

IUS VARIANDI-Alcance y límites

IUS VARIANDI-Facultad de ordenar traslados/IUS VARIANDI-Traslados en planta de personal global y flexible

DERECHO AL TRABAJO-Planta de personal global y flexible/IUS VARIANDI-Traslado acorde a las necesidades del servicio

El diseño de plantas globales al interior de la administración no afecta por sí misma el derecho al trabajo, ni ningún otro derecho fundamental, sino que supone su armonización con las necesidades del servicio público y del interés general. En este orden de ideas, la estabilidad territorial de quienes laboran en instituciones con planta global es menor a la de aquellos que lo hacen para otro tipo de entidades pues, como fue señalado, razones de interés general justifican un tratamiento diferente. No obstante, el ejercicio del ius variandi para ordenar traslados, por ejemplo de una ciudad a otra en instituciones del orden nacional, tiene como supuesto la necesidad del servicio, y encuentra su límite en el respeto a los derechos adquiridos y la imposibilidad de desmejorar las condiciones laborales.

INSTITUCION PUBLICA DE PLANTA GLOBAL-Autorizaciones para adelantar estudios no constituyen derechos adquiridos

Si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de promover el acceso a la educación y la cultura, respetando la proyección de sus servidores, también lo es que cuando media la necesidad del servicio en instituciones públicas de planta global, no puede invocarse la autorización para adelantar estudios superiores como la consolidación de un derecho que impida la realización de un traslado o la consecuente desmejora en las condiciones laborales. Por el contrario, el otorgamiento de permisos académicos significa el ejercicio de los derechos del trabajador y el cumplimiento de los deberes de la administración, pero ellos no pueden entenderse en términos absolutos, sino que su alcance está sujeto a las obligaciones derivadas del cargo y las razonables exigencias del servicio, especialmente en instituciones de planta global.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para controvertir actos administrativos que ordenan

traslados laborales

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para controvertir orden de traslado

En algunos eventos y de manera excepcional la tutela puede convertirse en el mecanismo idóneo para controvertir una orden de traslado. Pero la procedencia de la acción solo opera cuando el acto (i) sea ostensiblemente arbitrario, es decir, carezca de fundamento alguno en su expedición, (ii) fuere adoptado en forma intempestiva y (iii) afecte en forma clara, grave y directa los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar. Ahora bien, esto último puede darse de diversas formas, como cuando el traslado genera serios problemas de salud, “especialmente porque en la localidad de destino no existan condiciones para brindarle el cuidado médico requerido”, cuando pone en peligro la vida o la integridad del servidor o de su familia, o en aquellos eventos donde la ruptura del núcleo familiar va más allá de una simple separación transitoria y es originada en factores distintos al traslado o a circunstancias superables. Solamente en estos eventos queda autorizada la intervención mediante tutela: lo contrario significa una intromisión ilegítima en la competencia del juez administrativo.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Controversia sobre orden de traslado

INPEC-Traslado de empleado por necesidades del servicio/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no demostración de perjuicio irremediable en traslado de empleado del INPEC

Referencia: expediente T-560827

Accionantes: Marco Elías Peñaranda Abril

Procedencia: Juzgado Primero Civil del Circuito de Cúcuta

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil dos (2002).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alvaro

Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Marco Elías Peñaranda, actuando en nombre propio y en representación de su hijo Luis Fernando Peñaranda Flórez, interpuso acción de tutela en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “INPEC”, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la educación y al trabajo, así como los derechos de su hijo a tener una familia y no ser separado de ella (Octubre 12 de 2001).

Narra el accionante que ingresó a laborar en el INPEC desde 1992, vinculándose en diciembre de 1998 al cargo de dragoneante, para prestar sus servicios en la Penitenciaría Nacional de Cúcuta. Y advierte que en el segundo semestre del año 2001 se matriculó como estudiante de Derecho en la Universidad Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar con sede en Cúcuta.

Explica que a pesar de haber obtenido autorización para adelantar sus estudios en la ciudad de Cúcuta, el Director General del INPEC, mediante resolución del 4 de octubre de 2001, ordenó su traslado a la cárcel del Distrito Judicial de Santa Marta, donde no existe el programa académico de Derecho.

