

Sentencia T-539/04

DERECHO A LA VIDA-Protección

DERECHOS FUNDAMENTALES-Amenaza

Es deber de las autoridades prestar una efectiva protección a todos los ciudadanos, en especial a aquéllos cercanos al conflicto armado. En efecto, se ha considerado que tal protección debe brindarse a todas las personas que ponen de manera objetiva en peligro su vida, sin distinciones y sin importar el grado de afectación, es decir que en estos casos “no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal que ella sea cierta.”. Así mismo, ha considerado esta Corporación que resulta irrelevante identificar al sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, toda vez que la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad se hace exigible bajo cualquier circunstancia.

PROTECCION DEL ESTADO A VICTIMAS DEL CONFLICTO INTERNO-Criterios

La jurisprudencia constitucional, de manera general, ha venido desarrollando algunos criterios que deben tenerse en cuenta al momento de valorar los hechos narrados por la persona presuntamente afectada o amenazada por las condiciones de alteración de orden público que la rodea: (i) la existencia de una amenaza real y cierta, ya sea “porque desarrolla actividades que lo exponen a la acción directa de los alzados en armas (v.gr. tareas de activismo político, humanitario o social), o porque habitan en una región en la que se libran enfrentamientos entre el ejército y los subverivos”; (ii) que tal situación le sea comunicada a las autoridades competentes; y, (iii) que sea necesaria la intervención del Estado, bien sea por medio de: a) una decisión directa que proteja al accionante o b) adoptando las medidas a las que haya lugar.

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Prestación en zonas de alto riesgo

De manera especial, la Corte ha considerado que para el caso de los docentes que colaboran en la prestación del servicio público de educación en zonas de alto riesgo o de alteración del orden público, íntimamente ligado al derecho a la vida, se encuentra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, el cual garantiza que el educador “pueda desempeñarse en un ambiente que refleje el debido respeto a su condición de ser humano, libre de amenazas de

orden físico y moral, así como de circunstancias que perturben el normal desarrollo de las tareas asignadas...”.

TRASLADO DE DOCENTE-Protección de la vida por amenazas

La Sala considera que en el presente caso, el Grupo interno de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, al momento de evaluar la solicitud de traslado de la peticionaria, no tuvo en cuenta la totalidad de las pruebas, ni valoró los hechos que rodeaban las condiciones laborales de la docente. Razón por la cual es procedente la especial protección por parte de las autoridades estatales y se requiere la adopción de las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

DERECHO A LA VIDA-Traslado definitivo de docente amenazado/DERECHO A LA IGUALDAD-Traslado definitivo de docente amenazado

Referencia: expediente T-849028

Acción de tutela instaurada por Olga Marina Hernández Salazar contra Gobernación Del Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Civil del Circuito de

Villeta y la Sala Laboral del Tribunal Superior Distrito Judicial de Cundinamarca, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Olga Marina Hernández Salazar contra la Secretaria de Educación de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES.

Olga Marina Hernández Salazar interpuso acción de tutela contra la Secretaria de Educación de Cundinamarca, por considerar vulnerado sus derechos a la vida, integridad, seguridad personal, trabajo, dignidad humana, salud, paz y familia. Fundamenta su demanda en los siguientes hechos:

1.- Manifiesta que desde el 22 de febrero de 2002 se encontraba vinculada como docente en el centro educativo de Guayacundo, corregimiento de Sasaima, mediante contrato administrativo de prestación de servicios y, posteriormente, por medio de la Resolución No. 1290, fue nombrada para esa plaza el 2 de abril de 2003.

2.- Indica que cuando estaba ejerciendo el cargo de docente en el mencionado centro educativo, recibió amenazas contra su vida, presuntamente, por parte de los militares de esta zona. Al respecto narró lo siguiente:

Otro militar que estaba patrullando en la zona se devolvió y me dijo lo siguiente: ‘que era mejor que saliera de la vereda antes de que ellos se retiraran porque a mí y a mi esposo nos iban a matar’(...)” (subrayado fuera de texto)

3.- Comenta que, en virtud de lo anterior, se dirigió a la cabecera municipal, donde le informó a la Personería acerca de las amenazas que le hicieron los militares. De lo mismo dio cuenta a la Secretaría de Educación de Cundinamarca, donde le respondieron “con evasivas y sin solución a mi justa petición.”

4.- Aunado a lo anterior, explica que actualmente goza de fuero de maternidad por su estado de embarazo, razón por la cual, a su juicio, procede la especial protección y trato preferencial por parte del Estado. En tal sentido, estima que no puede ser obligada a presentarse en un

lugar de trabajo donde corre peligro su vida y la de su hijo que está por nacer.

5.- Aduce además que tal situación vulnera su mínimo vital por cuanto debe atender económicamente a su familia.

6.- La accionante considera que se le ha vulnerado su derecho a la igualdad, el cual, de acuerdo con la Constitución, constituye el respeto de todos los derechos ciudadanos sin distinción de edad, clase social o posición.

