

T-498-14

Sentencia T-498/14

ACCION DE TUTELA RESPECTO DE TRASLADOS LABORALES-Procedencia excepcional cuando afecta derechos fundamentales

Esta Corporación de manera excepcional en situaciones fácticas en las cuales se ha constatado la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales del trabajador o de su núcleo familiar, ha admitido la procedencia de la acción de tutela para controvertir decisiones de la administración pública referentes a traslados de docentes, precisando que para ello se deben cumplir unas condiciones fijadas en la jurisprudencia constitucional.

TRASLADO DE DOCENTE-Marco legal

TRASLADO DE DOCENTES-Límites a la discrecionalidad de la administración cuando vulnera derechos del docente y su núcleo familiar

IUS VARIANDI-Alcance y límites

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al alcance y los límites del principio ius variandi en materia laboral o de la potestad del empleador para modificar las condiciones laborales de sus empleados, en cuanto a circunstancias de tiempo, modo, lugar, carga de trabajo u otros factores, en el sentido de señalar que dicha facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los derechos fundamentales del trabajador y los de su familia.

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y A LA SALUD-Vulneración por negar traslado de docente que padece varias enfermedades degenerativas

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y A LA SALUD-Orden a Secretaría de Educación disponer traslado de docente

Referencia: expediente T-4.288.259

Acción de tutela instaurada por Rosa Lía Buenaños González actuando como apoderada

judicial de Flor María Palacios Abadía, contra la Administración Temporal del Sector Educativo del Chocó.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RIOS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias Constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos proferidos dentro de la acción de tutela, decidida en primera instancia el seis (6) de noviembre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Conocimiento de Quibdó (Chocó) y, en segunda instancia, del dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) por la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, contra la Administración Temporal del Sector Educativo del Chocó.

El respectivo expediente llegó a esta Corte por remisión efectuada por los citados despachos, en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2º de la Constitución y de los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con la acción de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, la accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales con base en los siguientes

1. Hechos

1.1. Manifiesta la señora Flor María Palacios Abadía que es docente en el Instituto Bernardino Becerra Rodríguez de Paimadó - Río Quito, institución educativa adscrita a la Secretaría de Educación del Departamento del Chocó (fl. 2 cuad. No.1).

1.2. Señala que desde el 6 de julio de 2009, el Sector Educativo del Departamento del Chocó se encuentra intervenido por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la cual, la competencia para resolver las solicitudes de traslados recae en la Administración Temporal del Sector Educativo del Departamento de Chocó y la Alcaldía Municipal de Paimadó -Río Quito (fl. 2 cuad. No.1).

1.3. Indica la docente Flor María Palacios Abadía que desde el año 2008 le diagnosticaron múltiples patologías, a saber: “bradicardia sinusal, extrasístoles auriculares, osteoporosis de rodilla izquierda y discopatía L5-S1, con tratamiento actual periódico por ortopedia”, lo cual se encuentra certificado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Seccional Quibdó-, autoridad que diagnosticó que la accionante “...no debe realizar viajes largos, ni acuáticos ni terrestres, por su condición de lumbago crónico, ocasionado por la discopatía mencionada y además necesita realizarse periódicamente sesiones de fisioterapia asistida. Además debe permanecer en un sitio cerca del centro de atención médico de segundo nivel porque requiere ser valorada periódicamente por la patología cardíaca que presenta.” (fls. 2, 13, 14, 18 y 46 cuad No. 1).

1.4. Explica que actualmente se encuentra radicada en Paimadó- Río Quito, desde donde debe trasladarse periódicamente a la ciudad de Quibdó, en un medio de transporte conocido como “rapimoto” en el que se demora más de una hora para llegar a Quibdó, donde recibe tratamiento médico, lo cual le implica descuidar las recomendaciones de su médico tratante y poner en riesgo su estado de salud (fl. 2 cuad. No.1).

1.5. Debido a sus problemas de salud, manifiesta que en marzo de 2010 presentó solicitud de traslado a Quibdó ante la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento de Chocó y que obtuvo respuesta por parte de la apoderada general de la referida entidad el día 6 de abril de 2010, en la que le informaron que: “...el nombre de la peticionaria ya se había incluido entre los docentes con posibilidad de emitir los respectivos Actos Administrativos para traslados definitivos para el municipio de Quibdó.” (fl. 3 cuad No. 1).