En sentir del peticionario, el acto que dispuso su traslado y contra el cual no procede recurso alguno en sede administrativa fue expedido sin tener en cuenta su condición de estudiante universitario, la inmediación familiar para satisfacer las obligaciones alimentarias y su buen desempeño en la institución. De igual forma, considera que la Resolución únicamente analizó la disponibilidad y capacidad presupuestal para asumir el traslado, pero guardó silencio sobre la existencia de vacantes en la ciudad de Santa Marta y dejó de lado las situaciones concretas de los trabajadores.

Contra esta decisión el señor Peñaranda Abril dirigió la demanda de tutela, agregando que el salario que devenga constituye la única fuente de ingreso familiar, pero le resulta insuficiente para sostener a su familia en Cúcuta y simultáneamente sufragar sus propios gastos en

Santa Marta. En consecuencia, solicita se revoque la decisión de traslado.

Posición del INPEC

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “INPEC”, por intermedio de la coordinadora del “Grupo de tutelas”, Marcelita Molano Urueña, intervino durante el trámite de la acción para defender la actuación de la entidad.

En primer lugar, considera que la tutela es improcedente ante la existencia de otra vía de defensa, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En segundo lugar, señala que el acto administrativo por medio del cual se ordena el traslado colectivo no obedece a un capricho de la entidad, sino que atiende la necesidad del servicio prevista expresamente como una de causal autónoma de traslado (Decreto 407 de 1994, artículo 24). En tercer lugar, explica que la planta de personal del INPEC es global nacional, razón por la cual los empleados deben prestar sus servicios en el tiempo y lugar que determine el Director General, siempre y cuando sea dentro del territorio nacional (Decreto 407 de 1994, artículo 173). En cuarto lugar, advierte que la vinculación de los servidores del INPEC se hace mediante un acto legal y reglamentario denominado “acto condición”, según el cual al momento de su posesión los funcionarios aceptan las reglas propias de la entidad. Finalmente, señala que de conformidad con la información suministrada por la división de Gestión Humana del INPEC, en la hoja de vida del señor Peñaranda Abril no reposa constancia que acredite la condición de estudiante del mismo.

Pruebas

De la documentación aportada por las partes durante el trámite de la acción, la Corte destaca lo siguiente:

- Fotocopia del acta de posesión de Marco Elías Peñaranda Abril ante el director de la Penitenciaría Nacional de Cúcuta, en el cargo de Dragonenante de Prisiones, código 5260, grado 06, fechada del 10 de diciembre de 1998 (fl.18).
- Fotocopia de la solicitud para adelantar estudios de Derechos en la Corporación Educativa

Mayor del Desarrollo Simón Bolívar, suscrita por el actor y dirigida al director de la Penitenciaría Nacional de Cúcuta. La misma fue radicada el 17 de agosto de 2001, registra un concepto favorable del Comandante de Vigilancia y tiene constancia de autorización con la siguiente precisión: “sin perjuicio al servicio” (fl.1).

- Fotocopia de la constancia emitida por la institución universitaria (agosto 14 de 2001), donde acredita que el señor Marco Elías Peñaranda cursa primer semestre de Derecho (fl.2).

- Fotocopia del correspondiente carné estudiantil (fl. 6).

- Fotocopia de la Resolución No. 03386 del 4 de octubre de 2001, “Por la cual se causan novedades de personal de custodia y vigilancia de la Penitenciaría Nacional”. El artículo 7º ordena el traslado del accionante a la Cárcel del Distrito Judicial de Santa Marta “por necesidades del servicio”, y el artículo 8º reconoce y ordena el pago de la respectiva prima de instalación en cuantía de \$ 1.153.950 (fls. 9-10).

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Cúcuta concedió la solicitud de tutela por sentencia del veintiséis (26) de octubre de 2001. Para el despacho, la facultad discrecional de modificar las condiciones de trabajo por parte del director general del INPEC tiene como límite el análisis de las circunstancias concretas de la persona y el reconocimiento de la condición humana. De esta manera, considera que la entidad debió tener en cuenta la situación de estudiante del actor, así como la autorización por ella otorgada, sin aceptar como excusa la falta de comunicación al interior de la propia entidad.

En criterio del juzgado, la condición de trabajador y estudiante del señor Peñaranda le ofrecía una relativa inamovilidad temporal, “generada por la confianza legítima que le produjo la autorización en virtud de la cual ingresa a estudiar, oportunidad que la querellada debe garantizarle cuando menos en lo relativo a la posibilidad de que el mismo se adelante como es la aspiración de aquél con su consentimiento”.

Ante la imposibilidad física del actor para continuar su proceso de formación profesional, considera vulnerado el derecho a la educación. Sin embargo, el juzgado no encuentra

violación de los derechos al trabajo, ni de los derechos del menor; lo primero, por cuanto no observa desmejoramiento en las condiciones laborales o en el ejercicio de funciones, y lo segundo, por carencia de elementos probatorios sobre la supuesta ruptura de la unidad familiar o la grave afectación del menor.

Finalmente, concluye que no existe otro mecanismo judicial de defensa que resulte eficaz para la protección del derecho reclamado, en la medida que no proceden recursos en sede administrativa y que la vía contenciosa no resulta ser la más expedita. Por tal motivo ordena a la entidad proferir un nuevo acto administrativo en donde, previa manifestación escrita y expresa del peticionario, se garantice su situación personal, con la posibilidad de continuar sus estudios académicos en una institución donde el programa se encuentre vigente o, de lo contrario, se mantenga el permiso concedido y la estadía en la ciudad de Cúcuta, por lo menos hasta el término del periodo lectivo correspondiente.

Impugnación

El Instituto Nacional y Penitenciario y Carcelario impugnó la decisión de primera instancia, para lo cual reiteró los argumentos señalados en la contestación de la demanda.

Sentencia de segunda instancia

La Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cúcuta, mediante sentencia del siete (7) de diciembre de 2001, revocó la decisión de primera instancia y en su lugar denegó la tutela por considerarla improcedente. A juicio del Tribunal, los nominadores tienen la facultad de trasladar empleados y funcionarios teniendo en cuenta las necesidades del servicio, sin que ello constituya una decisión arbitraria o de abuso de poder. Señala que la resolución emanada del INPEC fue sustentada en la necesidad del servicio, prevista expresamente como una causal de traslado que genera al funcionario la obligación correlativa de prestar el servicio “en el lugar y tiempo que determine el Director General siempre y cuando lo sea dentro del territorio nacional”.

La Sala estima que ante una colisión entre el derecho a la educación y el interés general prevalece este último, porque no puede asegurarse la permanencia del actor en la ciudad de

Cúcuta con el argumento de sus estudios superiores, so pena del deterioro de la función pública para la cual fue nombrado. Tampoco observa desconocimiento de los derechos del menor pues, en su criterio, “está también la madre que como cabeza del hogar prodiga al menor afecto y todos los cuidados inherentes”.

Destaca luego que la decisión de traslado no afecta las condiciones laborales del actor, pues respeta su categoría, la naturaleza de su cargo y le proporciona la correspondiente prima de traslado. Finalmente, desestima la violación del debido proceso al señalar que la resolución fue emanada de autoridad competente y legalmente notificada.

Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del siete de marzo de 2001, la Sala de Selección Numero Tres dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

El asunto bajo revisión

2.- Para el actor, la decisión de traslado a la ciudad de Santa Marta atenta contra sus derechos a la educación y al trabajo, así como contra los derechos de su menor hijo a tener una familia y no ser separado de ella. Considera que la entidad no tuvo en cuenta sus circunstancias particulares, especialmente la de encontrarse estudiando la carrera de Derecho en la ciudad de Cúcuta previa autorización de la propia entidad. Por su parte, el INPEC sostiene que el traslado obedece a necesidades del servicio, que la planta de personal es global y de carácter nacional y que, además, la vinculación del actor corresponde a un “acto condición”, según el cual éste aceptó las reglas de la entidad al momento de tomar posesión en el cargo. Por último, considera que la tutela es improcedente por existir otros medios de defensa judicial.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala deberá determinar si el acto administrativo por medio del cual se dispuso el traslado del actor vulnera o no los derechos invocados y si su protección por vía de tutela resulta admisible. Para ello la Corte comenzará por analizar el alcance del ius variandi y de la potestad de ordenar traslados laborales en instituciones públicas con planta global, las características de la vinculación de los servidores del INPEC, su grado de estabilidad territorial y, con estos elementos de juicio, estudiará luego la situación concreta del peticionario teniendo en cuenta la existencia o no de otros mecanismos judiciales de defensa.

El ejercicio del ius variandi y sus límites. Plantas globales y flexibles

3.- El ius variandi, entendido como la potestad del patrono en ejercicio de su poder subordinante para alterar las condiciones en cuanto al modo, lugar, cantidad o tiempo de trabajo de sus empleados, encuentra su límite último en el respeto a los derechos fundamentales del trabajador y debe enmarcarse siempre dentro de la órbita del respeto a la dignidad humana. En esta medida, su carácter absoluto desaparece para convertirse en un criterio condicional, es decir, sujeto a las razonables necesidades de una empresa, siempre y cuando no conlleve una desmejora en las condiciones laborales¹. Su alcance no está circunscrito únicamente a las relaciones entre particulares, sino que, por el contrario, resulta completamente válido cuando el empleador es una entidad de derecho público, pues los límites a su ejercicio se derivan del reconocimiento del trabajador como sujeto de derechos y no del tipo de vinculación o de la clase de empleador que se tenga².

4.- Uno de los elementos que caracteriza el ejercicio del ius variandi consiste precisamente en la facultad de ordenar traslados, ya sea en cuanto al reparto funcional de competencias (factor funcional), o bien teniendo en cuenta la sede o lugar de trabajo (factor territorial), pero sin que pueda desmejorarse al servidor en sus condiciones laborales. No obstante, aún cuando su aplicación es tanto para la esfera de lo privado como de lo público, es comprensible que en materia de traslados haya diferencias dependiendo del tipo de empleador, porque cuando interviene una entidad del Estado media siempre el interés general y los principios de la función pública que permiten, en ciertos casos, tomar determinaciones en forma mucho más expedita.

Con tal propósito, algunas entidades disponen de plantas globales y flexibles que les permite

adoptar con la suficiente celeridad las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones a su cargo. En ellas el director goza de un margen de discrecionalidad más amplio al momento de valorar las circunstancias para ordenar un traslado, sin que esa potestad pueda confundirse con arbitrariedad, no solo porque siempre debe atender las necesidades del servicio sino, además, porque las especiales circunstancias de la persona y sus condiciones laborales son aspectos a tener en cuenta en decisiones de esta naturaleza. La Fiscalía General de la Nación³, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales⁴, la Registraduría Nacional del Estado Civil⁵, la Aeronáutica Civil⁶, los cuerpos de la Fuerza Pública⁷ y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC⁸, son algunas de esas entidades. Pero el interrogante que surge es entonces si las plantas globales y flexibles pueden afectar o no los derechos fundamentales de los trabajadores.

“Con todo, prima facie no se observa una evidente contradicción entre el establecimiento de las plantas globales y la normativa constitucional. La planta de personal global y flexible tiene por fin garantizarle a la administración pública mayor capacidad de manejo de su planta de funcionarios, con el objeto de atender las cambiantes necesidades del servicio y de cumplir de manera más eficiente con las funciones que le corresponden. Este es, pues, un punto en el que existe tensión entre el interés general y los deberes del Estado, y los derechos de los trabajadores. Sin embargo, no es claro que el establecimiento de una planta global afecte el núcleo esencial de la estabilidad y los derechos de los trabajadores, ya que éstos siguen gozando de ellos, pero en una forma tal que se armonizan con el interés de elevar la eficiencia de la administración.”

6.- En este orden de ideas, la estabilidad territorial de quienes laboran en instituciones con planta global es menor a la de aquellos que lo hacen para otro tipo de entidades pues, como fue señalado, razones de interés general justifican un tratamiento diferente. No obstante, el ejercicio del ius variandi para ordenar traslados, por ejemplo de una ciudad a otra en instituciones del orden nacional, tiene como supuesto la necesidad del servicio, y encuentra su límite en el respeto a los derechos adquiridos y la imposibilidad de desmejorar las condiciones laborales.

7.- Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar el mayor grado de discrecionalidad que tienen las autoridades para ordenar traslados en entidades con planta global y flexible. Así, en la sentencia T-615 de 1992, cuando la Corte estudió la

situación de un miembro de la Policía Nacional que fue trasladado del departamento de Risaralda al departamento de Arauca, explicó que la naturaleza del cuerpo de policía demandaba cambios frecuentes de personal, lo cual repercutía en la necesidad de un sistema de traslados que permitiera desarrollar estrategias de cubrimiento local o regional, mediante un margen de discrecionalidad y una inmediata disponibilidad del personal, advirtiendo que “el poder correspondiente tampoco puede considerarse omnímodo sino que, como toda atribución discrecional, exige una orientación razonable y un ejercicio ajustado a los fines que persigue.”

Posteriormente, al analizar el caso de la Registradora Municipal de Zapatoca (Santander), quien fue trasladada transitoriamente al municipio de Carmen de Chucurí, la Corte reiteró los planteamientos de la antes mencionada Sentencia T-715 de 1996 y advirtió que “el grado de discrecionalidad de algunas instituciones en punto al traslado es mucho mayor – y por lo tanto es más restringida la posibilidad de control del juez constitucional sobre los actos que dispongan la reubicación –, de acuerdo con la naturaleza de la entidad y el tipo de funciones que desarrolla” (Sentencia T-288 de 1998).

En la sentencia T-355 de 2000, la Corte se pronunció en relación con la acción de tutela interpuesta por un miembro de la Policía, quien cursaba séptimo semestre de Psicología en la Universidad del Cauca y fue trasladado de la ciudad de Popayán al municipio de El Tambo. Luego de señalar que en tales eventos no opera una simple relación laboral, sino que media la disciplina propia de la fuerza pública, con responsabilidades en la defensa de la soberanía, la preservación del territorio, la seguridad y la convivencia, la Corte explicó lo siguiente:

“[E]s comprensible que exista un alto grado de discrecionalidad por parte de los superiores para realizar los movimientos que se consideren necesarios, máxime teniendo en cuenta la situación de inseguridad y violencia que se vive actualmente en el país, pues lo contrario equivaldría a declinar en la labor que se le ha encomendado. No puede pretenderse dar un trato similar a una persona que trabaja en una empresa del sector privado, o en una actividad pública que permita mayor flexibilidad, que al miembro del Ejército o de la Policía Nacional cuyos servicios se requieran -según las necesidades del servicio- en cierto punto del territorio, pues en estos casos está claramente comprometido el interés público.”

Posteriormente, dentro de la acción de tutela interpuesta por una auxiliar de la Fiscalía

General de la Nación que laboraba en Combita (Boyacá) y cursaba estudios de Derecho, pero que fue trasladada al municipio de Buenavista (Boyacá) donde no podía continuarlos, la Corte reiteró los planteamientos anteriormente expuestos y denegó el amparo⁹. En la Sentencia T-1498 del mismo año la Corte reafirmó ésta posición, al pronunciarse sobre la tutela interpuesta por un Fiscal Delegado ante el Tribunal Judicial de Armenia, que luego de 26 años de trabajo en esa ciudad fue trasladado a Riohacha para ejercer el mismo cargo.

Por último, en la Sentencia T-346 de 2001, la Corte explicó las particularidades de las plantas globales y flexibles de personal, para confirmar el fallo que negó la tutela presentada por una funcionaria de la DIAN, que había sido trasladada de la ciudad de Cartagena (Bolívar) al municipio de Puerto Asís en el Putumayo.

