

T-615-92

318

Sentencia No. T-615/92

DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación

El carácter fundamental de un derecho no está supeditado a la ubicación del artículo que lo consagra dentro del texto de la Carta, pues el criterio predominante para determinar dicha calidad debe ser el que obedezca a una concepción material que parta de su inherencia a la dignidad de la persona.

DERECHO AL TRABAJO-Contenido

El derecho al trabajo, cuya plena garantía se constituye en uno de los primordiales fines de la Carta Política no comprende solamente el acceso al mismo y la permanencia en la actividad laboral, pues este derecho se puede ver lesionado de diversas formas, tantas como múltiples resultan ser las variadas facetas del mismo.

TRASLADO LABORAL/POLICIA NACIONAL-Personal/TRASLADO

No siempre el cambio en las condiciones laborales, en cuanto se refiere a la variación del lugar donde generalmente se presta el servicio personal, genera de por sí el desconocimiento de los derechos fundamentales, pues el juez para llegar a una solución justa del conflicto planteado, deberá siempre evaluar todas las circunstancias dentro de las cuales se desenvuelve el caso objeto de estudio. La naturaleza misma de la misión confiada al cuerpo de policía implica el despliegue de su acción a lo largo y ancho del territorio y, según las circunstancias de cada zona, el desplazamiento de sus efectivos a los sitios que acusan una mayor necesidad de su presencia.

SALA TERCERA DE REVISION

Ref: Expediente T-4895

Acción de tutela incoada por JUAN ESAU LOPEZ VALENCIA contra la División de Procedimientos de Personal de la Policía Nacional

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

-Ponente-

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante acta del dieciocho (18) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Procede la Corte Constitucional a revisar la sentencia de tutela proferida, en el asunto de la

referencia por el Juzgado Setenta y uno de Instrucción Penal Militar, mediante la cual decidió denegar el amparo solicitado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

A. El ciudadano JUAN ESAU LOPEZ VALENCIA, un agente de la Policía Nacional, instauró la acción de tutela contra la División de Procedimientos de Personal de dicha institución, por considerar que la decisión de trasladarlo del Departamento de Policía Risaralda al Departamento de Policía Arauca, constituye una clara vulneración del derecho al trabajo (artículo 25 C.N.), desintegra la familia (artículo 42 ibídem), desconoce la especial protección a la cual tienen derecho la mujer embarazada y las personas de la tercera edad (artículo 43 y 46).

Los hechos que motivaron la acción son los siguientes:

1. La Dirección General de la Policía, a través de la División Procedimientos de Personal dispuso el traslado del agente anteriormente mencionado.
2. Como consecuencia de dicha resolución, el actor solicitó el retiro de la institución a que pertenece, actuación que, al momento de resolver sobre la tutela, se encontraba aún en trámite.
3. Instauró la acción en referencia, con el fin de obtener la revocatoria de la orden de traslado a otro Departamento y además solicitó que, si llegare a prosperar la solicitud de retiro, éste se hiciera efectivo en el Comando del Departamento de Risaralda y no en otra guarnición.
4. Adujo la imposibilidad de llevar a su familia consigo. Dijo tener hijos pequeños y expresó que su esposa, embarazada para la época en que presentó la demanda, había sufrido recientemente una amenaza de aborto, a lo cual añadió que sus padres son de avanzada edad. Por otra parte manifestó hallarse en dificultades económicas para atender a los gastos que demandaba el traslado impuesto.

B. LA DECISION JUDICIAL

Correspondió conocer de la acción al Juzgado Setenta y uno de Instrucción Penal Militar, el cual decidió negar la tutela con base en las siguientes consideraciones:

1. Los derechos consagrados en los artículos 42, 43 y 46 de la Constitución se encuentran en el Capítulo 2 del Título II, que trata sobre los derechos sociales, económicos y culturales. De allí concluye el juzgador que no es viable la tutela solicitada por el actor en lo concerniente a tales derechos, pues la acción de tutela sólo protege los derechos fundamentales.
2. El derecho al trabajo (artículo 25 C.N.) sí constituye un derecho fundamental, ya que ha sido calificado expresamente por la Carta como tal. Sin embargo, no encuentra el juez que se hubiese lesionado este derecho, porque el peticionario goza de un empleo honorable que le permite responder por su propia subsistencia y la de su familia.