1.6. En complemento de lo anterior, el 28 de enero del año 2013, nuevamente interpuso derecho de petición ante la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, en el que solicitó su traslado al municipio de Quibdó. La entidad

accionada dio respuesta el 18 de febrero de 2013, advirtiéndole que: "...para atender la solicitud requerida se debe pedir un convenio interadministrativo con el Municipio de Quibdó para la reubicación de la docente, por tanto, una vez se proceda con este trámite, se expedirá por parte de la Secretaria Municipal de Quibdó un certificado de Disponibilidad Presupuestal y de la vacante definitiva del cargo que aspira la educadora. Una vez se obtengan dichos certificados, se le avisará inmediatamente." (fls. 3 y 22 cuad No. 1).

2. Solicitud de la tutela

Con fundamento en los hechos anteriormente expuestos, la doctora Rosa Lía Buenaños González, actuando como apoderada judicial de la docente Flor María Palacios Abadía, solicita el amparo de los derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida, al trabajo en condiciones dignas y a la dignidad humana, vulnerados por la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento de Chocó, por la negativa en conceder el traslado de la accionante al municipio de Quibdó. Por lo anterior, solicita a dicha autoridad proceda a ordenar su traslado inmediato.

3. Respuesta de las entidades accionadas

De igual forma, en el mismo oficio el apoderado general de la Administración Temporal del Sector Educativo del Departamento del Chocó, manifestó frente a la pretensión de la accionante tendiente a ser reubicada en Quibdó, que no está llamada a prosperar, toda vez que no hay circunstancias apremiantes que así lo requieran o que conlleven a darle un tratamiento que la haga merecedora de tal atención, ya que la docente está ubicada en un lugar cercano y cuenta con todas las facilidades para trasladarse a la capital chocoana. Además, con relación a la vulneración del derecho a la salud, argumenta que la accionante se encuentra inscrita en el régimen de seguridad social, razón por la cual no se le está vulnerando este derecho.

Finalmente, el apoderado de la entidad accionada señala que, si bien la accionante aporta una evaluación laboral, sin embargo "...esta data del año 2008 y no es la prueba pertinente, debido a que no es un dictamen expedido por un especialista en medicina laboral de Comfachocó, no obstante, las citas médicas de la accionante son periódicas y no necesita atención médica permanente, así las cosas la actora tiene garantizadas las incapacidades que presente y las permanencias para asistir a las citas médicas periódicas."

(fl. 50 cuad No. 1).

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Penal del Circuito Especializado con funciones de conocimiento de Quibdó, mediante fallo del 6 de noviembre de 2013, concedió el amparo solicitado por la accionante, ordenándole a la entidad accionada que dentro del término de cinco días siguientes a la notificación del fallo, trasladara a la docente Flor María Palacios Abadía a una institución educativa cercana al municipio de Quibdó, que no ponga en peligro su salud y que le permita cumplir las recomendaciones médicas dadas por el especialista en salud ocupacional de Comfachocó (fl. 68 Cuad. No.1).

La anterior decisión se fundamentó en las constantes solicitudes de traslado efectuadas por la accionante y en atención al informe de Medicina Legal en el que se estableció que, además, de las patologías que padece la accionante, se detectó una afección cardíaca, lo que implica que requiera atención de II nivel de salud y, por tanto, no deba ser sometida a realizar viajes largos, acuáticos o terrestres.

4.2. Sentencia de segunda instancia

La Sala Única del Tribunal Superior de Quibdó mediante fallo del 2 de diciembre de 2013, revocó la decisión de primera instancia y, en consecuencia, negó las pretensiones por considerar que la entidad accionada no vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante. Para adoptar esta decisión, el Tribunal Superior de Quibdó consideró que los hechos planteados no evidencian una situación de debilidad manifiesta o un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo, precisando que el sitio donde actualmente labora la accionante (Instituto Educativo Bernardino Becerra Rodríguez de Paimadó - Río Quito), es cercano a Quibdó y de fácil acceso geográfico, ya que el recorrido demora poco más de una hora en motocicleta, lo que demuestra que no está alejado, ni la accionante debe someterse a caminos tortuosos, ni montañosos que contravengan las recomendaciones médicas.

5. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente

5.1. Copia del poder otorgado por la docente Flor María Palacios Abadía a la doctora Rosa Lía Buenaños Velásquez para instaurar acción de tutela en su nombre y representación (fl. 7 cuad. No.1).

5.2. Valoración médica del 5 de noviembre de 2008 emitida por Comfachocó en la que se indican las recomendaciones médicas que debe seguir la accionante para tratar las patologías que padece (fl. 13 cuad. N° 1).

5.3. Respuesta al derecho de petición de fecha 6 de abril de 2010, por medio del cual la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó indicó que "...la petición de la docente ya se incluyó en los posibles actos administrativos que ordenaran el traslado de docentes a la ciudad de Quibdó." (fl. 24 cuad. N° 1).

5.4. Respuesta al derecho de petición de fecha 16 de abril de 2010, por medio de la cual la apoderada judicial de la Administración Temporal del Sector Educativo del Departamento del Chocó señaló que "...me permito manifestarle que gozamos de un total de seis (6) vacantes por proveer de las cuales estamos dispuestos a entregarles dos (2) cupos para incorporar docentes con fallos de tutela de la planta de cargos departamental, dejando abierta la posibilidad de que en la medida que se generen más vacantes, procederemos a ir ampliando los cupos para los docentes que se encuentran en dicha situación, con el fin de darle cumplimiento a los requerimientos judiciales." (fl. 23 cuad. N° 1).

5.5. Respuesta de la Secretaria de Educación Municipal de Quibdó del 26 de diciembre de 2011, por medio de la cual se le informa a la accionante que "...no se cuenta en la actualidad con una vacante, ni con disponibilidad presupuestal para efectuar el traslado solicitado." (fl. 27 cuad. N° 1).

5.6. Derecho de Petición de fecha 28 de enero de 2013, por el cual la accionante le reitera a la Administración Temporal del Sector Educativo del Departamento del Chocó, su solicitud de traslado definitivo de la Institución Educativa Bernardino Becerra Rodríguez de Paimadó - Río Quito, a la Institución Educativa Rogerio Velásquez Murillo de Quibdó o a otra institución educativa en ese municipio (fl. 8-10 cuad. No. 1).

5.7. Respuesta al derecho de petición de fecha 18 de febrero de 2013, por medio del cual la Secretaría de Educación Municipal de Quibdó le informa a la accionante que "...para

atender la solicitud requerida se debe pedir un convenio interadministrativo con el Municipio de Quibdó para la reubicación de la docente.” (fl. 22 cuad. N° 1).

5.8. Solicitudes de permisos para acudir a citas médicas en el municipio de Quibdó de fechas 25 de febrero, 16 de abril, 26 de julio, 16 de agosto y 5 de septiembre de 2013 (fls. 28-34 cuad. N° 1).

5.9. Diagnóstico médico de fecha 30 de julio de 2013, por medio del cual la I.P.S. Comfachocó ordena que la accionante sea sometida a valoración cardiológica (fl. 18 cuad. N° 1).

5.10. Orden médica del día 9 de agosto de 2013, por medio de la cual la I.P.S. Comfachocó ordena realizar radiografía de rodillas (fl. 21 cuad. N° 1).

5.11. Historia Clínica de la señora Flor María Palacios Abadía de fecha 30 de septiembre de 2013 (fl. 14 cuad. N° 1).

5.12. Fórmula médica del día 3 de octubre de 2013, suscrita por el doctor Carlos Alberto Rentería, especialista en cardiología y medicina interna (fl. 15 cuad. N° 1).

5.13. Concepto médico del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses -Dirección Seccional Chocó-, en el cual certifica que la accionante requiere traslado “...cerca de un centro de atención médico de segundo nivel; por patología cardíaca y tratamiento actual de ortopedia y fisioterapia.” (fl. 46 cuad. N° 1).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para examinar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

En el presente caso, la Sala debe verificar ¿si la Administración Temporal del Sector

Educativo del Departamento del Chocó, vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana (art. 1 C.P.), trabajo en condiciones dignas (art. 25 C.P.) y a la salud en conexidad a la vida (art. 49 C.P.), al negar el traslado de una docente que por razones de salud solicita su reubicación laboral?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver asuntos relativos a traslados de docentes; (ii) el marco legal sobre traslado docente, (iii) el traslado como derecho del trabajador, (iv) el derecho al trabajo en condiciones dignas; y por último (v) se analizará el caso concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver asuntos relativos al traslado de docentes.

La Corte Constitucional en reiteradas oportunidades[1] se ha pronunciado en torno a la procedencia de la acción de tutela para tratar asuntos relativos al traslado de docentes, señalando que esta acción constitucional no es el mecanismo idóneo para controvertir decisiones administrativas originadas en las diversas relaciones laborales. Lo anterior, por cuanto para ello existen otros medios de defensa que le corresponde dirimir a la jurisdicción contencioso administrativa, como en efecto lo son las acciones judiciales que se pueden interponer contra el acto administrativo que niega el traslado.

No obstante, esta Corporación de manera excepcional en situaciones fácticas en las cuales se ha constatado la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales del trabajador o de su núcleo familiar, ha admitido la procedencia de la acción de tutela para controvertir decisiones de la administración pública referentes a traslados de docentes, precisando que para ello se deben cumplir unas condiciones fijadas en la jurisprudencia constitucional, a saber:

“...para que el juez constitucional puede entrar a pronunciarse sobre una decisión de traslado laboral, se requiere lo siguiente: (i) que la decisión sea ostensiblemente arbitraria, en el sentido que haya sido adoptada sin consultar en forma adecuada y coherente las circunstancias particulares del trabajador, e implique una desmejora de sus condiciones de trabajo; y (ii) que afecte en forma clara, grave y directa los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar.”[2]

De esta forma, cuando en los hechos de un determinado caso se constata la existencia de estas condiciones, la acción de tutela procede como mecanismo para la defensa de los derechos fundamentales del trabajador o de su núcleo familiar y, como quiera, que en el presente asunto están de por medio los derechos fundamentales de la accionante a la salud y al trabajo en condiciones dignas, se estudiará la procedencia de esta acción constitucional.

Si bien es cierto que en el presente caso, la accionante cuenta con otros medios de defensa, también lo es que estos no tienen la misma eficacia para conjurar la violación de derechos fundamentales, ya que la interposición de una acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, tardaría varios años en la jurisdicción contencioso administrativa, lo que sin duda haría más gravosa la situación de la accionante, quien ha solicitado su traslado por razones de salud desde el año 2009.

Sobre este aspecto, la Corte ha sido enfática en señalar que aunque existan otros medios de defensa, el juez constitucional debe evaluar si éstos son idóneos para garantizar los derechos fundamentales vulnerados o amenazados:

“En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en

toda su integridad.”[3]

4. Marco legal sobre traslado docente.

En relación con el traslado de docentes en el servicio público de educación, el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”, dispone lo siguiente:

“Artículo 22. Traslados. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición.” (Subrayado por fuera del texto original).

Esta disposición fue reglamentada mediante la expedición del Decreto 1278 de 2002 “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”, cuyo artículo 52 establece que el traslado se presenta: “cuando se provee un cargo docente o directivo docente vacante definitivamente, con un educador en servicio activo que ocupa en propiedad otro con funciones afines y para el cual se exijan los mismos requisitos aunque sean de distintas entidades territoriales”. Por su parte, el artículo 53 de esa misma reglamentación, establece tres tipos de traslados, ya sea por:

“(i) Decisión discrecional de la autoridad competente cuando para la debida prestación del servicio se requiera el traslado de un docente o directivo docente dentro del mismo distrito o municipio, o dentro del mismo departamento cuando se trate de municipios no certificados, con el fin de garantizar un servicio continuo, eficaz y eficiente;

(ii) Motivos de seguridad; y

(iii) Solicitud del docente o directivo interesado.”