Las autorizaciones para adelantar estudios no constituyen derechos adquiridos

8.- A pesar de lo anterior, es necesario recordar que el ejercicio del ius variandi no puede desconocer los derechos adquiridos ni desmejorar las condiciones laborales. Por lo mismo, surge una pregunta: cuando una entidad autoriza a uno de sus servidores para adelantar estudios superiores, ¿genera una relativa inamovilidad temporal que consolida un derecho y hace del traslado territorial un desmejoramiento en las condiciones del trabajador?

Para responder el interrogante es necesario tener en cuenta varios aspectos: en primer lugar, que como el Estado es el encargado de promover la educación y el acceso a la cultura, es su obligación velar por la capacitación integral de sus trabajadores, una de cuyas formas consiste precisamente en permitir la formación universitaria sin establecer barreras para su acceso. En segundo lugar, es razonable suponer que quien adelanta estudios de profesionalización ha proyectado mejorar sus condiciones de vida desde distintas perspectivas, proyecto que debe ser respetado por el Estado. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta cuál es el tipo de vinculación y la naturaleza de la entidad, porque según fue explicado anteriormente, quien labora en una institución con planta global y flexible tiene una menor estabilidad territorial. Finalmente, es preciso tomar en consideración si la decisión de traslado obedece a necesidades del servicio o al mero capricho de la administración.

En este orden de ideas, si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de promover el acceso a la educación y la cultura, respetando la proyección de sus servidores, también lo es que cuando media la necesidad del servicio en instituciones públicas de planta global, no

puede invocarse la autorización para adelantar estudios superiores como la consolidación de un derecho que impida la realización de un traslado o la consecuente desmejora en las condiciones laborales. Por el contrario, el otorgamiento de permisos académicos significa el ejercicio de los derechos del trabajador y el cumplimiento de los deberes de la administración, pero ellos no pueden entenderse en términos absolutos, sino que su alcance está sujeto a las obligaciones derivadas del cargo y las razonables exigencias del servicio, especialmente en instituciones de planta global.

La situación específica de los funcionarios del INPEC

9.- En la Sentencia T-016 de 1995 la Corte analizó el caso de un funcionario del INPEC, quien a pesar de adelantar estudios de bachillerato fue trasladado de la ciudad de Medellín al municipio de Segovia. En aquella oportunidad señaló que el simple hecho de pretender la anulación de un acto administrativo tornaba improcedente la tutela, pero hizo algunas consideraciones adicionales sobre la necesidad de otorgar amplias facultades para ordenar traslados al interior de la institución, que resultan relevantes en esta oportunidad. Dijo entonces la Corte:

“Las cárceles no constituyen únicamente lugares de castigo o de expiación de los delitos, sino que, desde el punto de vista del interés social, cumplen la función de rehabilitar y readaptar al delincuente, constituyéndose a la vez en factores esenciales de la seguridad y la paz colectivas, pues la reclusión de enemigos públicos, aunque no implique la eliminación total ni definitiva de los riesgos que afronta el conglomerado social -siempre asediado por la delincuencia-, contribuye significativamente a su disminución.

La comunidad tiene derecho a que el Estado le garantice una eficaz, permanente y cuidadosa guarda de los centros carcelarios y penitenciarios. A cargo de aquél está impedir, además de las fugas de los internos, la comisión de actos ilícitos en el interior de los establecimientos y la ocurrencia de eventos que perturben el orden público.

Por otra parte, los propios reclusos tienen derecho a reclamar la protección de su vida, su integridad física y moral y su salud, para lo cual se hace menester que las dependencias carcelarias se hallen no sólo bien dotadas desde el punto de vista material sino atendidas con solvencia por personal idóneo, conducido y controlado por el Estado.

Estos objetivos no se podrían obtener ni sería posible cumplir las funciones del INPEC si entre los diversos instrumentos de que dispone no contara con las necesarias atribuciones de traslados y reubicación de internos y de guardianes y otros funcionarios al servicio de los centros correccionales.

(...)

