencionado decreto reglamentario, a la solicitud mencionada se debe anexar el concepto y la recomendación de la misma autoridad nominadora sobre el caso objeto de la solicitud.

Señala en este sentido el Tribunal que "Las directrices a que nos hemos referido deben observarse a cabalidad por la interesada y no es tarea de la Corporación suplir las deficiencias que se observen por parte de las autoridades administrativas, frente a los requerimientos que con base en la ley se les hagan a los interesados." Se destaca el énfasis que hace la providencia de primera instancia en ".los trámites y procedimientos que debe cumplir el docente para que se le estudie su caso en el comité especial de docentes amenazados."

C. En lo que atañe a la violación al derecho al trabajo cita el pronunciamiento del H. Consejo de Estado de 27 de abril de 1993 que establece que para la solicitud de traslado de sitio de trabajo se debe seguir el trámite de acuerdo con la normatividad establecida para los docentes y que en términos generales el traslado no tiene el carácter de obligatorio. En la providencia del H. Consejo de Estado y que se cita se destaca el carácter de medio para asegurar movimientos de personal dentro de la Administración Pública que tiene el traslado, junto con el encargo y el ascenso y la improcedencia de la acción de tutela para obtener la correspondiente actuación de la Administración Pública.

III. LA IMPUGNACION

a) Dentro del término legal, el apoderado de la señora MARIA FLORENTINA GELVES DE PABON, impugnó el fallo proferido por el H. Tribunal Administrativo de Santander, alegando que la acción de tutela puede utilizarse en este caso como mecanismo transitorio, toda vez que aunque existe un procedimiento para el traslado, mientras éste se surte, el docente debe permanecer en el lugar asignado so pena de destitución, presentándose "una disyuntiva; inicia el trámite para el traslado y expone su vida o se coloca a salvo de perder la vida y se expone a perder el trabajo".

Afirma que si bien es cierto que la docente recibió con fecha del nueve de agosto de 1993, y durante el término de ejecutoria para la impugnación, respuesta favorable del comité de docentes amenazados del Ministerio de Educación Nacional Oficina Seccional de Escalafón, no es menos cierto que esta respuesta la obliga a permanecer en el sitio de trabajo hasta que el nominador legalice su situación, con lo cual se está exponiendo su vida

y la amenaza de violación de su derechos constitucional fundamental sigue en pie.

IV. LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Al H. Consejo de Estado correspondió desatar la impugnación presentada mediante sentencia proferida el veintiuno (21) de septiembre de 1993 en la que resolvió REVOCAR la providencia impugnada y ordenó "al señor Gobernador del departamento de Santander, disponer el traslado de la señora MARÍA FLORENTINA GELVES DE PABON a un lugar que le permita continuar ejerciendo su profesión docente en condiciones normales de seguridad personal". Para ello, señala el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del fallo. Las razones que le permitieron a la Sala arribar a esa solución, se sintetizan así:

a) "Respecto al derecho al trabajo que se dice amenazado, la Sala ha tenido oportunidad de expresar en múltiples ocasiones que no obstante ser un derecho fundamental, al no haber sido incluido por el artículo 85 de la Constitución dentro de los de aplicación inmediata, su satisfacción debe obtenerse mediante los procedimientos señalados por el legislador, diferentes a la acción de tutela que emerge directamente del ordenamiento constitucional".

b) Deduce que son válidos los temores expresados por la accionante, de acuerdo con la documentación aportada y al hecho de que la misma ha laborado durante diecisiete años en el mencionado corregimiento "lo que hace suponer su arraigo a la región, su vocación de servicio y la ausencia de intereses diferentes a los de conservar su vida".

c) No comparte el criterio de la Oficina Seccional de Escalafón de Santander al exigir que la solicitud elevada ante el comité de docentes amenazados debe hacerse por conducto del ente nominador, es decir, la Secretaría de Educación, ya que esta decisión contraría los principios de economía, celeridad y eficacia, pues lo lógico hubiera sido que directamente se le hubiese pedido a la Secretaría que refrendara o coadyuvara la solicitud.