De manera especial, el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, fue reglamentado por el Decreto 3222 de 2003 “Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, en relación con traslados de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales.”. El artículo 2 del citado decreto dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Traslados por necesidades del servicio. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, la autoridad nominadora efectuará el traslado mediante acto administrativo debidamente motivado. Para todo traslado la autoridad nominadora deberá tener en cuenta las necesidades del servicio y la disponibilidad presupuestal.

Los traslados por necesidades del servicio son de carácter discrecional y pueden tener origen en: a) disposición de la autoridad nominadora, b) solicitud de los docentes o directivos docentes.

Para los traslados solicitados por los docentes o directivos docentes, la entidad territorial certificada hará pública la información sobre los cargos de docentes y directivos docentes disponibles en los establecimientos educativos de su jurisdicción, como mínimo dos (2) meses antes de la finalización del año lectivo, conforme al calendario académico adoptado. Estos traslados se harán efectivos en el primer mes del año lectivo siguiente.

Para decidir sobre los traslados solicitados por los docentes o directivos docentes, la autoridad nominadora tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) El docente o directivo docente debe haber prestado como mínimo tres (3) años de servicio en el establecimiento educativo, b) La evaluación de desempeño del año anterior debe ser satisfactoria de acuerdo con la metodología establecida por el Ministerio de Educación Nacional.

Las solicitudes de traslado que se sustenten en razones de salud, y estén verificadas por la entidad territorial teniendo en cuenta el concepto de la entidad prestadora de salud, podrán ser atendidas en cualquier época del año y no se sujetarán a las disposiciones establecidas en el inciso anterior.

La decisión sobre traslado por permutas solicitadas por docentes o directivos docentes se ejecutará discrecionalmente, procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio según lo establecido en el inciso 3 del artículo 22 de la Ley 715 de 2001, y requieren previa disponibilidad presupuestal cuando exista diferencia salarial. El traslado por permuta que implique un cambio de entidad territorial certificada, se tramitará de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del presente decreto.

Parágrafo 1. Cuando la autoridad nominadora efectúe un traslado de un docente o directivo docente, deberá garantizar la continuidad de la prestación del servicio en el establecimiento educativo.

Parágrafo 2. El traslado por permuta no será autorizado por la autoridad nominadora si a uno de los dos solicitantes le faltan cuatro (4) años o menos de servicio, para alcanzar la edad de retiro forzoso.

Parágrafo 3. El traslado no procederá cuando el docente o directivo docente deba permanecer en el municipio por orden judicial o de autoridad policiva.” (Subrayado por fuera del texto original).

La disposición anteriormente transcrita, establece las reglas conforme a las cuales la administración pública puede hacer uso del traslado, modificando el lugar de trabajo de los servidores públicos del sector educativo. Puntualmente, en la norma se contempla la posibilidad de que el funcionario docente sea quien solicite a la administración su traslado hacia otro lugar de prestación del servicio, para esto deben cumplirse ciertos requisitos; de los cuales se prescinde cuando la solicitud es realizada por motivos de salud del trabajador o los miembros de su núcleo familiar.

De esta manera, es claro que la potestad discrecional de la administración para ordenar traslados de docentes no es absoluta, sino que se encuentra limitada, de una parte, por elementos objetivos que responden a necesidades públicas en la prestación del servicio de

educación y, de otra, por elementos subjetivos que atienden las circunstancias personales del docente o de su núcleo familiar.

5. El traslado como derecho del trabajador (Reiteración de jurisprudencia).

La jurisprudencia[4] de la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al alcance y los límites del principio *ius variandi* en materia laboral o de la potestad del empleador para modificar las condiciones laborales de sus empleados, en cuanto a circunstancias de tiempo, modo, lugar, carga de trabajo u otros factores, en el sentido de señalar que dicha facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los derechos fundamentales del trabajador y los de su familia.