3. Afirma, además, que en relación con el derecho al trabajo, “no aceptamos como valedera la pretensión (sic) del agente LOPEZ VALENCIA ESAU en querer enfatizar que por un simple acto rutinario dentro de la fuerza pública (Policía Nacional) como es la orden de un traslado, se vaya a desestabilizar en la forma por él reseñada, ya que sólo depende de su responsabilidad el bienestar de su familia, porque en el mismo plano de inconvenientes podrían estar cobijados los demás agentes de la Policía Nacional que en número de 7 deben cumplir traslado también al Departamento de Policía de Arauca, ya que el Manual de Procedimiento y Administración de Personal establece que de acuerdo a las políticas de personal es conveniente que tanto en forma conjunta como individual debe darse la rotación de personal como aspecto de moralización para mantener un nivel de eficiencia aceptable en la Institución, hecho del cual es conocedor el agente LOPEZ VALENCIA, más aún, cuando éste llevaba laborando 7 años en esta Unidad”.

4. El juez de conocimiento funda también su decisión de declarar improcedente la tutela en la existencia de otro medio de defensa judicial (Decreto 2591 de 1991, artículo 6º, numeral 1º), ya que, en su criterio, el actor puede pedir la reconsideración del traslado, presentando una solicitud escrita y debidamente motivada al Director General de la Policía Nacional, la cual deberá ser tramitada con el correspondiente concepto y ante el Comando de destino, tal como lo preceptúa el Manual de Procedimiento y Administración de Personal.

C. La sentencia de tutela proferida por el Juzgado Setenta y uno de Instrucción Penal Militar no fue objeto de impugnación y la Sala Octava de Selección de esta Corte la eligió para ser revisada.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corporación es competente para revisar el fallo en referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991.

Criterio material en la definición de los derechos fundamentales

La Constitución Nacional, en su artículo 86, que consagra la acción de tutela, dispone que los derechos sobre los cuales recae esta protección son los constitucionales fundamentales. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional en varias oportunidades, el carácter fundamental de un derecho no está supeditado a la ubicación del artículo que lo consagra dentro del texto de la Carta, pues el criterio predominante para determinar dicha calidad debe ser el que obedezca a una concepción material que parta de su inherencia a la dignidad de la persona (artículos 1, 5 y 94 de la Constitución).

Al respecto ha dicho la Corte:

“Fuerza concluir que el hecho de limitar los derechos fundamentales a aquellos que se encuentran en la Constitución Política bajo el título de los derechos fundamentales y excluir cualquier otro que ocupe un lugar distinto, no debe ser considerado como criterio determinante sino auxiliar, pues él desvirtúa el sentido garantizador que a los mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos otorgó el Constituyente de 1991”1 .

En este orden de ideas, es errónea la interpretación del juez de tutela en el caso objeto de estudio, en virtud de la cual excluyó de protección tutelar varios de los derechos invocados por el demandante por el solo hecho de encontrarse codificados en el Título II, Capítulo II de la Carta, que trata de los derechos sociales, económicos y culturales, entre los cuales están la especial protección a la familia, a la mujer embarazada y a las personas de la tercera edad.

Alcance constitucional del derecho al trabajo. Su violación puede provenir de múltiples causas.

El juez de conocimiento consideró que el derecho al trabajo no fue vulnerado por la Institución Policial, ya que el agente LOPEZ VALENCIA cuenta con un empleo debidamente remunerado.