Por no estar de acuerdo con los planteamientos acogidos por la Sala, salvaron el voto los H. Magistrados Miren De La Lombana de Magyaroff, Clara Forero de Castro, Consuelo Sarria Olcos, Daniel Suárez Hernández y Julio Cesar Uribe Acosta. Así mismo, se presentó aclaración de voto del H. Magistrado Libardo Rodríguez Rodríguez.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

Segunda: La Procedencia de la Acción de Tutela para la protección de la vida de educadores cuando se encuentra amenazada por grupos armados.

En esta oportunidad se plantea como aspecto sustancial y de fondo, la procedencia de la acción de tutela de los derechos constitucionales fundamentales para procurar el amparo judicial directo del derecho a la vida, cuando la persona se encuentra al servicio del Estado como educador, y por la misma razón ha sido víctima de amenazas contra su vida por grupos reconocidos de delincuentes que cuentan con abundantes recursos físicos y con armamento, como es el caso de las bandas armadas de guerrilleros y terroristas.

Para resolver se observa que en este caso se han pronunciado dos providencias judiciales de contenido diverso y que se contradicen entre sí, pues mientras la primera no accedía a la petición de tutela, la segunda la concedió sin cortapisa alguna; en efecto, la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, que para este asunto actuó como juez de primera instancia, no encontró fundamento para decretar la tutela reclamada y, en contrario, señaló que es deber del docente amenazado acudir por su cuenta y a instancias suyas a agotar un procedimiento administrativo, para efectos de obtener el traslado que necesita.

Observa la Corte Constitucional que, en estos casos, no se trata de una modalidad ordinaria de movimiento de personal que corresponda a la tradicional noción de traslado, propia del derecho administrativo, y en especial de la modificación de alguna de las situaciones administrativas en las que se encuentra o se pueda encontrar el servidor público, sino de una figura jurídica nueva que se ha desarrollado legalmente para efectos de asegurar una modalidad de amparo administrativo del derecho a la vida y a la integridad personal de los educadores nacionales, que deben atender zonas de riesgo por alteración del orden público, según lo advierte el artículo 1o. del Decreto Reglamentario 1645 de 1992. Por ello, las reglas de interpretación de la mencionada disposición no son las mismas que rigen la figura del traslado para asegurar movimientos de personal, y su aplicación debe atender a la finalidad que pretende el legislador, que no es otra que la

de proteger y amparar la vida de los educadores amenazados en su vida e integridad personal.

Además, en este sentido, la Corte Constitucional comparte las consideraciones de la sentencia del H. Consejo de Estado que revocó la anterior providencia, en las que se manifiesta que es deber de la administración actuar con diligencia, celeridad y eficacia para decretar la reubicación del servidor público, que no se encuentra en condiciones de atender sus funciones en el lugar inicialmente asignado, porque su vida se halla en grave peligro; allí se advierte que la conducta de la Oficina Seccional de Escalafón del Ministerio de Educación Nacional, estuvo inicialmente alejada de la diligencia, celeridad y eficacia que le corresponde y como es su deber según lo dispone el Código Contencioso Administrativo, y por lo mismo las exigencias planteadas a la peticionaria son inadmisibles, de conformidad con una interpretación que atienda a la finalidad del legislador y del Constituyente.

Visto lo anterior, esta Sala de la Corte Constitucional encuentra que asiste razón al H. Consejo de Estado al revocar la providencia de primera instancia y al fundamentar la sentencia en el argumento de la violación de los principios que rigen la actuación de las autoridades administrativas; empero, cabe observar, además, que en este caso se trata de un tipo específico de situación de hecho en la que se configura una grave amenaza contra el derecho a la vida del educador ubicado en una zona de evidente alteración del orden público, y no de una simple petición ordinaria de traslado dentro de los cuadros del servicio, para efectos del provecho o beneficio legal del funcionario, ni para atender las necesidades o los requerimientos técnicos o políticos de la Administración, lo cual supondría el trámite ordinario de la petición o el cumplimiento de los requisitos y procedimientos legales y reglamentarios previstos para situaciones normales.