Respecto de los segundos, la delicada responsabilidad que asumen exige una alta dosis de confianza tanto en su adecuada preparación logística y estratégica como en su integridad moral. Una y otra se suponen, pero la finalidad misma del servicio puede exigir que con cierta periodicidad se rote al personal encargado de la seguridad de los penales, no únicamente para efectos de formación, capacitación y entrenamiento, sino con el propósito de evitar que se consoliden relaciones de camaradería entre custodios y vigilados, o -más grave todavía- perniciosas connivencias o ilícitos pactos.

Circunstancias especiales pueden hacer imperativo que se refuerce la guardia en un determinado reclusorio, que deba atenderse una emergencia, o que, al instalar nuevas cárceles, sea preciso disponer de parte del personal de otras para la eficiente y experimentada iniciación de sus servicios.

Todo lo dicho indica que las atribuciones en materia de traslados tienen que acentuarse significativamente en la actividad carcelaria, por lo cual, salvo situaciones excepcionales, que deben ser calificadas por la entidad nominadora dentro de los ya mencionados límites del poder discrecional, la regla aplicable es la de una permanente disponibilidad de los funcionarios públicos a su servicio, quienes desde su vinculación están advertidos acerca de las posibilidades de traslado y redistribución en los distintos establecimientos del país.

Así las cosas, a menos que se pruebe la existencia de un verdadero e inminente peligro para la salud o la vida del afectado, o una circunstancia familiar de excepcionales características, en la que estén comprometidos derechos fundamentales, no es la acción de tutela el mecanismo jurídico apto para oponerse al legítimo ejercicio del ius variandi por parte de la autoridad penitenciaria.”

Improcedencia de la tutela para controvertir actos administrativos que ordenan traslados laborales

10.- Para la Sala es claro que cuando existe otro mecanismo de defensa judicial la tutela resulta improcedente según lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991. Por ejemplo, definir la controversia sobre la legalidad de un acto administrativo de contenido particular (por incompetencia, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencias, falta de motivación, falsa motivación o desviación de poder), y establecer la forma de reparar de los daños causados, son atribuciones reservadas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; las sentencias anteriormente referidas son consistentes en este punto, específicamente en materia de traslados laborales¹⁰.

Sin embargo, como también lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación¹¹, en algunos eventos y de manera excepcional la tutela puede convertirse en el mecanismo idóneo para controvertir una orden de traslado. Pero la procedencia de la acción solo opera cuando el acto (i) sea ostensiblemente arbitrario, es decir, carezca de fundamento alguno en su expedición, (ii) fuere adoptado en forma intempestiva y (iii) afecte en forma clara, grave y directa los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar. Ahora bien, esto último puede darse de diversas formas, como cuando el traslado genera serios problemas de salud, “especialmente porque en la localidad de destino no existan condiciones para brindarle el cuidado médico requerido”, cuando pone en peligro la vida o la integridad del servidor o de su familia, o en aquellos eventos donde la ruptura del núcleo familiar va más allá de una simple separación transitoria y es originada en factores distintos al traslado o a circunstancias superables¹². Solamente en estos eventos queda autorizada la intervención mediante tutela: lo contrario significa una intromisión ilegítima en la competencia del juez administrativo.

Análisis del caso concreto

La Resolución No. 03386 del 4 de octubre de 2001, emitida por el Director General del INPEC y por medio de la cual ordena varios traslados laborales, entre ellos el del actor, constituye un acto susceptible de ser controvertido en la jurisdicción contencioso administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, es ese el ámbito donde deberá analizarse de manera reposada y con el suficiente debate probatorio la legalidad de la decisión, si ella fue correcta y suficientemente justificada (necesidades del servicio) o si se incurrió en alguna de las causales de anulación, y si hay lugar o no al

restablecimiento del derecho y en qué forma. Como la procedencia de la tutela resulta excepcional, está sujeta a los requisitos anteriormente señalados, de cuyo estudio se ocupará la Sala a continuación.

En primer lugar, la Corte observa que el actor está vinculado a una institución de planta global y flexible donde la estabilidad territorial de los trabajadores es menor pues, como fue explicado, la naturaleza de las funciones asignadas demanda un amplio margen de discrecionalidad al momento de ordenar traslados de una ciudad a otra.