Por todo lo anterior, solicita la protección de los derechos fundamentales invocados. En consecuencia pide que se ordene a la entidad accionada que en el término de 72 horas proceda a realizar su traslado a un centro urbano distante del lugar donde ocurrieron los hechos. Así mismo, solicita que se le cancelen los valores correspondientes al salario y demás ingresos desde el día que se retiró hasta la fecha de pago total.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

En respuesta allegada al Juez Civil del Circuito de Villeta la entidad demandada informa que se les dio el trámite correspondiente a las comunicaciones Nos. 320 y 321, enviadas por el Personero Municipal de Sasaima, referentes a la protección y traslado de la accionante.

Al respecto, indica que la Secretaria de Educación de Cundinamarca, mediante Resolución No 1892 del 30 de julio de 2002, conformó el grupo interno al cual le corresponde analizar y evaluar las peticiones de traslado de los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos que se encuentran en situación de amenaza, así como proponer la decisión que deba adoptarse en cada caso particular, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos que debe reunir las solicitudes.

Explicó que el mencionado grupo se reunió el 16 de junio de 2003, a fin de evaluar la petición de traslado y la situación de la docente ante la ocurrencia de los hechos del 22 de mayo de 2003. Para tal efecto se ofició a la rectora de la institución educativa y al alcalde municipal.

Aduce que en el caso específico de la docente Hernández Salazar, el grupo interno, en reunión del 13 de agosto de 2003, recomendó la realización de un estudio de nivel de riesgo por parte de la Policía de Cundinamarca. Señala que, en relación con la peticionaria, el resultado del riesgo fue “´medio bajo´, es decir: ´es el riesgo que se corre en el ejercicio de un cargo, profesión u oficio´.” Sin embargo, aclara que la Policía de Cundinamarca ordenó al Comandante de Villeta “tomar contacto con la educadora a fin de dar amplia instrucción sobre medidas de seguridad y autoprotección, como también prestarle la colaboración necesaria cuando sea requerida.”

De acuerdo a lo anterior, explica que el grupo interno conceptuó en el sentido de que no era procedente la solicitud de traslado por amenaza, situación que le fue comunicada a la accionante, mediante oficio 63095 del 29 de septiembre de 2003.

III. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Decisión de Primera Instancia

El juzgado civil del circuito resolvió conceder el amparo solicitado por la demandante. Explica que, de conformidad con la jurisprudencia Constitucional, no se requiere de una violación absoluta del derecho a la vida para que el mismo tenga protección por vía de tutela. Considera que en el caso objeto de estudio, existe certeza acerca de los enfrentamientos armados en el sitio donde funciona la escuela rural de Guayacundo, razón suficiente para que proceda el amparo. Además, considera que no existe prueba alguna acerca de la protección que el Comando de Policía de Cundinamarca o del Distrito debe brindarle a la accionante, a su esposo y al hijo que está por nacer, “quienes son consideradas personas honorables, trabajadoras y de buenos antecedente familiares en la población de Fusagasuga, de acuerdo con las constancias y certificaciones que obran del folio 30 a 35”.

No obstante lo anterior, deniega la petición referente al pago de salarios, por considerar que la acción de tutela no es procedente para tal efecto. Al respecto señala que opera como mecanismo judicial de carácter excepcional para obtener el pago de las obligaciones laborales y de seguridad social, para aquellos casos en que por su naturaleza y situación, la persona se encuentre en situaciones que ostensiblemente comprometan su derecho a la vida, salud y a la dignidad humana o en los cuales sea necesario garantizar el mínimo vital básico de una persona de la tercera edad.

2. Impugnación

La Secretaria de Educación de Cundinamarca impugnó el fallo de primera instancia, por considerar que ha adoptado y realizado todos los procedimientos establecidos para atender la petición por presunta amenaza de la accionante. Aduce que el juez de primera instancia no es el competente para determinar la idoneidad del estudio de riesgo realizado por parte de la Policía de Cundinamarca.

Argumenta además que no le asiste la razón al a-quo cuando afirma que la entidad accionada ha desconocido los derechos fundamentales de la accionante, pues, en su sentir, siempre se ha ceñido a los postulados tanto legales como doctrinales. Haciendo referencia a la jurisprudencia constitucional relacionada con el perjuicio irremediable señala que “la irremediabilidad del perjuicio, implica que las cosas no pueden retornar a su estado anterior, y que solo puede ser invocada para solicitar al juez la concesión de la tutela como “mecanismo transitorio y no como fallo definitivo ya que éste se reserva a la decisión del juez o tribunal competente”. A su juicio el a- quo desatendió los preceptos señalados por el tribunal constitucional y en el decreto reglamentario de la acción de tutela, en detrimento de su derecho fundamental de defensa.

En síntesis afirma que “en forma alguna se podía mediante este mecanismo de defensa judicial supletivo, interferir y presionar tomas de decisiones sin soporte alguno a favor de intereses particulares, constituyendo una intromisión en asuntos administrativos, cuando la ley misma establece por vía ordinaria las acciones, los mecanismos y procedimientos como ha sido en el caso que nos ocupa el estudio de estatus requerido pero cuya situación fáctica no ha tenido demostración alguna para los organismos de seguridad y sin cuyo soporte no puede ser tomada decisión a favor de la docente como lo impone el juzgado.”

Por lo anterior solicitó la revocatoria del fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Villeta.

3. Decisión de Segunda Instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca revocó la decisión de primera instancia, por considerar que la acción de tutela, en virtud de su carácter subsidiario no era procedente.