Al respecto es pertinente anotar que el derecho al trabajo, cuya plena garantía se constituye en uno de los primordiales fines de la Carta Política (Preámbulo y artículos 1, 2, 25 y 53, entre otros), no comprende solamente el acceso al mismo y la permanencia en la actividad laboral, pues este derecho se puede ver lesionado de diversas formas, tantas como múltiples resultan ser las variadas facetas del mismo. A manera de ejemplo, se puede decir que se vulnera el derecho al trabajo cuando las condiciones ambientales y de salubridad en medio de las cuales se desarrolla la actividad laboral hacen que peligre la vida o la integridad del trabajador, o cuando el trabajo debe cumplirse sin consideración a la dignidad humana de quien labora, así como cuando se desmejoran las prerrogativas laborales ya consolidadas, se desconocen las garantías mínimas o se incumple el régimen de seguridad social.

El traslado del lugar de trabajo

Ahora bien, un traslado del lugar en donde habitualmente se venía laborando, puede constituir, en algunos casos, una violación del derecho al trabajo, según ya pudo expresarlo esta Corporación en reciente sentencia²

Sin embargo, no siempre el cambio en las condiciones laborales, en cuanto se refiere a la variación del lugar donde generalmente se presta el servicio personal, genera de por sí el desconocimiento de los derechos fundamentales, pues el juez para llegar a una solución justa del conflicto planteado, deberá siempre evaluar todas las circunstancias dentro de las cuales se desenvuelve el caso objeto de estudio.

Así, pues, en el presente asunto, debe tenerse en consideración la finalidad que cumple la figura del traslado en la institución demandada.

La Policía Nacional, que junto con las Fuerzas Militares integra en forma exclusiva la Fuerza Pública (artículo 216 de la Constitución) es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil organizado por la ley y a cargo de la Nación, cuyo fin primordial, según lo declara el artículo 218 de la Carta, es el de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Los enunciados objetivos son todos de interés público y exigen de la institución que integre

su estructura y desarrolle su actividad sobre la base de una disciplina y un orden interno que aseguren el desempeño eficaz de la función, por lo cual no pueden supeditarse a la consulta con todos y cada uno de sus miembros acerca de la determinación concreta de las tareas que les atañen, el lugar y modalidades de su cumplimiento.

La naturaleza misma de la misión confiada al cuerpo de policía implica el despliegue de su acción a lo largo y ancho del territorio y, según las circunstancias de cada zona, el desplazamiento de sus efectivos a los sitios que acusan una mayor necesidad de su presencia. Los cambios son frecuentes y de por sí la eficiencia del servicio reclama que a ellos se atienda de manera inmediata, lo que a su vez repercute en la necesidad de un sistema de traslados que permita a la institución desarrollar estrategias y programas de cubrimiento local o regional en la seguridad de que a las decisiones de los mandos competentes seguirá siempre su concreta ejecución.

Como se observa, el esquema dentro del cual se producen esos movimientos de personal no obedece a los mismos criterios ni tiene las mismas características del aplicable en las empresas privadas o en otras instituciones del Estado. Requiere cierto margen de discrecionalidad de quienes dirigen el cuerpo policial y una inmediata disponibilidad de su personal, aunque desde luego el poder correspondiente tampoco puede considerarse omnímodo sino que, como toda atribución discrecional, exige una orientación razonable y un ejercicio ajustado a los fines que persigue.

Las razones expuestas dan fundamento a disposiciones como las contenidas en el Manual de Procedimiento y Administración de Personal de la Policía Nacional, entre las cuales cabe destacar, para los efectos de este proceso, las siguientes:

“Artículo 61. TRASLADOS Y DESTINACIONES.- Teniendo en cuenta la importancia que en la administración de personal, tanto en forma conjunta como individual debe darse a la rotación del personal, como factor de moral para mantener un nivel de eficiencia aceptable en la Institución, la Dirección General se propone establecer y mantener una política de personal en este sentido que asegure los siguientes objetivos:

- a) El relevo oportuno de personal asignado a Departamentos que tengan misiones de Orden Público.
- b) El establecimiento de un sistema de rotación que dé a todas las personas la misma oportunidad para prestar sus servicios en las diferentes guarniciones del país.
- c) La asignación de cada individuo en cargo apropiado de acuerdo con su especialidad y consecuentemente, la dotación de los Departamentos de las especialidades requeridas.
- d) El facilitar la reasignación motivada por ascensos u otros casos.