En segundo lugar, la Corte considera que aún cuando la entidad otorgó al señor Peñaranda Abril un permiso para adelantar estudios de Derecho, esa autorización no le garantizaba su inamovilidad temporal, porque las necesidades del servicio dejaban abierta la posibilidad de adoptar esta clase de medidas, como expresamente lo señaló la entidad en la autorización concedida (fl.1). Y según fue explicado, la orden de traslado no configura autónomamente la violación del derecho al trabajo, ni del derecho a la educación, porque su ejercicio está sujeto a las exigencias del cargo de dragoneante dentro del INPEC.

En tercer lugar, la Sala observa que la resolución cuestionada no hace referencia exclusiva al actor, pues en ella el Director General del INPEC ordena el traslado de cinco funcionarios más de diversas penitenciarías del país. Así mismo, sustenta la decisión en las facultades conferidas por el artículo 24 del Decreto 407 de 1994, según el cual los servidores de esa institución pueden ser trasladados (i) por necesidades del servicio, (ii) por razones de orden público o (iii) por razones de conveniencia institucional.

Para el caso específico del señor Marco Elías Peñaranda Abril, el motivo expresamente invocado fue la necesidad del servicio, lo cual armoniza con la jurisprudencia sentada por ésta Corporación para las entidades de planta global y flexible. Además, el acto no sugiere que la decisión haya sido arbitraria, precisamente en la medida en que presenta una fundamentación jurídicamente válida. Es posible que el actor considere que esa causa carece de sustento fáctico o no corresponde a la verdadera intención de la administración, pero ese asunto no puede ser debatido en sede de tutela por ser de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

La Corte estima cuestionable la afirmación de la entidad según la cual no existe constancia que acredite la condición de estudiante del actor; de los documentos allegados en el trámite

de la tutela es fácil concluir que dicha información sí fue suministrada a la entidad. Empero esos eventuales desórdenes tampoco constituyen razón suficiente para otorgar el amparo solicitado.

De otra parte, a juicio de la Sala, la decisión de la entidad no significa una desmejora en las condiciones laborales del peticionario que amerite la protección por vía de tutela, no sólo porque no indica que el traslado sea a un cargo de inferior jerarquía o con menores ingresos sino, además, porque la propia entidad ordenó el pago de una “Prima de instalación” en cuantía de \$1.153.950, con lo cual pretende compensar en algo los gastos propios del traslado. Tampoco se trata de una determinación intempestiva, porque el trabajo en entidades de planta global y flexible supone una alta probabilidad de que sean adoptadas medidas como las de traslados territoriales colectivos.

Finalmente, del material probatorio allegado al expediente, la Corte tampoco encuentra que la orden de traslado amenace la estabilidad del núcleo familiar del actor, o que genere riesgo cierto y directo para su vida o la de su familia. En consecuencia, por no estar demostrada la inminencia de un perjuicio irremediable, el mecanismo idóneo para controvertir la orden de traslado ha debido ser la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativo.

En estos términos, el fallo de segunda instancia deberá ser confirmado.

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

RESUELVE

CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cúcuta dentro del proceso de la referencia.

LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuando se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencias T-407/92, T-593/92, T-483/93, C-356/94, T-715/96, C-443/98, T-523/98 y T-503/99, entre muchas otras.

2 Ver, por ejemplo, las Sentencias T-346/01, T-483/93 y T-355/00

3 Corte Constitucional, Sentencias T-965/00 y T-1498 de 2000

4 Corte Constitucional, Sentencias T-483 de 1993 y T-346 de 2001

5 Corte Constitucional, Sentencia T-288 de 1998

6 Corte Constitucional, Sentencia T-715 de 1996

7 Corte Constitucional, Sentencias T-615 de 1992 y T-355 de 2000

8 Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 1995

9 Corte Constitucional, Sentencia T-965 de 2000.

10 Ver, entre otras, las Sentencias T-346 de 2001, T-1498 de 2000, T-965 de 2000, T-288 de 1998, T-715 de 1996, T-016 de 1995 y T-483 de 1993.

11 Ibídem.

12 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-965 de 2000, T-1498 de 2000 y T-346 de 2001.