

Sentencia T-704/11

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-Improcedencia para obtener el reintegro

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia general/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional por existencia de perjuicio irremediable

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia excepcional para solicitar el reintegro de servidores públicos por existencia de perjuicio irremediable

PROTECCION A TRAVES DE ACCION DE TUTELA DE DOCENTE AMENAZADO-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE AMENAZADO-Protección especial y pago de salarios

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE AMENAZADO-Improcedencia por cuanto no puede reemplazar medios ordinarios para verificar legalidad de acto administrativo que acepto renuncia al cargo

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE AMENAZADO-Demora e imposibilidad para acudir a vías administrativas y judiciales debe ser acreditada

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE AMENAZADO CONTRA SECRETARIAS DE EDUCACION DISTRITAL Y DEPARTAMENTAL-Improcedencia nulidad de acto administrativo que acepto renuncia al cargo y pago de salarios

DOCENTE AMENAZADO-Requisitos de régimen especial de protección aplicable a situaciones de violencia

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE AMENAZADO CONTRA SECRETARIAS DE EDUCACION DISTRITAL Y DEPARTAMENTAL-Aplicar esquema de beneficios y remitir listado de cargos vacantes donde no exista riesgo a la integridad

Referencia: expediente T-3036509

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Elías Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, 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 dictados por los juzgados Primero Civil Municipal y Primero Civil del Circuito de la ciudad de Buenaventura.

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Omar Torres Murillo presentó escrito de acción de tutela el 29 de noviembre de 2010 contra el Distrito Especial y Portuario de Buenaventura, en razón a la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la seguridad social integral, al mínimo vital, a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la solidaridad, de los niños y de los desplazados.

#### 1. Hechos y requerimientos

El actor sustenta la presente solicitud de amparo constitucional en los siguientes hechos:

Relata que fue vinculado como docente mediante Decreto 1568 de 1982. Destaca que su último cargo fue en la Institución Educativa Liceo Femenino del Pacífico a partir de septiembre de 1992 y que en 1997 fue ascendido al grado 14 del escalafón.

Narra que en 1999 y 2000 fue víctima de dos atentados contra su vida, que lo obligaron a cambiarse sus apellidos y a salir de la ciudad y del país, asilándose en Canadá a partir del 08 de marzo de 2000. El proceso penal relativo a estos hechos es el 105880 de 1999.

Dichos acontecimientos y la recomendación del jefe del Distrito Educativo de Buenaventura lo presionaron para que presentara renuncia a su cargo, la cual fue aceptada mediante la Resolución 1485 de 2000, proferida por la Secretaría de Educación Departamental.

Señala que durante el asilo él, su familia y algunas personas allegadas han sufrido “persecución, robos, atentados y amenazas de muerte”, tal y como se comprueba en las denuncias presentadas ante la Fiscalía y el concepto de las sicólogas Rosa Bravo Campaz y Mirna Esther Mosquera.

Considera que en este momento han cesado las condiciones que afectaban su seguridad y, por tanto, argumenta que es necesario que se decrete la nulidad del acto administrativo que aceptó su renuncia, ya que la misma no fue voluntaria, y se haga lo necesario para restablecer su derecho, de manera que pueda reintegrarse a la docencia sin solución de continuidad.

Informa que el Ministerio de Educación expidió la Resolución 1240 de 2010 que da un término a los docentes en situación de desplazamiento o asilados en el exterior para que resuelvan su situación jurídica. Asimismo, indica que conforme a la Ley 715 de 2001, la Alcaldía Distrital de Buenaventura es la competente para resolver sus pretensiones.

Aclara que el 02 de noviembre de 2010 pidió al alcalde Distrital el reintegro a su cargo docente pero que hasta la fecha de presentación de la tutela tal petición no ha sido respondida.

Solicita la protección de los derechos fundamentales invocados y que, como consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución 1485 de 2000 así como se ordene el restablecimiento de sus derechos, reintegrándolo al mismo cargo que venía desempeñando y pagándole todos los salarios y prestaciones dejadas de percibir en su condición de docente en el grado 14 del escalafón. Adicionalmente solicita el pago de perjuicios morales que ha sufrido, tasados en el valor de cien salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Finalmente, cita una parte de la sentencia T-025 de 2004 y concluye que el alcalde del Distrito le ha desconocido su situación de desplazado y su derecho de petición.