(....)”

Se concluye entonces que, de acuerdo con el señalado criterio de responsabilidad, las rotaciones y traslados de los agentes de policía, conforman una figura que consulta diversos elementos enderezados a

los fines superiores buscados. No corresponden, por tanto, al solo deseo o capricho de quien toma la decisión a nombre de la institución gendarme.

Además, es necesario afirmar que en el presente litigio no existe la vulneración o amenaza de los derechos invocados, ya que la Policía Nacional brinda a sus agentes garantías orientadas precisamente a evitar la desintegración del núcleo familiar.

El Decreto 1213 de 1989, en el artículo 55 preceptúa: “Los Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que sean trasladados o destinados dentro de las guarniciones del país o destinados en comisión permanente o transitoria al exterior, tendrán derecho al reconocimiento de los respectivos pasajes para ellos. En las comisiones permanentes tendrán derecho si fueren casados o viudos, a pasajes para sus cónyuges e hijos menores de veintiún (21) años que les dependan económicamente, los inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años.

Parágrafo. Cuando el Agente por razón del servicio o circunstancias del traslado, no pueda llevar la familia a la nueva repartición o guarnición y tenga que situarla en otro lugar dentro del país, tendrá también derecho a los pasajes correspondientes para el cónyuge e hijos menores de veintiún (21) años que le dependan económicamente, los inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años”.

El artículo 38, por su parte, dispone:

“Artículo 38.- Los Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que sean trasladados o destinados en comisión permanente dentro del país

y tengan por ello que cambiar el lugar de residencia, tendrán derecho, si fueren casados o viudos con hijos a su cargo, a una prima de instalación equivalente a uno punto cuatro (1.4) sueldos básicos.

Esta prima se reconocerá cuando el Agente lleve a su familia al sitio donde haya sido trasladado.

En casos especiales, cuando las exigencias del servicio impidan el traslado de la familia a la nueva sede, se reconocerá dicha prima aun cuando el Agente no efectúe el traslado de aquella.

(...)”

Debe concluirse de lo dicho que la orden de traslado proveniente de la División de Procedimientos de Personal de la Policía no desconoce la unidad familiar, ni la especial protección que se debe brindar a los ancianos y a la mujer embarazada, ya que en el caso presente el peticionario puede trasladar a su familia al Departamento de Arauca, haciendo uso de las garantías que se le ofrecen por la Institución para el caso. Y si bien su esposa se encontraba en estado de gravidez en el momento de incoarse la demanda y había sido afectada en días recientes por una amenaza de aborto, un eventual aplazamiento de su viaje mientras recibía la atención requerida y llegaba el momento del parto habría significado apenas una temporal separación de su marido, sin que fuera dable atribuir a ésta la causa de una desintegración de la familia, cuyos lazos afectivos son por naturaleza lo suficientemente

fuertes como para evitar el efecto alegado por el actor.

Debe considerarse, además, que si se escudriñara la vida de cada uno de los agentes de policía y las múltiples dificultades de orden familiar y económico que deben afrontar, derivando de tan variadas circunstancias la forzosa sujeción de los mandos superiores de tal modo que todo traslado estuviese condicionado por aquellas, la inmovilidad y paquidermia de la institución la haría fracasar en el cumplimiento de sus objetivos. Lo expresado resalta la función pública que cumple la Policía Nacional y muestra a las claras la trascendencia del principio constitucional que impone la prevalencia del bien común

sobre los intereses individuales, erigido por la nueva Carta en uno de los fundamentos esenciales del Estado y del ordenamiento jurídico (artículo 1º C.N.)

III. DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional de la República de Colombia, actuando en Sala de Decisión, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida en el asunto de la referencia por el Juzgado Setenta y uno (71) de Instrucción Penal Militar del Departamento de Policía de Risaralda, el treinta (30) de julio del presente año, en virtud de la cual resolvió denegar la protección solicitada.

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

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión N° 3. Sentencia N° T-593 del 9 de diciembre de

1992.