Aduce que, si bien la accionante expone algunos hechos que podrían considerarse constitutivos de un inminente peligro, también advierte que la Secretaria de Educación a través del grupo interno realizó estudios respecto a dicha situación y adelantó los trámites correspondientes, en atención a la solicitud formulada por la demandante. En consecuencia, revoca la decisión del juez de primera instancia y, en su lugar, deniega la acción de tutela.

IV. PRUEBAS

Junto con su escrito de tutela, la demandante allega las siguientes pruebas:

1. Certificación del Personero Municipal de Sasaima de fecha 29 de mayo de 2003, en donde se constata que con ocasión al enfrentamiento del 22 de mayo de 2003, entre las FARC y las Fuerzas Militares en Guayacundo, “la docente de la escuela de la mencionada vereda, señora OLGA MARINA HERNÁNDEZ SALAZAR, y su compañero LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ DÍAZ, se vieron obligados a abandonar el Municipio, en pro de salvaguardar su vidas.” (folio 1)

1. Copia de la solicitud de traslado presentada el 30 de mayo de 2003 ante la Secretaría de Educación de Cundinamarca, la cual se fundamenta en la situación de orden público que se presenta en su sitio de trabajo. (folio 2)

1. Copia del escrito de fecha marzo 3 de 2003, mediante el cual el Personero Municipal le informa a la Defensoría del Pueblo - Regional Cundinamarca que en la Vereda Acuapal del Municipio de Sasaima se han presentado enfrentamientos por parte de grupos armados al margen de la ley que operan en este sector “y donde últimamente se presentó un enfrentamiento entre la guerrilla y la Policía Nacional.”(folio 3)

1. Copia del oficio de fecha 23 de mayo de 2003, mediante el cual el Personero Municipal le informa a la Defensoría -Regional Cundinamarca acerca de la situación de la accionante y su

esposo y, solicita su protección inmediata. (folio 4)

1. Copia de los oficios de fecha 23 de mayo de 2003 enviado por el Personero Municipal a las Secretarías de Gobierno y Educación, respectivamente, a fin de que estudiaran la posibilidad de autorizar el traslado de la accionante. (folio 5 y 6).

1. Denuncia formulada el 3 de junio de 2003 por la accionante ante la Inspección Segunda Municipal de Policía de Fusagasuga, en la cual pone en conocimiento las amenazas del Ejército Nacional, por considerarla a ella y a su esposo “colaboradores auxiliares de la guerrilla”. (folios 7 y 8)

1. Denuncias presentadas ante la Personería Municipal de Sasaima, por parte de la accionante y su esposo acerca de los enfrentamientos sucedidos y de las amenazas recibidas. (folios 9, 10, 12 y 13)

1. Denuncia presentada ante la Personería Municipal de Sasaima, por parte del esposo de la accionante, Luis Roberto Rodríguez Díaz sobre lo sucedido a hermano Javier, quien el 29 de Julio de 2003 apareció muerto en un cementerio de la zona. (folios 15 y 16)

1. Denuncia presentada ante la Defensoría del Pueblo, por parte de la accionante en relación con los hechos narrados, los enfrentamientos sucedidos y las amenazas recibidas. (folios 17 a 19)

1. Copia del escrito de fecha 6 de agosto, enviado por la Defensoría del Pueblo a la Secretaría de Educación, mediante el cual solicita que se le informe el estado de la solicitud de traslado

de la peticionaria, pues a juicio de esta entidad, se requería “para garantizar la vida de la citada ciudadana, pues en la actualidad viene recibiendo constantes amenazas de muerte contra su vida y la de su núcleo familiar.” (folio 20)

1. Copia del escrito del 23 de mayo de 2003, en el cual la Rectora de la Institución Educativa Departamental San Nicolás de Sasaima-Cundinamarca informa al Alcalde Municipal que la docente demandante debe abandonar su sitio de trabajo con sede en Guayacundo. (folio 11)

1. Copia de la certificación expedida el 28 de mayo de 2003, por la misma rectora en la que consta que la accionante “tuvo que abandonar su sitio de trabajo debido a situaciones de orden público en la vereda Guayacundo municipio de Sasaima y se está presentando en la Institución del centro.” (folio 14)

1. Copia de la prueba de embarazo. (folio 21)

1. Certificaciones suscritas, entre otros, por el Alcalde, el corregidor, un concejal, el inspector 2º Municipal de Policía de Fusagasuga, en las cuales consta que la peticionaria es una ciudadana responsable, honesta y de conducta intachable. (folios 30 a 35)

Por su parte, la entidad demandada anexó a la contestación de la presente acción de tutela los siguientes documentos:

1.) Constancia de la reunión del grupo interno realizada el 16 de Junio de 2003, donde se evaluó la petición de traslado de la docente y se recomendó analizar la situación presentada con la docente y los alumnos de la vereda de ocurrencia de los hechos del 22 de Mayo de 2003.

2.) Oficio No. 63095 del 29 de Septiembre de 2003 por el cual se le informa a la

peticionaria acerca del estudio de su nivel de riesgo, el cual dio como resultado: “ ‘medio bajo’ es decir, ‘es el riesgo que se corre en el ejercicio de un cargo, profesión u oficio’”. En este mismo escrito se le hace saber a la señor Hernández Salazar que el Departamento de Policía de Cundinamarca ordenó al Comandante del Distrito de Villeta ponerse en contacto con ella, a fin de dar amplia instrucción sobre medidas de seguridad y autoprotección, así como para prestarles la colaboración necesaria cuando sea requerida.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2. Presentación del caso y Problema Jurídico.

La accionante presenta acción de tutela por considerar que la negativa por parte de la Secretaría de Educación de Cundinamarca en concederle el traslado a otro municipio, lejos de Guayacundo, constituye la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad, salud, trabajo, paz y familia. Lo anterior por cuanto, según explica, ella y su esposo han sido afectados por los constantes enfrentamientos entre el Ejército y los grupos subversivos.

La Secretaría de Educación de Cundinamarca argumenta que en el caso específico de la accionante, se adelantó el procedimiento respectivo a fin de darle una adecuada solución a su solicitud de traslado. Sin embargo, anota que la decisión de negar el traslado se fundamentó en el concepto que en tal sentido rindió el Grupo Interno, el cual se encarga de analizar y evaluar las peticiones de los docentes en situación de amenaza.

El juez de primera instancia concedió la tutela interpuesta por considerar que existían suficientes pruebas acerca de la amenaza cierta y real contra la vida de la accionante y su familia. Por su parte, el juez de segunda instancia decidió revocar la decisión del a-quo, pues en su sentir la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr el traslado solicitado

por la peticionaria.

Con base en lo anterior, la Sala determinará si la negativa por parte de la Secretaría de Educación de Cundinamarca constituye una vulneración a los derechos invocados por la accionante. Para tal efecto, se hará referencia a los siguientes aspectos: a) la obligación del Estado de proteger la vida de sus asociados; b) criterios para determinar la procedencia de la especial protección del Estado a una víctima del conflicto interno; c) El derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas de los docentes que laboran en zonas de alto riesgo; y d) normatividad relacionada con las solicitudes de traslado. Finalmente se analizará el caso concreto.

3. Obligación del Estado de proteger el derecho a la vida

De conformidad con el artículo 2º de la Constitución son fines del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta. Así mismo, según esta disposición constitucional, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

En cumplimiento de tales obligaciones constitucionales se exige que, tanto en situaciones de normalidad, como de alteración del orden público, el Estado garantice el derecho a la vida de sus asociados. Al respecto, la Corte, al hacer referencia al alcance del artículo 2º Superior, en la sentencia T-981 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda, sostuvo lo siguiente:

“Como bien lo ha señalado este Tribunal, ante las circunstancias y efectos generados por el enfrentamiento de fuerzas entre los diferentes grupos armados existentes en el país -incluyendo al ejército -, el Estado tiene la obligación de ser ‘extremadamente sensible en sus intervenciones’, bien para evitar que la población civil sea víctima de la actividad de la autoridad legítimamente constituida, o para brindar protección efectiva a aquellos grupos o individuos de la sociedad que a consecuencia de sus convicciones políticas y aspiraciones sociales, o por el simple hecho de habitar zonas en las que se desarrollan los enfrentamientos, se ven constantemente sometidos a amenazas contra sus derechos o a la abierta violación de los mismos. (...)Ahora bien: la obligación constitucional radicada en cabeza de todas las autoridades de la República de proteger la vida y demás libertades

civiles de los individuos (artículo 2, inciso 2), no se agota en su no violación. Supone, además, la realización de acciones positivas encaminadas a prevenir la amenaza que sobre las mismas ejercen distintos actores y a asegurar el goce efectivo de las garantías establecidas en la Constitución. Este es un ámbito dentro la protección de los derechos fundamentales que se sustenta en el concepto mismo de constitucionalismo y de Estado de Derecho que animan la idea de un ordenamiento democrático del que, sin duda, nuestro derecho también es tributario. Por esta vía, la autoridad no puede limitarse a no inferir daño a los particulares, sino que debe responder efectivamente ante los atentados que se perpetran contra los derechos humanos. Así, la angustiada situación de desamparo en que están sumidos los civiles que no participan directamente en las hostilidades, exige del Estado la protección especial de estas personas o grupos sociales.

(...)

Así las cosas, es deber de las autoridades prestar una efectiva protección a todos los ciudadanos, en especial a aquéllos cercanos al conflicto armado. En efecto, se ha considerado que tal protección debe brindarse a todas las personas que ponen de manera objetiva en peligro su vida, sin distinciones y sin importar el grado de afectación, es decir que en estos casos “no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal que ella sea cierta.” 1

Así mismo, ha considerado esta Corporación que resulta irrelevante identificar al sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, toda vez que la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad se hace exigible bajo cualquier circunstancia.² Al respecto la Corte, en la Sentencia T-1026 de 2002, precisó lo siguiente: “En efecto que la actuación ilícita provenga de la delincuencia común, de grupos armados al margen de la ley o incluso del propio Estado, no tiene trascendencia para efectos de ordenar la protección del derecho fundamental del ciudadano, pues como se resaltó en la sentencia T-1206 de 2001, la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela no busca declarar responsabilidades individuales por hechos punibles, ni declarar la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos generados con la actuación, así como tampoco establecer la responsabilidad disciplinaria de un servidor público. Teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de tutela la finalidad del amparo es salvaguardar el derecho a la vida, exigiendo la protección estatal conforme a lo establecido en los artículos 2, 5 y 11 de la Carta Política.”

4. Criterios para determinar la procedencia de la especial protección del Estado a una víctima del conflicto interno.

La jurisprudencia constitucional, de manera general, ha venido desarrollando algunos criterios que deben tenerse en cuenta al momento de valorar los hechos narrados por la persona presuntamente afectada o amenazada por las condiciones de alteración de orden público que la rodea: (i) la existencia de una amenaza real y cierta, ya sea “porque desarrolla actividades que lo exponen a la acción directa de los alzados en armas (v.gr. tareas de activismo político, humanitario o social), o porque habitan en una región en la que se libran enfrentamientos entre el ejército y los subverivos”; (ii) que tal situación le sea comunicada a las autoridades competentes; y, (iii) que sea necesaria la intervención del Estado, bien sea por medio de: a) una decisión directa que proteja al accionante o b) adoptando las medidas a las que haya lugar.³

“Para determinar la procedencia de la protección especial al derecho a la vida se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado con el fin de establecer si el peligro es inminente. (...) las autoridades competentes – administrativas o judiciales- encargadas de apreciar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo estatal, deben valorar racionalmente los siguientes factores objetivos y subjetivos con el fin de determinar las circunstancias del peticionario y establecer si hay lugar a la protección especial. a) Realidad de la amenaza: Se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente. Esto implica que no debe tratarse de un temor individual frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente. (...) b) La individualidad de la amenaza: Como primer criterio objetivo se busca que la amenaza sea individualizada; para ello se requiere que haya sido dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, pudiéndose establecer que el peligro que corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen. Se exige esta individualización para que proceda la intervención particular del Estado, puesto que las amenazas indeterminadas deben ser asumidas por la población como parte de la convivencia en sociedad, en razón al principio de solidaridad. c) La situación específica del amenazado: En esta apreciación se tienen en consideración aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación

económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. La autoridad competente determinará, de acuerdo con los elementos de juicio existentes, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población.

d) El escenario en que se presentan las amenazas: De manera paralela a los criterios anteriores, es conveniente analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas.

- (i) Si es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto;
- (ii) si los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos;
- (iii) si constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y
- (iv) si existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público;

circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza.

e) Inminencia del peligro: La autoridad competente debe verificar la inminencia del peligro, apreciando las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida y de los derechos fundamentales de la persona amenazada. Que la amenaza sea individualizada y que se presente en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad de su ocurrencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza tiene que evaluar cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona. Por tanto, de una apreciación integral de estos factores objetivos y subjetivos - individualización de la amenaza, condiciones personales del amenazado, escenario donde ocurrió la amenaza, que ésta sea real y suponga un perjuicio inminente -, que se genera en la autoridad competente la convicción sobre la obligación de adoptar las medidas tendientes a otorgar una protección especial a quien es objeto de la amenaza.”

Así mismo, a la valoración de los hechos constitutivos de una amenaza, la jurisprudencia

constitucional, en sede de tutela para estos casos, ha señalado que: "Para la evaluación de la amenaza es indispensable basarse en pruebas que demuestren la veracidad de los supuestos de hecho que la sustentan, bien sea que las pruebas hayan sido aportadas por el solicitante o hayan sido obtenidas por los organismos del Estado que tienen a su cargo la investigación y el seguimiento de tales hechos (Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, y las demás instituidas en las entidades territoriales para el efecto)."5 Lo anterior, con el fin de determinar que la persona se encuentra en una situación excepcional y que no se trate de un riesgo general que deba soportar la sociedad o grupo al que pertenece el amenazado.

5. El derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas de los docentes que laboran en zonas de alto riesgo.

De manera especial, la Corte ha considerado que para el caso de los docentes que colaboran en la prestación del servicio público de educación en zonas de alto riesgo o de alteración del orden público, íntimamente ligado al derecho a la vida, se encuentra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas6, el cual garantiza que el educador "pueda desempeñarse en un ambiente que refleje el debido respeto a su condición de ser humano, libre de amenazas de orden físico y moral, así como de circunstancias que perturben el normal desarrollo de las tareas asignadas..."7

Así pues, la mayoría de trabajadores que consideran que su vida o la de su familia se encuentra amenazada o corre peligro, solicitan su traslado o reubicación con fundamento, no sólo en la protección a su derecho a la vida, sino también a la referida garantía constitucional. En la sentencia T-733 de 1998, la Corte señaló que "los docentes son servidores públicos civiles y, a diferencia de los miembros de las fuerzas armadas, no tienen el deber de arriesgar su vida en ejercicio para el cargo para el cual han sido nombrados..."

En el evento en que se logre probar una amenaza cierta para sus vidas, las autoridades tienen el deber moral e institucional de participar en la protección de los derechos a la vida y al trabajo en condiciones dignas del docente.8 Por tal razón, esta Corporación también ha sostenido que en estos casos, es deber de la administración reunir las pruebas suficientes

para decidir acerca de la procedencia del traslado, así como 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 infranqueable en la protección del derecho a la vida de éste. 9

El incumplimiento de tales obligaciones o la negativa del traslado pueden demandarse en sede tutela, a fin de proteger el derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas y justas del docente amenazado. Así lo explicó la Corte en la sentencia T-212 de 1999¹⁰, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, en la cual precisó que “la función del juez constitucional ante la amenaza o la violación de los derechos fundamentales del actor, es ordenar a las autoridades públicas correspondientes o a los particulares responsables, la adopción de todas las medidas que sean necesarias para garantizar su protección(...) su obligación es garantizar la protección de los derechos fundamentales del accionante ordenando lo pertinente y verificando que sus decisiones se cumplan.”