2. Respuesta de las autoridades accionadas

La alcaldía del Distrito de Buenaventura, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones presentadas por el señor Omar Torres Murillo. Argumentó que la acción de tutela no es procedente para resolver el conflicto económico planteado y que existen otros medios de defensa judicial a los que puede acudir el actor. Aclaró que el trámite dado a la renuncia fue el adoptado para cualquier servidor y que no son responsabilidad de la administración los hechos que le hicieron asilarse. Concluyó que no puede inferirse la vulneración de los derechos invocados, teniendo en cuenta que no existió desvinculación del servicio estatal. Finalmente, aseveró que el derecho de petición fue contestado por la Secretaría de Educación, mediante escrito recibido por el actor el 23 de noviembre de 2010, teniendo en cuenta sus competencias sobre el caso.

### 3. Réplica presentada por el actor a la respuesta de la alcaldía distrital

El actor insiste en que la presentación de la renuncia fue causada por la “fuerza ejercida por terceros” y considera que tal situación constituye un “vicio del consentimiento”, para lo cual transcribe los artículos 1508, 1514 y 1524 del Código Civil. A partir de lo anterior, concluye lo siguiente: “Como se desprende de las normas transcritas, no es difícil llegar a la conclusión que la renuncia presentada por el suscrito, adolece del vicio del consentimiento, pues mi renuncia fue por mera liberalidad (sic), si no por el contrario fue producto de los atentados y las amenazas que se presentaron contra mí en esa época || Como se puede determinar dentro del expediente del presente caso, el acto administrativo por medio del cual se acepta mi renuncia Resolución No. 1485 de 2000, esta no me fue notificada personalmente, pues para la época en que se emitió dicho acto administrativo me encontraba asilado en el país de Canadá. Por lo tanto al demostrarse la violación al derecho fundamental al Debido Proceso, es innegable la vulneración delos (sic) demás derechos fundamentales conculcados”.

Finalmente trae a colación la sentencia T-1634 de 2000, en la que la Corte Constitucional habría protegido los derechos de trabajadores que fueron secuestrados y plantea que es un caso de violación de derechos similar al suyo. También considera que el derecho de petición sí fue vulnerado, ya que la respuesta fue emitida por la Secretaría de Educación y no por parte del Alcalde, a quien se había dirigido la solicitud.

### 4. Respuesta de la Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca

Esta entidad presentó escrito dentro del trámite de la impugnación de la acción de tutela y

advirtió que la competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos se encuentra definida en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

## II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN

### 1. Primera Instancia

El Juzgado Primero Civil Municipal de Buenaventura, a través de fallo del 4 de febrero de 2011, concedió la tutela de los derechos fundamentales invocados. Luego de esgrimir los fundamentos e ingredientes del derecho al debido proceso administrativo, consideró que la Resolución 1485 de 2000 lo vulneró, ya que tal acto no fue notificado en debida forma, privándolo de agotar la vía gubernativa. Aclaró que el mismo podía notificarse a través del consulado de Colombia en Canadá y concluyó que la renuncia es ilegal por haberse presentado sin la voluntad libre y espontánea del actor, para lo cual cita dos sentencias proferidas por el Consejo de Estado. Como consecuencia, ordenó el reintegro al cargo que venía ocupando antes de que su renuncia fuera aceptada.

### 2. Impugnación

La entidad demandada, a través de apoderado, presentó impugnación contra la decisión de primera instancia, sin presentar argumentos en contra de ella.

### 3. Segunda Instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Buenaventura, mediante sentencia del 16 de marzo de 2011, revocó la decisión anterior. Señaló que no es necesario sustentar la impugnación para que ésta sea estudiada de fondo por la segunda instancia. Luego se refirió al carácter subsidiario y residual de la tutela, haciendo énfasis en la censura de los actos administrativos. Comprobó que el actor no hizo uso de los medios judiciales ordinarios para atacar la resolución que aceptó su renuncia al cargo docente e infirió que esta acción no tiene la “virtualidad de revivir términos vencidos”. Evidenció que no existe irregularidad en la notificación, debido a que el acto simplemente debía comunicarse en los términos del “ordinal 4º del artículo 137 del CCA” (sic).

## III. PRUEBAS

En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas:

1. Fotocopia de las actas de posesión en cargos docentes a nombre del señor Omar Torres Murillo, a partir del 10 de septiembre de 1982 (folios 1 y 2).