En la Sentencia T-322 de 2010, en un caso semejante al que en esta oportunidad es objeto de revisión, la Corte señaló que el traslado reviste una doble dimensión, siendo que, no sólo es una facultad del empleador, sino, además, un derecho del trabajador:

“Lo que se presenta como discrecionalidad de la administración departamental en la decisión de negar el traslado de la actora, se revela como una mal entendida aplicación de la facultad concedida por el artículo 22 de la Ley 715 de 2001. Recuérdese que el traslado no es una figura prevista sólo en beneficio de la administración, sino también un derecho de los docentes, directamente relacionado con otros derechos de rango fundamental, como la vida digna, la integridad personal y el libre desarrollo de la personalidad; de tal manera, la negación del traslado debe responder a verdaderas necesidades del servicio y no basarse en generalidades tendientes a imponer una previa determinación, inobservando el ejercicio legítimo de un derecho que el ordenamiento jurídico otorga a la docente. Frente a la referida posibilidad, la autonomía educacional de la entidad territorial ha de ceder, para dar vía a la preservación del derecho a la salud, estando habilitado el departamento para efectuar el traslado, con la viable celebración del convenio interadministrativo. Así, no son de recibo las razones presentadas por la autoridad accionada para negar el traslado de la señora Emma Gladys Ríos Alvarado, del cual depende que no se agraven sus afecciones y, por el contrario, logre la apropiada realización del tratamiento médico a que debe someterse. Será tutelado el derecho a la salud de la señora Emma Gladys Ríos, debiendo ordenarse a la Gobernación de Caquetá, a la Alcaldía de Florencia y a ambas Secretarías de Educación que, si aún no lo han hecho, en el término de diez días contados a partir de la

notificación de este fallo, hagan uso del mecanismo de traslado que prevé el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, para que la actora ocupe una plaza docente en el área urbana de Florencia, previa suscripción del respectivo convenio interadministrativo y expedición de los correspondientes actos administrativos.”

De acuerdo con lo anterior, el problema jurídico planteado rebasa la dimensión de la relación estrictamente laboral y se inscribe en el campo constitucional de los derechos fundamentales que esta Corte debe atender en ejercicio del control concreto de constitucionalidad.

6. Derecho a la salud y al trabajo en condiciones dignas.

En cuanto al derecho al trabajo en condiciones dignas previsto en el artículo 25 de la Constitución Política, la Corte Constitucional desde sus primeros pronunciamientos consideró que:

“El artículo 25 de nuestro Estatuto Superior, no se detiene en el punto de garantizar al ciudadano el acceso a un empleo; va más allá, estableciendo que el desempeño de ese trabajo debe darse en condiciones dignas y justas. Dentro de éstas, se encuentran las que permiten al trabajador tener una clara apreciación del cargo que va a desempeñar y las funciones que debe realizar en el mismo. Tal precepto es de suma importancia, ya que permite individualizar y establecer la responsabilidad que recae sobre cada funcionario, según el cargo para el que haya sido designado y del que haya tomado posesión.[5]

A la luz de este criterio jurisprudencial, si la solicitud de traslado se fundamenta en razones de salud, el trabajador tiene derecho a ser ubicado en un lugar que le permita desempeñar sus funciones en condiciones dignas:

“En relación con el tema del trabajador enfermo que no se ve afectado en su capacidad laboral, pero que requiere determinadas condiciones para el cumplimiento de sus obligaciones y la protección de su salud, entre ellas, el traslado a un lugar de trabajo diferente de la sede actual, exige por parte del Estado un tratamiento especial, que permita garantizarle dichas condiciones en procura de la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la salud, al trabajo y a la igualdad. El trato diferente siempre y cuando sea proporcional y razonable, no constituye una discriminación dado que los supuestos de

hecho varían en relación con la situación de los demás trabajadores.”[6]

La jurisprudencia constitucional en materia de traslados ha sido enfática en señalar que la administración en todo momento está obligada a tener en cuenta la posible afectación de los derechos fundamentales del trabajador:

“Lo que se presenta como discrecionalidad de la administración departamental en la decisión de negar el traslado del actor, se revela como una mal entendida aplicación de la facultad concedida por el artículo 22 de la Ley 715 de 2001. Recuérdese que el traslado no es una figura prevista sólo en beneficio de la administración, sino también un derecho de los docentes, directamente relacionado con otros derechos de rango fundamental, como la salud, vida digna y la integridad personal; de tal manera, la negación del traslado debe responder a verdaderas necesidades del servicio y no basarse en generalidades tendientes a imponer una previa determinación, inobservando el ejercicio legítimo de un derecho que el ordenamiento jurídico otorga al docente.”[7]

Esta breve evolución jurisprudencial conduce a concluir que la administración en todos sus niveles debe reconocer el trabajo como derecho fundamental y como obligación social que goza de especial protección del Estado y que debe ser valorado en conjunto con otros derechos fundamentales que pueden resultar afectados en su aplicación, como por ejemplo el derecho fundamental a la salud.

En el presente caso el problema jurídico consiste en que la accionante se desempeña como docente en el Instituto Bernardino Becerra Rodríguez de Paimadó - Río Quito, -institución educativa adscrita a la planta de personal del departamento del Chocó- y que por motivos de salud, en varias ocasiones ha solicitado su traslado al municipio de Quibdó. Esto, debido a que el tipo de atención médica que requiere debe ser proporcionada por un establecimiento médico de II nivel, inexistente en el municipio donde labora, lo que la obliga a realizar viajes frecuentes a la ciudad de Quibdó donde ha recibido tratamiento médico continuó.

La Secretaría de Educación - Administración Temporal del Departamento del Chocó, se opone al traslado de la accionante, por considerar que implicaría un retroceso en el proceso de transformación de la educación del departamento, cuyo propósito es el de suministrar la educación a todos los niños y niñas, ampliando los índices de cobertura en los

sitios más alejados de la región.

El juez de tutela de primera instancia concedió el amparo solicitado ordenando el traslado de la accionante a la ciudad de Quibdó, pero, esta decisión fue revocada por el tribunal que conoció en segunda instancia, negando la protección solicitada, con base en la inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Según las pruebas que obran en el expediente la situación de salud de la accionante, le exige trasladarse frecuentemente desde el municipio de Paimadó- Río Quito a la capital del departamento en Quibdó, razón por la cual, la solicitud de amparo está encaminada a que la entidad accionada conceda su traslado. Lo anterior, con el fin de estar más cerca de un centro de atención médica de II nivel que le permita recibir tratamiento de ortopedia, fisioterapia y, sobre todo, para atender la patología cardíaca que padece, pues según manifiesta en el municipio de Paimadó-Río Quito, el puesto de salud no cuenta con los equipos y la infraestructura necesaria para atender este tipo afecciones.

La valoración realizada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses -Dirección Seccional Chocó- certificó que "...la paciente no debe realizar viajes largos ni acuáticos ni terrestres por su condición de lumbago crónico, ocasionado por discopatía mencionada, y además porque esta debe realizarse periódicamente sesiones de fisioterapia asistida. Debe además permanecer en un sitio donde halla atención por lo menos de II nivel donde pueda ser valorada periódicamente por la patología cardíaca que presenta, apreciación que a pesar de que en el oficio petitorio no se menciona esta patología sufrida por la paciente, pero al revisar los documentos de historia clínica, este punto es importante."

Este diagnóstico es suficiente para que la Sala imparta protección, teniendo en cuenta que se trata de un caso en el que las condiciones laborales pueden incidir en el estado de salud de la accionante, ya que las recomendaciones médicas advierten que no debe someterse a traslados que puedan afectar su estado de salud y, frente a lo cual, la jurisprudencia consolidada de esta Corporación ha sostenido que el derecho a la salud debe protegerse a través de la tutela, no solamente cuando se encuentra en grave peligro, sino, además, cuando sea necesario evitar una afectación mayor. Al respecto, en la Sentencia T-260 de 1998 la Corte sostuvo:

“Existe necesidad de tutelar el derecho a la salud, cuando haya certeza sobre la vulneración o amenaza de derechos constitucionales con carácter fundamental en cualquier grado y no solamente cuando la vulneración o amenaza de tales derechos sea muy grave; es decir, no debe esperarse a estar al borde de una negación completa de los derechos vinculados con el derecho a la salud, para que su tutela proceda.”