6. Normatividad relacionada con las solicitudes de traslado

Para efectos de asegurar la protección al derecho a la vida para los educadores que laboran en zonas de alto riesgo o de grave alteración del orden público, el Gobierno expidió el Decreto 1645 de 1992. En esta normatividad se dispuso que un comité especial en cada departamento y en el Distrito Capital de Bogotá sería el encargado de estudiar, evaluar y resolver los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal se presenten contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del orden nacional y nacionalizado.¹¹ Este Comité tenía entre sus funciones: “atender las solicitudes presentadas por la autoridad nominadora de la entidad territorial, agotar los trámites necesarios para la reubicación del docente dentro de la misma entidad territorial, evaluar las solicitudes presentadas y conceptuar sobre la necesidad inmediata de traslado, expedir la certificación mediante la cual se acredite la situación de amenaza, solicitar a las autoridades competentes la protección del docente, y diligenciar ante las autoridades nominadoras la reubicación inmediata del docente en situación de amenaza”.

El artículo 5º de este decreto consagraba el procedimiento a seguir ante el Comité Especial, por el personal que se encontrara bajo situación de amenaza. Según este precepto legal el docente que no pudiera seguir prestando sus servicios por razones de amenaza, deberá

presentar ante la respectiva autoridad nominadora del sitio en donde ocurrieron los hechos los siguientes documentos:

“1. Exposición escrita, clara y precisa, de las razones en que fundamenta su situación y la petición respectiva.

3. Copia del aviso ante la Procuraduría Regional o Nacional.

4. Pruebas de la situación de amenaza.

5. Certificación del Rector o Jefe de la dependencia en donde se indique el último día que prestó servicio.”

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 715 de 2001_, mediante la cual resolvió suprimir las oficinas seccionales de escalafón, cuyo jefe hacía parte del mencionado comité y, derogó expresamente lo referente a la organización y funcionamiento de las juntas y oficinas de Escalafón y del Secretario Ejecutivo, quien ejercía las funciones de Jefe de la Oficina de Escalafón y coordinaba el Comité Especial de Amenazados. En relación con el tema de los traslados, la Ley 715 de 2001 dispone en el artículo 22 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.”

De lo anterior se observa, por una parte, que la Ley 715 de 2001 reguló de manera general, nuevamente, el tema de los traslados, delegando al Gobierno su reglamentación. Y, por otra parte, que en virtud de las modificaciones que introdujo la mencionada ley, en relación con el tema de los traslados, el comité especial de amenazados dejó de operar y mientras que el

Gobierno no expidiera la correspondiente reglamentación, la situación referente a los traslados de los docentes no estaba del todo definida. Ante tal circunstancia, el Ministerio de Educación expidió la Directiva Ministerial No. 14 del 22 de abril de 2002, en la cual, impartió algunas orientaciones con el fin de mantener la protección a los docentes amenazados y desplazados. Así pues, se dispuso la pronta resolución de las peticiones de los educadores sobre la protección a su vida e integridad por parte de las autoridades que de conformidad con la Ley 715 de 2001 tienen competencia para estudiar, evaluar y resolver los casos de amenazas. Así mismo, se sentaron algunas directrices en relación con la reubicación de los educadores. En efecto la Corte, al momento de proferir la sentencia T-795 de 2003, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, se percató de la anterior situación y decidió exhortar al Gobierno para que expidiera la reglamentación respectiva. En tal sentido, esta Corporación manifestó lo siguiente:

“Por todo lo anterior, ha de concluirse que en lo que respecta a la situación laboral de los docentes amenazados actualmente no se cuenta con un marco normativo que le permita a los entes territoriales atender debidamente las solicitudes de traslado y reubicación que le sean formuladas por los educadores que han sido objeto de intimidaciones provenientes de grupos armados al margen de la ley, situación que para la Sala es muy preocupante pues quiere significar que tales personas carecen de protección jurídica y, por ende, son altamente vulnerables a la violación de sus derechos fundamentales.

(...)

Es necesario, entonces, que el Gobierno Nacional cumpla con prontitud la obligación constitucional de reglamentar la Ley 715 de 2001, en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados, pues de ello depende que los entes territoriales puedan velar por los derechos fundamentales de estas personas al entregárseles herramientas jurídicas adecuadas que les permitan atender y tramitar ágilmente las solicitudes que sobre el particular le sean formuladas.

Ahora bien como quiera que desde su expedición hasta la fecha han transcurrido casi dos años sin que haya implementado la Ley 715 de 2001, en punto al traslado y reubicación de docentes amenazados, la Sala exhortará al Gobierno Nacional para que lo haga en un plazo razonable y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.”

Dos meses después del anterior pronunciamiento, fue expedido el Decreto - Ley 3222 del 10 de noviembre 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 cual, junto con la Ley 715 de 2001, constituyen el marco normativo aplicable en lo concerniente a las solicitudes de traslado de docentes. Allí se encuentran consagradas las modalidades de traslado: i) por necesidades del servicio, ii) por razones de salud, iii) por permutas solicitadas y iv) por razones de seguridad.

De conformidad con el artículo 3º de este decreto, la solicitud por parte de un docente, de su traslado por razones de seguridad procede “cuando surja una amenaza o un desplazamiento forzoso, debido a una situación de orden público que atente contra su vida o integridad personal”.

A la anterior solicitud, el docente deberá adjuntar “pruebas con la indicación de las circunstancias en que fundamenta la petición, copia de la comunicación enviada a la Procuraduría Regional y de la denuncia presentada ante la Fiscalía o, en su defecto ante la autoridad competente”.

Así mismo, esta nueva normatividad dispone que cada entidad territorial creará un Comité Especial de Docentes Amenazados o Desplazados, al cual le corresponderá conceptuar sobre la situación que afecta al docente, directivo docente amenazado o desplazado. En este orden de ideas, con base en las anteriores consideraciones pasará, la Corte a analizar si es procedente el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, por medio de este mecanismo judicial.

6. Caso concreto. La accionante afirma que su vida y la de su familia corre peligro en la Vereda de Guayacundo, por una parte, con ocasión de los numerosos enfrentamientos ocurridos cerca de la institución educativa para la cual labora y, por otra, por cuanto tanto ella como su esposo han recibido amenazas, presuntamente, por parte del Ejército, quien los ha calificado de “auxiliadores de la guerrilla”. Por lo anterior considera que la negativa por parte de la Secretaría de Educación de Cundinamarca en concederle el traslado a otro municipio “distante del lugar donde ocurrieron los hechos”, desconoce sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad, salud, trabajo, paz y familia.

La Secretaría de Educación de Cundinamarca argumenta que en el caso específico de la

accionante, se adelantó el procedimiento respectivo a fin de darle una adecuada solución a su solicitud de traslado. Explica que la decisión de negar el traslado se fundamentó en el concepto que en tal sentido rindió el Grupo Interno, el cual se encarga de analizar y evaluar las peticiones de los docentes en situación de amenaza.

En primer término, considera la Sala necesario aclarar que en el presente caso los hechos narrados por la accionante tuvieron lugar con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001 y con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 3222 del 10 de noviembre de 2003, es decir, durante la etapa de transición a la cual se hizo alusión en líneas precedentes. Así las cosas, en el caso de la accionante se tiene en cuenta, como marco normativo, lo referente a los traslados consagrados en la Ley 715 de 2001 y en la Directiva 14 de 2002, expedida por el Ministerio de Educación.

En efecto, el Departamento de Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades legales y con fundamento en la mencionada directiva, expidió la Resolución No. 1892 de 2002 “por la cual se conforma y organiza un grupo interno de trabajo con carácter transitorio y se establecen procedimientos”. En el referido acto administrativo se dispuso que al grupo interno creado le correspondía evaluar, estudiar y resolver los casos de amenazas que sobre la vida e integridad personal y las situaciones de desplazamiento que afecten o atenten contra el personal docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos departamentales. Así mismo en el artículo 5º se establecieron como requisitos de las solicitudes de traslado por razones de amenaza y/o desplazamiento, los siguientes:

- 1.- Exposición escrita, clara y precisa de las razones en que se fundamenta su situación y la petición respectiva dirigida al nominador respecto de su ubicación laboral.
- 2.- Copia de la denuncia bajo la gravedad de juramento ante la Fiscalía General de la Nación y/o autoridad competente.
- 3.- Copia del aviso ante la Procuraduría Nacional, regional o personería.
- 4.- El aporte de elementos de juicio que el afectado considere oportuno allegar como soporte de su situación.
- 5.- Certificación del rector o jefe de la dependencia indicando el último día en que prestó el servicio.

Al respecto, puede advertirse que obra en el expediente el cumplimiento de cada uno de estos requisitos. En efecto, analizadas la totalidad de las pruebas, así como las diligencias surtidas para fundamentar la solicitud de traslado de la accionante, considera la Sala que

existen suficientes elementos de juicio para constatar que la situación de la actora comporta una seria amenaza para su vida. Hechos tales como las constantes perturbaciones en su sitio de trabajo y residencia, las presuntas amenazas contra su vida y la de su familia, los constantes enfrentamientos en la Vereda de Guayacundo y la muerte de su cuñado cerca de la institución educativa a la cual estaba vinculada, constituyen, entre otros, argumentos para justificar la procedencia de la acción de tutela. La anterior situación se agrava, si se tiene en cuenta que la demandante está embarazada y por ende, las amenazas no sólo comprometen su vida y la de su esposo, sino también la del hijo que está por nacer.

Aunado a lo anterior, considera la Sala que en el presente caso, se cumple con cada uno de los supuestos constitutivos de una amenaza contra la vida que han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional y, en tal medida, es procedente ordenar la especial protección por parte de las autoridades. En cuanto a la realidad de la amenaza, la Corte también encuentra que en el expediente obran pruebas suficientes que la constatan, tales como las denuncias presentadas por la accionante y su esposo ante la Personería Municipal de Sasaima- Cundinamarca, el 23 de mayo de 2003; denuncia presentada por la peticionaria ante la Inspección Segunda Municipal de Policía del Municipio de Fusagasugá; certificaciones por parte de la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo de las cuales se deduce la grave situación de orden público que atraviesa la Vereda de Guayacundo, lo cual trajo como consecuencia que la docente se alejara de su sitio de trabajo.

Así pues, no se trata de una circunstancia de inseguridad que esté afectando de manera similar a los demás docentes de la institución, pues de las pruebas allegadas se deduce una afectación real y cierta de los derechos a la vida y al trabajo en condiciones dignas y justas de la accionante. Además, sobre este punto, considera la Sala necesario aclarar que lo importante es que exista una causa cierta de la amenaza, sin que sea relevante determinar de donde o de quienes proviene aquélla.

El lugar donde se presentan las amenazas es en la Vereda del Municipio de Guayacundo, en el cual aparece demostrada la presencia de los grupos armados. Es claro pues que la inminencia del perjuicio radica en el riesgo que representa para su vida e integridad personal el hecho de vivir y trabajar en el centro educativo rural del mencionado sitio, el cual se encuentra ubicado en un lugar de alta inseguridad.

En este mismo sentido, cabe aclarar que si bien el nivel de riesgo de la docente, según concepto emitido por la Policía de Cundinamarca, fue calificado de “medio bajo”, en el mismo escrito se ordena dar amplia instrucción sobre medidas de seguridad y autoprotección, como también prestarles la colaboración necesaria cuando sea requerida, lo cual no se encuentra acreditado en el expediente. Al respecto, cabe advertir que es el mismo Departamento de Policía, quien reconoce que “actualmente este Comando no cuenta con los suficientes recursos humanos y logísticos para brindarles protección, debido a la situación de orden público que atraviesa el país, la cual no es ajena a este departamento...” Y, por tal razón sugiere, sin hacer distinción alguna, “la reubicación laboral de los educadores, a fin de minimizar el riesgo a que están expuestos en el ejercicio de sus funciones”.

Así entonces, la Sala considera que en el presente caso, el Grupo interno de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, al momento de evaluar la solicitud de traslado de la peticionaria, no tuvo en cuenta la totalidad de las pruebas, ni valoró los hechos que rodeaban las condiciones laborales de la docente. Razón por la cual es procedente la especial protección por parte de las autoridades estatales y se requiere la adopción de las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

Finalmente, en cuanto a la solicitud atinente al pago de salarios, la Sala considera que no le asiste razón al a-quo en cuanto a la no procedencia de la acción de tutela, pues, en el presente caso, la situación a la cual se ha visto avocada la demandante, hace presumir también, una afectación a su mínimo vital. El no pago de sus salarios generado por circunstancias ajenas a su voluntad que fueron puestas en conocimiento, en su debido momento, de las autoridades competentes, se constituye en una carga mayor para una persona que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una mujer embarazada, la cual, según el artículo 43 de la Constitución, goza de una especial protección constitucional. En consecuencia, esta Sala ordenará el pago de los salarios dejados de percibir con ocasión de su desplazamiento.

Por todo lo anterior, se revocará la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca y se confirmará parcialmente la decisión del Juzgado Civil del Circuito de Villeta, en el sentido de conceder la protección a los derechos a la vida, integridad, salud, mínimo vital, trabajo y familia.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el once (11) de diciembre de 2003, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca y, en su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el veintisiete (27) de junio de 2003 por el Juzgado Civil del Circuito de Villeta, en la cual se resolvió conceder el amparo de los derechos a la vida, salud, integridad, trabajo, paz y familia.

Segundo. ORDENAR a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que, en el término de 48 horas, autorice el traslado de la docente Olga Marina Hernández Salazar e inicie las gestiones pertinentes, a fin de garantizar el derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas y justas de la docente.

Tercero. ORDENAR a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que, en el término de 48 horas, realice los trámites pertinentes para el pago de los salarios dejados de percibir por la docente Olga Marina Hernández Salazar, los cuales deberán culminar con su pago en un término no mayor de un (01) mes.

Cuarto. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sentencia T-102 de 1993.

2 Al respecto pueden consultarse las Sentencias T-525 de 1992, C-1131 de 2000 y T-258 de 2001

3 En tal sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-439 de 1992, T-212 de 1999, T-981 de 2001 y T-1026 de 2002.

4 Sentencia T-981 de 2001.

5 Sentencia T-1206 de 2001 y T1026 de 2002.

6 El artículo 25 de la Constitución establece que el derecho al trabajo goza de una especial protección por parte del Estado. Esta última comprende la garantía de que toda persona de poder realizarlo en condiciones dignas y justas

7 Ver Sentencias T-584 y T-096 de 1998.

8 En tal sentido puede consultarse la sentencia T- 377 de 2003.

9 Ver, entre otras, las sentencias T-160 de 1994, T- 981 de 2001, T- 1026 de 2001 y T-795 de 2003.

10 Posición reiterada en las sentencias T- 981 de 2001, T-1026 de 2002 y T-795 de 2003, entre otras.

11 Artículos 2º y 4º del D. 1645 de 1992.

12 Folios 11 y 14 del expediente.