1. Fotocopia autenticada del Decreto 1595 de 1992, por el cual se traslada al señor Torres Murillo al Liceo Femenino del Pacífico (folio 3).

1. Fotocopia autenticada de la Resolución F-60085 de febrero de 1997, por la cual se ascendió en el escalafón docente al señor Torres Murillo (folio 4).

1. Fotocopia autenticada de la Resolución 1485 de 2000, por la cual se acepta la renuncia del señor Torres Murillo a su cargo docente (folio 5).

1. Fotocopia autenticada del certificado de tiempo de servicio expedido a nombre del señor Torres Murillo por parte de la Secretaría de Educación Departamental (folio 6).

1. Fotocopia de la renuncia presentada por el señor Torres Murillo al cargo docente el 16 de febrero de 2000 (folio 7).

1. Fotocopia autenticada de la solicitud elevada por la señora Felisa Benitez Casquete, a la Secretaría de Educación Distrital, en la que solicita su traslado de su cargo docente por amenazas contra su vida, del 24 de junio de 2005 (folio 8).

1. Fotocopia autenticada de la remisión de la denuncia penal presentada por la señora Felisa Benitez Casquete al Procurador Provincial de Buenaventura, por amenazas contra su vida, fechada 24 de junio de 2005 (folio 9).

1. Fotocopia autenticada de la declaración extraprocesal presentada por Luz Stella Moya Sinisterra, Rosalía Belalcazar Garcías y Leyda Noviteño Hinestroza, en donde hacen constar las amenazas en contra de la señora Felisa Benitez (folio 10).

1. Fotocopia autenticada de las declaraciones extraprocesales presentadas por Sofía Esmeralda Caicedo de Romero, Ana Cecilia Quiñones, Felix María Torres Grueso y Elías Márquez Delgado en donde hacen constar las amenazas en contra de la señora Felisa Benitez (folios 11 a 17).

1. Fotocopia de la denuncia penal por amenazas y del formato único de noticia criminal de la Fiscalía General de la Nación, en el que se denuncia el atentado en contra de la señora Felisa Benitez, de fecha 11 de septiembre de 2006, así como sus soportes (folios 18 a 28).

1. Fotocopia de las solicitudes elevadas por la señora Felisa Benitez al Director de la Defensoría Pública del Valle del Cauca y al Presidente de la República, para que sea tramitado su asilo en Canadá (folios 29 a 33).

1. Fotocopia de la declaración presentada por la señora Felisa Benitez para su evaluación e inscripción ante el Registro Nacional Único de Personas Desplazadas por la Violencia, de fecha 25 de abril de 2006 (folio 34).

1. Fotocopia del documento expedido por la Oficina Gestión Permanente de Derechos Humanos en Colombia, el 11 de agosto de 2006, en el que relata la situación que ha sufrido la señora Felisa Benitez (folio 39).

1. Fotocopia auténtica de la respuesta que la Defensoría del Pueblo da a la señora Felisa Benitez (folio 41).

1. Fotocopia auténtica de las respuestas efectuadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, así como de la Presidencia de la República (folio 45 a 47).

1. Fotocopia auténtica del diagnóstico aplicado a la señora Felisa Benitez por parte de una psicóloga (folio 51 a 58).

1. Fotocopia del concepto emitido por el “Comité Especial de Docentes Amenazados y Desplazados del Municipio de Buenaventura”, en donde se encuentra incluida la señora Felisa Benitez (folios 59 a 61).

1. Fotocopia auténtica de la constancia expedida por la Fiscalía Cuarenta y Uno Seccional Delegada ante Juzgados Penales del Circuito de Buenaventura (folio 62).

1. Fotocopia de la Resolución 1240 de 2010, “por la cual se fija el procedimiento para la protección de los docentes y directivos docentes estatales que prestan sus servicios en los establecimientos educativos estatales ubicados en las entidades territoriales certificadas en educación y que se encuentran en situación de amenaza, y se dictan otras disposiciones” (folios 63 a 65).

1. Fotocopia auténtica del certificado expedido por Citizenship and Immigration Canada a nombre del señor Omar Quiñones Ortiz el 08 de julio de 2009 (folio 66).

1. Fotocopia auténtica de la ampliación de denuncia rendida por el señor Omar Torres Murillo el 14 de abril de 2010 (folios 67 a 69).

1. Fotocopia de la respuesta al derecho de petición, efectuada por la Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura, el 11 de noviembre de 2010 (folio 101).

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

##### 1. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

Después de haber prestado sus servicios como docente durante 17 años, el actor renunció a su cargo a causa de las amenazas y los atentados que se presentaron contra su vida. Esto lo llevó a asilarse en el extranjero por el término de 9 años, luego de los cuales retorna a Colombia, solicitando la protección de sus derechos fundamentales, para lo cual requiere, primero a través de un derecho de petición y luego por medio de acción de tutela, la anulación del acto administrativo que aceptó su renuncia, el reintegro a su empleo y el pago de los salarios y las prestaciones dejados de percibir.

Las Secretarías de Educación Distrital y Departamental se opusieron a estas pretensiones y

advirtieron que existen otros medios de defensa judicial para debatirlas. Además, la primera de ellas aclaró que a la renuncia del actor se le imprimió el trámite normal aplicable a este tipo de actos.

La primera instancia que conoció de la acción constitucional estudió las pautas del debido proceso aplicables a los actos administrativos y evidenció la existencia de una anomalía en el trámite de notificación de la resolución que aceptó la renuncia del actor. En estas condiciones, concedió la protección de los derechos, anuló el acto y ordenó su reintegro. Por su parte, la segunda instancia hizo énfasis en el carácter subsidiario de la tutela, aclaró que la misma no sirve para revivir los términos judiciales que se hubieren vencido y concluyó que no existe irregularidad en la notificación del acto que aceptó la renuncia del actor, lo que hace innecesaria la protección de derechos fundamentales.

Este escenario fáctico y jurídico conlleva a que la Sala se plantee los siguientes problemas jurídicos:

¿La acción de tutela procede para censurar un acto administrativo que acepta la renuncia de un docente que venía siendo amenazado de muerte y que fue proferido hace más de diez años?

¿La negativa de reintegrar al actor al cargo que venía desempeñando, luego de haber renunciado por las amenazas y atentados que tuvo que soportar y de haberse asilado en otro país, vulnera sus derechos fundamentales?

Para responder este interrogante la Sala hará mención de las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela frente a actos administrativos y se referirá a las pautas de protección de los docentes amenazados.

3. Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, específicamente para obtener el reintegro. Reiteración de jurisprudencia<sup>1</sup>.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la acción de tutela no es procedente, como regla general, para controvertir actos administrativos, toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa<sup>2</sup>.

No obstante, en criterio de la Corte la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si del contenido de los mismos deviene una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud, que obligue la protección urgente de los mismos. Al respecto la sentencia T-514 de 2003 precisó:

“La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

De esta manera, la Corte ha admitido la procedencia excepcional del amparo constitucional cuando, por ejemplo, se pretende el reintegro de un servidor público que ha sido desvinculado de su cargo, siempre que en el caso concreto se advierta la vulneración de sus derechos fundamentales y se evidencie la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Se ha considerado que en estos eventos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no proporciona un mecanismo de protección idóneo y eficiente a los derechos conculcados<sup>3</sup>.

Incluso, la Corte ha aceptado que la tutela también procede para verificar la vulneración de derechos que se pueda desprender del acto de aceptación de una renuncia. En la sentencia T-374 de 2001, en un caso en el que la actora alegó la falta de consentimiento en la renuncia que presentó al cargo de Concejal, la Corte aceptó la procedencia de la tutela, aunque luego aclaró que determinar la autenticidad de un documento desbordaba el alcance del amparo constitucional. Luego, argumentó que la posibilidad de presentar una renuncia hace parte del régimen de libertades constitucionales de una persona y que, por tanto, concomitantemente al Estado le corresponde la obligación de “aceptar, dentro de un término razonable, la renuncia. En estas condiciones, la actuación de las autoridades demandadas, antes que configurarse en una violación de sus derechos políticos fundamentales, supone el

cumplimiento del deber jurídico de respeto por el ejercicio de su libertad”.

Nótese que la procedencia subsidiaria y excepcional de la tutela no conlleva su exclusión automática como mecanismo eventual y transitorio cuando quiera que se evidencie la vulneración de derechos derivada de un acto administrativo. Reconociendo los alcances y límites del medio ordinario de defensa judicial, la tutela puede impetrarse para evitar el acaecimiento del perjuicio irremediable o cuando quiera que se compruebe la ineffectividad de aquel para hacer frente a la causa de la vulneración de los derechos.