De igual forma, obran en el expediente varias pruebas sobre los derechos de petición presentados por la accionante ante la Administración Temporal del Sector Educativo del Chocó, para que se tuviera en cuenta su situación de salud y frente a lo cual las autoridades respondieron negativamente con argumentos de orden exclusivamente administrativo y presupuestal.

En tal medida la Sala considera que se vulneran los derechos fundamentales a la salud y al trabajo en condiciones dignas, cuando en las circunstancias particulares que reviste la situación de la accionante, le toca trasladarse permanentemente desde su lugar de trabajo para recibir tratamiento médico, contraviniendo así las recomendaciones médicas y, por consiguiente, poniendo en riesgo su estado de salud.

Adicionalmente, la Sala considera que la administración pública no puede ser ajena a la angustia que le produce a la accionante el hecho de que el municipio donde trabaja no cuenta con la atención médica que requiere una patología cardíaca como la que padece y que se encuentre a más de una hora de distancia para recibir la correspondiente atención hospitalaria, lo que sin duda genera un riesgo para su salud y hace procedente la acción de tutela, puesto que, como ya se dijo, los otros medios de defensa no tienen la virtualidad de conjurar con la misma eficacia la violación de los derechos fundamentales de la accionante.

Finalmente, en cuanto a la disponibilidad de vacantes para el traslado de la docente al municipio de Quibdó, no escapa a la revisión de la Sala que la entidad accionada, a través de su apoderado general manifestara la disponibilidad de plazas vacantes: “Adicionalmente, la Secretaría de Educación Departamental mediante la Resolución 3979 del 02 de octubre de 2013, dio inicio al “proceso de Traslados Ordinario para el año 2013”, donde docentes y directivos docentes Etnoeducadores Afrocolombianos vinculados en carrera administrativa en los diferentes municipios no certificados del departamento del Chocó, pueden conocer

las vacantes ocupadas por provisionales y aspirar a ocupar 570 plazas vacantes para docentes y 37 plazas para directivos docentes, que se encuentran disponibles y donde la accionante sin duda alguna puede participar, con el fin de optar por una plaza en un sitio que considere ajustado a sus intereses.” (f. 48 cuad. No. 1, subrayas fuera del texto).

De allí que, con mayor razón la entidad deba atender el requerimiento efectuado por la accionante y, consecuentemente, proceda al respectivo traslado de manera inmediata, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo del Decreto 3222 de 2003, que ordena dar prelación a los traslados que tienen por fundamento razones de salud de los docentes.

En virtud de lo expuesto, se revocará la sentencia proferida por la Sala Única del Tribunal Superior de Quibdó, mediante la cual se revocó la decisión del Juzgado Penal Especializado del Circuito de Conocimiento de Quibdó que tuteló los derechos de la accionante. En su lugar, se concederá la protección de los derechos fundamentales a la salud y al trabajo en condiciones dignas de la señora Flor María Palacios Abadía, ordenando su traslado al municipio de Quibdó.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo del (2) de diciembre de dos mil trece (2013), proferido por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Quibdó, que revocó el fallo dictado el seis (6) de noviembre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Conocimiento de Quibdó, dentro de la acción de tutela promovida, mediante apoderado judicial por la señora Flor María Palacios Abadía, contra la Administración Temporal del Sector Educativo del Chocó. En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos a la salud y al trabajo en condiciones dignas de la señora Flor María Palacios Abadía.

Segundo.- En consecuencia, ORDENAR a la Administración Temporal del Sector Educativo del Chocó, por conducto de su respectivo apoderado o quien haga sus veces, que si aún no

lo ha efectuado, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, traslade a la accionante Flor María Palacios Abadía a una plaza docente de igual o superior categoría en el municipio de Quibdó (Chocó).

Tercero.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencias T-514 de 1996, T-002 de 1997, T-065 de 2007 y T-543 de 2009.

[2] Sentencia T-065 de 2007.

[3] Sentencia T-177 de 2011.

[4] Sentencias T543 de 2009, T-488 de 2011, T-247 de 2012 y T-048 de 2013.

[5] Sentencia T-084 de 1994.

[6] Sentencia T-023 de 1997.

[7] Sentencia T-236 de 2013.