No se trata tampoco de una situación en la que sea aceptable y eventualmente obligatorio asumir el riesgo sobre la vida, como es el caso de los agentes de seguridad o de investigación o instrucción penal, o de las mismas amenazas dirigidas contra los miembros de las Fuerzas Armadas, casos en los que por razones constitucionales y legales no se admite este tipo de solicitudes y de trámites especiales, ya que ese tipo de riesgos se asume expresa y conscientemente al afrontar la responsabilidad del cargo, y para su prevención y control, el Estado dota a sus servidores, en organismos de seguridad y en las fuerzas armadas, de especiales recursos y capacidades; es, solamente, el caso de una maestra que se ha enfrentado en una actitud plausible a personas que quieren perturbar y alterar el servicio que se presta en las instalaciones físicas de una escuela pública a la que asisten niños menores de edad, lo cual, antes que reproche, encuentra reconocimiento legal y pleno fundamento constitucional.

Tampoco se trata de una situación apenas subjetiva de prevención o de miedo individual ni colectivo frente a una imaginaria situación de amenaza, que pueda ser superada únicamente con valor personal y con entrega de

prevenida; en este caso se trata de una educadora que ha demostrado sumariamente que su vida corre peligro en las mencionadas condiciones de gravedad y evidencia, lo cual hace que corresponda a la administración, y en especial a la autoridad nominadora, actuar ante la petición presentada, con la diligencia, eficacia y celeridad correspondientes con el fin de protegerla. Se observa que la mencionada funcionaria ha permanecido por más de 10 años radicada en el lugar de origen, y nada hace dudar de la seriedad y veracidad de sus aseveraciones, ni siquiera existe indicio que conduzca a poner en duda la sana intención de la petición de reubicación.

Es evidente que el Decreto Reglamentario 1645 de 1992 establece los mecanismos para la solución de la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, que se encuentren bajo situación de amenaza, y que allí mismo se señala un procedimiento para provocar la reubicación del sitio de trabajo del educador, pero esto no significa que se deba conminar al educador a que permanezca en el lugar donde está siendo amenazado en su vida y en su integridad personal, y a que deba *motu proprio* acopiar el acervo documental reclamado, y a agotar personal y directamente todos los trámites o a recabar por su cuenta los conceptos y las recomendaciones administrativas, para obtener un visto bueno de la misma administración.

A juicio de esta Corte, en estos específicos casos, es deber de la administración provocar la reunión y el acopio de los documentos que en las distintas instancias de la misma se deben producir para decidir la reubicación; además, también es deber de la administración actuar con celeridad para que la amenaza al derecho a la vida no siga perturbando la actividad del educador y para que los compromisos laborales con la administración no sean obstáculo en la protección del derecho a la vida de éste. En realidad, la situación en la que se amenaza violar el derecho constitucional a la vida de la peticionaria no es creada por la autoridad pública, ni es atribuible a la voluntad positiva de aquella o de algún funcionario siquiera de modo remoto; por lo contrario, se trata de la existencia de un elemento de derecho público y de naturaleza administrativa que favorece la protección inmediata del derecho constitucional fundamental a la vida y a la integridad personal de los educadores amenazados (Decreto Reglamentario No. 1645 de 1992); lo que sucede es que por la falta de celeridad de la administración en la actuación que le corresponde, y por virtud de la interpretación rígida y desfavorable que se aplica en aquellos casos de reubicación de educadores amenazados, se agrava la situación de amenaza de violación de tan importante derecho constitucional, lo cual justifica y hace necesaria la intervención del juez de tutela de estos derechos.

Por último, se advierte que en estos casos, la decisión de tutela debe dirigirse contra las autoridades nominadoras y no contra cualquiera otra autoridad administrativa, como ocurre en el asunto que se revisa, en el que se ordena al Gobernador de Santander proceder a decretar el traslado, sin ser aquél la autoridad nominadora; debe entenderse que la tutela se concede

en relación con específicas actuaciones u omisiones de determinadas autoridades, y que el fallo respectivo no puede extenderse a otras entidades o autoridades no relacionadas de modo directo con la situación en la que se presenta la violación o la amenaza de violación del derecho fundamental.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero. CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el día veintidós (22) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Segundo. Líbrense por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado