

Sentencia T 596-09

Acción de tutela instaurada por Maribel Chaverra Perea en contra de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó.

Magistrado Ponente:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Bogotá, D.C., el veintiocho (28) de agosto de dos mil nueve (2009).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa y los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Quibdó y la Sala Única del Tribunal Superior del Chocó en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De la demanda.

Maribel Chaverra Perea interpuso acción de tutela en contra de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó por considerar que esta entidad le está vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la dignidad humana y a la unidad familiar suya y de sus hijos menores de edad, con base en los siguientes hechos y consideraciones:

1. Sostiene que durante diecinueve (19) años ha prestado sus servicios a la Secretaría de Educación Departamental del Chocó. Durante dieciséis (16) de estos años desempeñó labores en diferentes localidades del área rural del departamento, hasta cuando fue reubicada en la ciudad de Quibdó, el dieciocho (18) de enero de 2005, en cumplimiento de una orden de tutela de la sentencia T-130 de 20051, en la

que Corte Constitucional protegió, entre otros, los derechos de sus hijos a la preservación del grupo familiar.

2. Sin embargo, mediante Resolución N° 1346 del 22 de agosto de 2008, notificada el 16 de octubre del mismo año, fue trasladada de la Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó al Centro Educativo Francisco Eugenio Mosquera, con sede en Puerto Mercedes del Municipio del Medio Baudó. Contra esta Resolución la actora presentó una solicitud de reconsideración de la decisión, exponiendo su situación de madre cabeza de familia de sus hijos Verónica (12 años), Francis (16 años), Luis Alfonso (17 años) Rodríguez Chaverra, Yarleidys (20 años) y Diana Pérez Chaverra (20 años). A la fecha de la interposición de la acción de tutela el recurso de reposición no había sido resuelto.

3. Específicamente, la actora argumenta que (i) no cuenta con los recursos para gestionar el traslado de sus hijos al municipio donde fue reubicada, entre otras, porque en el sitio donde se ordenó su reubicación no existen las condiciones para que sus hijos puedan continuar adelantando sus estudios. Además, (ii) manifiesta que dadas las condiciones especiales de la edad de sus hijos un desprendimiento familiar es traumático en su formación como adolescentes en el caso de los que aún no llegan a la mayoría de edad.

4. La actora alega que “el municipio de Quibdó fue certificado el 27 de diciembre del año 2007 (...) y siendo que venía prestando mis servicios en la Institución Educativa San Judas Tadeo de Quibdó, lo normal era que apareciese certificada en el Municipio de Quibdó, al contar con mi curso, el número reglamentario de alumnos (...) luego no se sabe como se me excluye dejándome a cargo de la Secretaría de Educación Departamental”.

5. La actora interpuso la presente acción de tutela con el fin de que se ordene a la entidad demandada reubicarla en la plaza docente en la que venía desempeñando funciones en la Institución Educativa Normal Superior Manuel de Cañizales o en otra institución educativa del sector urbano de Quibdó para que, de esta manera, se le garanticen los derechos fundamentales que considera le están siendo vulnerados.

Intervención de la entidad demandada

1. La Gobernación del Chocó, mediante escrito allegado al juez de tutela de primera instancia el veinticuatro (24) de diciembre de 2008 solicitó denegar la presente acción de tutela con base en tres argumentos: (i) Por considerar que la actora cuenta con otros mecanismos de defensa judicial como el agotamiento de la vía gubernativa y la justicia contenciosa para atacar la legalidad del acto mediante el cual se ordena su traslado. (ii) Manifiesta que el traslado no es motivo suficiente para la actora “depreque la violación a la unidad familiar por un traslado puesto que ella puede pagar a una persona de su entera confianza para el cuidado de sus hijos menores o llevárselos consigo a su lugar de trabajo”. (iii) Por último, la Gobernación sostiene que el traslado se ordenó con base en la necesidad del servicio, a partir de las facultades legales conferidas en la Ley 715 de 2001 y el Decreto Reglamentario 3222 de 2003, según el cual el respectivo nominador de los entes territoriales certificados está autorizado a ordenar el traslado del personal docente a su cargo. De esta manera, conceder el amparo implicaría configurar un precedente según el cual cada vez que se ordene un traslado a un municipio lejano de un docente que tenga una familia plenamente constituida, la aplicación del acto administrativo sea obstaculizada por medio de la interposición de una acción de tutela, situación que generaría un caos administrativo en la prestación del servicio educativo.

1. El Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Quibdó, mediante sentencia del veintiséis (26) de diciembre de 2008, decidió negar el amparo solicitado por considerar que “con la resolución de traslado que da cuenta este asunto no se está vulnerando el derecho fundamental de la unidad familiar ni mucho menos del trabajo por cuanto tal situación administrativa no está generando una circunstancia familiar de excepcionales características, pues a la separación temporal de la actora, respecto de sus menores hijos, no se les puede dar connotación de tal jaez, en virtud a que los traslados de los docentes al servicio del Departamento no pueden estar subordinados a los intereses particulares de cada uno de los miembros de la familia del trabajador trasladado; pues si así fuera, se estaría sacrificando el principio de eficacia al que está obligada la administración pública”. Sin embargo, este despacho ordenó a la Secretaría Departamental del Chocó responder la petición de reconsideración de la orden de

traslado elevada por la actora, que a la fecha del fallo no había sido resuelta.

2. La actora impugnó la decisión insistiendo en los argumentos expuestos en la demanda, especialmente, su condición de madre cabeza de familia de cinco hijos, tres de ellos menores de edad que reclaman atención y cuidado y frente a los cuales un desprendimiento familiar resultaría más perjudicial.

3. La Sala Única del Tribunal Superior del Chocó, mediante sentencia del seis (6) de febrero de 2009, confirmó en su integridad la decisión del juez de primera instancia.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

1. El expediente de la referencia fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Cinco, mediante auto de catorce (14) de mayo de 2009. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico.

1. Vistos los antecedentes descritos y con base en las reglas jurisprudenciales definidas por esta Corporación la Sala Primera de Revisión deberá determinar si la Secretaría Departamental del Chocó al ordenar el traslado de una docente madre cabeza de familia, que tiene bajo su cargo el sostenimiento de cinco hijos escolarizados, tres de ellos menores de edad vulnera sus derechos fundamentales. Para resolver este problema, la Sala reiterará las reglas jurisprudenciales en relación con el tema de los traslados de docentes y a partir de lo anterior analizará el caso concreto.

Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a decisiones sobre traslados. Reiteración de Jurisprudencia

1. El artículo 22 de la Ley 715 de 2001, autoriza el traslado de docentes o directivos docentes “cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera” y deberá hacerse “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”.

2. Por su parte, el Decreto 1278 de 2002 dispuso que un 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”. Específicamente, el artículo 53 de este Decreto reguló tres tipos de traslados: (i) por 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) por razones de seguridad y, (iii) traslado por solicitud del docente o directivo interesado.

3. En ese orden de ideas y con base en las disposiciones legales descritas, esta Corporación ha indicado que “la estabilidad de la carrera docente no implica una inalterabilidad de la sede de trabajo o inamovilidad de los profesores porque ese derecho está limitado por el ejercicio de la ‘potestad organizatoria’ (sic) de la administración, el deber del Estado de atender las necesidades básicas insatisfechas en materia de educación y de garantizar la adecuada, eficiente y oportuna prestación del servicio de educación. Dicho en otros términos, el traslado de docentes representa el poder del Estado para restringir el derecho de sus servidores en aras de preservar derechos colectivos y el interés general”²

4. Con base en lo anterior, esta Corporación ha definido unas reglas claras en relación a la procedencia de la acción de tutela para lograr decisiones relativas al traslado de

trabajadores de un lugar a otro. Al respecto ha sostenido de manera reiterada que, por regla general y dado su carácter subsidiario³, la tutela no puede concederse cuando se controvierten actos que ordenan traslados laborales⁴. Para controvertir este tipo de decisiones las personas cuentan con mecanismos judiciales propios como las acciones laborales y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a los cuales se debe acudir según la naturaleza del conflicto.

5. Sin embargo, la Corte ha indicado que la regla señalada en el párrafo anterior debe ser valorada en concreto, motivo por el cual la competencia del juez de tutela sobre de estos conflictos no está excluida de antemano. Por ello, en la sentencia T-065 de 2007⁵ esta Corporación sintetizó:

“[D]e forma excepcional, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la procedencia de la tutela para controvertir ese tipo de decisiones, particularmente, en aquellos eventos en los que se acredite una amenaza o violación grave e irremediable a los derechos fundamentales del trabajador o de su núcleo familiar”.

17. Con el fin de dotar de contenido y así optimizar la aplicación de la regla anterior, la misma sentencia dispuso lo siguiente:

“[l]a afectación clara, grave y directa a los derechos fundamentales del peticionario o de su núcleo familiar, puede darse por diversas circunstancias que deben aparecer probadas en el respectivo expediente. Al respecto, ha precisado que puede entenderse afectado en forma grave un derecho fundamental en los eventos que se describen a continuación: a) Cuando el traslado laboral genera serios problemas de salud, “especialmente porque en la localidad de destino no existan condiciones para brindarle el cuidado médico requerido”⁶. b) Cuando el traslado pone en peligro la vida o la integridad del servidor o de su familia. c) En los eventos en que las condiciones de salud de los familiares del trabajador, pueden incidir, dada su gravedad e implicaciones, en la decisión acerca de la constitucionalidad del traslado. d) Y, en aquellos eventos donde la ruptura del núcleo familiar va más allá de una simple separación transitoria, ha sido originada por causas distintas al traslado mismo o se trata de circunstancias de carácter superable.”

1. Así, de configurarse alguna de las anteriores hipótesis, es deber de la administración, y

en su debida oportunidad del juez de tutela, reconocer un trato diferencial positivo al trabajador, buscando garantizar con ello sus derechos al trabajo en condiciones dignas y justas, a la unidad familiar y a la salud en conexidad con la vida según sea el caso.⁷ En este sentido, la intervención del juez constitucional está sujeta al análisis de las circunstancias particulares que rodean cada situación y a que se encuentre debidamente demostrada la amenaza o violación de forma grave de los derechos del trabajador o de su núcleo familiar.

Aplicación del precedente jurisprudencial en la solución del problema jurídico que plantea el caso concreto.

1. Observa esta Sala que la decisión adoptada por la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, en el sentido de trasladar a la accionante de la ciudad de Quibdó al municipio de Medio Baudó, en principio, se hizo teniendo en cuenta la primacía del derecho fundamental a la educación que tienen los menores de la región y su obligación de garantizar la cobertura de este servicio público dentro del Departamento. Además, como lo manifiesta la accionada en su escrito de contestación⁸, con esta decisión no se presentaron modificaciones en la categoría, en las funciones y en la asignación salarial de la accionante. Sin embargo la Sala entra a estudiar si esta decisión respetó todos los parámetros legales y constitucionales, específicamente, los derechos fundamentales de la actora.

2. Para determinar si la decisión afecta de forma clara, grave y directa los derechos fundamentales de la demandante o de su núcleo familiar, es necesario precisar sus circunstancias personales y familiares, las cuales se exponen a continuación: Se trata de una docente de cincuenta y dos años, madre cabeza de familia que tiene a su cargo el sostenimiento de cinco hijos escolarizados, tres de ellos menores de edad⁹. Fue trasladada del municipio de Quibdó al Municipio de Medio Baudó y en razón a la distancia entre estos dos poblaciones¹⁰, se vio en la obligación de separarse de sus hijos para poder desempeñar sus funciones docentes y con el fin de que sus hijos no interrumpieran sus respectivos ciclos educativos.

3. Así, una vez analizadas las circunstancias anteriores y teniendo en cuenta el acervo

probatorio, concluye la Sala que, de acuerdo a las previsiones jurisprudenciales referidas en el párrafo 16 de esta providencia, respecto de la situación de la actora se configura una de las causales que hace procedente el amparo en tratándose de decisiones de traslados laborales, esto es, “en aquellos eventos donde la ruptura del núcleo familiar va más allá de una simple separación transitoria.”

4. Dadas las dimensiones y la duración del desplazamiento de la actora del municipio de Quibdó al municipio Medio Baudó, la demandante se vio en la obligación de permanecer en éste último municipio, y en la necesidad de dejar sus hijos menores de edad al cuidado de los hermanos mayores quienes también se encuentran escolarizados. Esta situación imposibilita a la demandante el cumplimiento de su papel como mujer cabeza de familia, lo que evidentemente afecta tanto a la señora Chaverra como a sus hijos menores de edad y, por ende, menoscaba de forma clara, grave y directa los derechos fundamentales de la actora y su núcleo familiar configurando una ruptura que al tornarse permanente en razón de las circunstancias, va más allá de una simple separación transitoria, lo cual justifica el amparo en este caso en particular.

5. Ahora bien, dicha afectación fue informada a la entidad demandada mediante escrito presentado el veinte (20) de octubre de dos mil ocho (2008), en el que la demandante manifestó que era madre cabeza de familia y en consecuencia, la única persona que contribuye a la crianza, cuidado y educación de sus hijos¹¹. De igual forma, certificó que sus hijos, algunos de ellos menores de edad, se encontraban escolarizados en diferentes grados de la educación secundaria, razón por la cual no se podía trasladar junto con ellos al Municipio de Medio Baudó¹². En síntesis, no se revocó la orden de traslado aún a sabiendas de que (i) tres menores de edad dependen de la docente trasladada, (ii) que ésta ostenta la calidad de mujer cabeza de familia y (iii) se encuentra en incapacidad de trasladarse a Medio Baudó con sus hijos dado que allí no puede garantizar la continuidad de los estudios de éstos. De acuerdo a lo dicho por esta Corporación este tipo de actuación sólo puede ser entendida como arbitraria¹³.

6. Con base en lo anterior, la Sala revocará los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Quibdó, el veintiséis (26) de diciembre de 2008, y por la Sala Única del Tribunal Superior del Chocó, el seis (6) de febrero de 2009 en el

presente asunto. En su lugar, concederá el amparo de los derechos al debido proceso y a la protección a familia de la señora Maribel Chaverra Perea y de sus hijos menores de edad. En consecuencia ordenará, como se ha hecho en otros casos¹⁴, a la Secretaría de Educación Departamental del Chocó que cuando exista la primera vacante en el nivel docente correspondiente a la señora Maribel Chaverra Perea, la traslade con carácter preferencial a una institución de educación con sede en el municipio de Quibdó o en otro municipio del Departamento que, en términos razonables, no le implique la separación de sus hijos menores de edad.. Con la finalidad indicada, la citada entidad deberá aplicar alternativamente la figura de los traslados recíprocos o permuta de cargos, si fuere posible, en las mismas condiciones. De no existir una vacante antes de la terminación del presente año, se ordena igualmente a la Secretaría Departamental del Chocó que disponga lo necesario para que el traslado de la actora se haga efectivo al iniciarse el próximo año lectivo (2010), en las mismas condiciones en las que venía desempeñando su labor.

7. La Sala considera oportuno aclarar que lo anterior no significa que la orden impartida implique la ampliación de la planta de personal de docentes del municipio de Quibdó, sino la reubicación de la accionante en uno de los cargos de docentes con que cuenta dicha entidad territorial que se encontrare vacante o cuando exista la primera vacante, a más tardar, al inicio del próximo año lectivo

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Quibdó y la Sala Única del Tribunal Superior del Chocó en el asunto de la referencia y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos al debido proceso y la protección a familia de la señora Maribel Chaverra Perea y de sus hijos menores de edad. En consecuencia,

Segundo. ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental del Chocó que cuando exista la primera vacante en el nivel docente correspondiente a la señora Maribel Chaverra Perea, la traslade con carácter preferencial a una institución de educación con sede en el municipio de Quibdó o en otro municipio del departamento que, en términos razonables, no le implique la separación de sus hijos menores de edad. Con la finalidad indicada, la citada entidad deberá aplicar alternativamente la figura de los traslados recíprocos o permuta de cargos, si fuere posible, en las mismas condiciones.

De no existir una vacante antes de la terminación del presente año, se ordena igualmente a la Secretaría Departamental del Chocó que disponga lo necesario para que el traslado de la señora Chaverra Perea se haga efectivo al iniciarse el próximo año lectivo (2010), en las mismas condiciones en las que venía desempeñando su labor.

Tercero. Por la Secretaría General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La Sala al confrontar la referencia jurisprudencial dada por la actora encontró que el fallo citado por ésta trata sobre un caso, que versa sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales, con distintas partes (demandante y demandada) y no guarda relación alguna con los hechos de este asunto.

2 Cfr. Sentencia T-922 de 2008.

3 Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

4 En este sentido pueden verse las Sentencias T-305 de 2007, T-1156 de 2004, T-346 de 2001, T-1498 de 2000, T-965 de 2000, T-288 de 1998, T-715 de 1996, T-016 de 1995 y T-483 de 1993.

5 Esta posición ya había sido desarrollada en los siguientes casos : T-468 de 2002, T-346 de 2001, T-077 de 2001, T-1498 de 2000, T-965 de 2000, T-355 de 2000, T-503 de 1999, T-288 de 1998, T-715 de 1996, T-016 de 1995

6 En la sentencia T-815 de 2003 esta Corporación hizo un recuento de la jurisprudencia sobre el traslado de docentes por razones de enfermedad y destacó los siguientes casos: En la sentencia T-670 de 1999, en el caso de una docente que con el viaje permanentemente a su trabajo y a algunas veredas, alejadas del sitio donde habitaba, agravaba su problema de desprendimiento de retina; La sentencia T-694 de 1998, donde una docente que padecía de una lesión lumbar debía recorrer largas distancias hasta su lugar de trabajo; La sentencia T-485 de 1998 en donde se trató el caso de un docente a quien se le dificultaba caminar 30 kilómetros de su casa a la escuela donde laboraba, por padecer de atrofia muscular y pérdida de la fuerza muscular; La sentencia T-704 de 2001, en el caso de una profesora que debía realizar largos desplazamientos en vehículo por una carretera en mal estado para acudir a su sitio de trabajo, con lo cual se agravaba su delicado estado de salud, pues presentaba problemas de artrosis. En todos los casos relacionados, la procedencia de la acción de tutela se supeditó a la demostración de la existencia de situaciones de hecho que permitieran establecer una clara conexidad entre la necesidad del traslado y las situaciones que se alegaron como vulneradoras de los derechos a la salud o a la vida. Así por ejemplo en la sentencia T-184 de 2008 la Corte negó el amparo porque la accionante no logró probar que existiera una relación entre sus quebrantos de salud y las condiciones laborales

actuales, ni se indicó por qué una escuela ubicada en la localidad de Kennedy (Bogotá) le podía producir alguna enfermedad o trastorno en la salud de la actora y en general, no se aportó la causalidad entre sus quebrantos de salud y el desempeño laboral en el centro educativo a donde fue trasladada por motivos de amenaza.

7 En este sentido consultar las Sentencia T-486 de 2004 y T-194 de 2008. Por ejemplo en este último caso la Corte negó el amparo, porque la actora a pesar de tener 64 años de edad, alegar la condición de madre cabeza de familia, dedicada a la docencia desde hace más de 40 años, e indicar que padecía de una enfermedad denominada espondiloartrosis degenerativa, a juicio de la Corte, con el traslado no se rompía la unidad familiar, entre otras porque la actora no tenía hijos menores de edad.

8 Folios 35 a 38 del expediente.

9 La actora adjunta certificados de estudios de sus hijos donde acredita esta condición: Verónica (2008: Escuela Normal Superior de Cañizalez, Sexto Grado), Francis (2008: Escuela Normal Superior de Cañizalez, Décimo Grado), Luis Alfonso (2008: Institución Educativa Integrado Carrasquilla Industrial, Décimo Grado) Rodríguez Chaverra, Yarleidys (2008: Institución Educativa Antonio María Claret, Grado Noveno) y Diana Pérez Chaverra (2008: Escuela Normal Superior de Cañizalez, Grado Trece, Ciclo Complementario).

10 Teniendo en cuenta que la actora no indicó en la demanda de tutela la distancia que existe entre el municipio de Quibdó y el municipio Medio Baudó, este despacho como en ocasiones anteriores (V.gr. T-406 de 2008, T-219 de 2007, T-104 de 2006, T-643 de 2005, T-745 de 2005, T-1112 de 2004, T-341 de 2003, T-817 de 2003, T-476 de 2002, T-1054 de 2002, T-603 de 2001, T-667 de 2001, T-620 de 1999 y T-124 de 1999) estableció contacto telefónico con la accionante con el fin de establecer la real afectación del traslado. La parte actora indicó que se vio en la obligación de trasladar su residencia al Municipio de Medio Baudó y dejar a sus hijos menores de edad al cuidado de los dos mayores en el Municipio de Quibdó, dado que los desplazamientos entre un municipio y otro puede durar días enteros. Con el fin de corroborar esta información, el despacho se comunicó con la Alcaldía Municipal de Medio Baudó. La secretaria del despacho, Yulenny Osorio, indicó que efectivamente el traslado entre un municipio y otro,

sin tener en cuenta las dificultades de acceso y transporte, puede durar alrededor de diez (10) horas.

11 Cfr. Folio 15 y ss.

13 Ver en este sentido la sentencia T-1163 de 2008. En este caso la Corte concedió el amparo a una señora que fue trasladada sin tener en consideración que sus dos hermanos menores de edad dependían legal y económicamente de ella.

14 V.gr. T-922 de 2008.