#### 4. Protección aplicada a través de la acción de tutela a los docentes amenazados

La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a la triste problemática adscrita al ejercicio de la profesión docente en Colombia. Reiterados testimonios, muchos de ellos materializados en acciones de tutela que han sido revisadas por esta Corporación<sup>4</sup>, dan fe del contagio del que ha sido objeto esta ocupación a manos de la violencia presente en gran parte del territorio colombiano.

En la sentencia T-733 de 1998 la Corte estudió el caso de un docente de matemáticas que fue desplazado por grupos armados y que remitió su caso al “Comité Especial de Docentes Amenazados”, quien le ofreció un traslado a un municipio que también tenía problemas de orden público. Para resolver el caso, la Sala de Revisión se refirió al Decreto 1645 de 1992 y, en particular, a la protección del salario aplicable a los profesores desplazados. La sentencia en mención, argumentó lo siguiente:

“Esta Sala debe señalar al respecto 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 del cargo para el cual han sido nombrados. Precisamente por las situaciones de alto riesgo a las que vienen siendo sometidos por los grupos alzados en armas, se dictó el Decreto 1645 de 1992, en el que se reguló la protección especial que debe otorgarles el Estado, previéndose en ese estatuto el pago del salario de los docentes desplazados hasta tanto les sea resuelta su situación en forma definitiva. Es claro entonces que el actor, habiendo probado ante el Comité Especial de Docentes Amenazados su situación, tenía derecho a recibir regularmente su salario, sin que se le obligase a esperar hasta tanto se le trasladará de manera definitiva y pudiera obtener la certificación de estar nuevamente laborando. La Secretaría de Educación de Antioquia violó sus derechos fundamentales a la

vida y al trabajo, porque ignoró los términos de la protección especial que debía brindársele a Ayala Mosquera, y la orden de protección que dieron los jueces de tutela en ambas instancias, en lugar de poner término a esa actuación contraria al ordenamiento constitucional, la acogió como debida; por tanto, tal orden hizo inane la tutela que en ambas instancias se decidió otorgar”.

Posteriormente, en la sentencia T-028 de 2000 se reiteraron los argumentos de la sentencia T-733 de 1998, se aclaró que el Decreto 1645 de 1992 reguló la figura extraordinaria de la reubicación y se agregó que debido a su situación, los docentes amenazados hacen parte de la protección especial que tiene el Estado en virtud del artículo 13 Superior. En esa oportunidad se afirmó lo siguiente:

“Es claro entonces que el docente amenazado de muerte y forzado a abandonar su sitio de trabajo y de residencia por cualquiera de los diversos grupos levantados en armas que operan en el país, es una persona que ha sido sometida injustamente a un trato violento, contrario al ordenamiento vigente y gravemente discriminatorio, por lo que debe ser objeto, según lo establecido en el inciso segundo del artículo 13 de la Carta Política<sup>6</sup>, de una acción positiva de parte del Estado. Precisamente para orientar la actuación de las autoridades encargadas de administrar el servicio público de la educación en la aplicación de esa clase de acción positiva, se expidió el Decreto 1645 de 1992, al que hace referencia la sentencia que se acaba de citar, en el que se regula, no la figura administrativa ordinaria del traslado, sino la extraordinaria de la reubicación de los docentes amenazados”.

En el mismo orden de ideas, la sentencia T-1026 de 2002 hizo énfasis en el tratamiento que las autoridades públicas deben aplicar a los casos de los docentes amenazados, con el objetivo de apropiarse verdaderas alternativas para defender la vida de los profesores. De manera especial, en esta providencia se advirtió que la tutela no es un medio apto para definir la responsabilidad patrimonial derivada de estos hechos. Vale la pena destacar las siguientes reflexiones:

“Que las autoridades estatales tengan esta obligación de protección implica que para el juez constitucional es indiferente quien es el sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, pues la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad es en cualquier caso exigible. 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 arts. 2, 5º y 11 de la Carta Política.<sup>7</sup>”

De la misma manera, en la sentencia T-787 de 2003 se estudió el caso de una docente amenazada que había requerido ayuda a varias entidades del Estado. En aquella oportunidad, la Corte nuevamente se remitió al Decreto 1645 de 1992 y aclaró que corresponde al profesor efectuar el trámite ante el Comité de Docentes Amenazados de la respectiva entidad territorial. Posteriormente, la sentencia T-731 de 2007 reiteró las condiciones de protección de los profesores desplazados y, teniendo en cuenta la reglamentación definida en el Decreto 3222 de 2003, estudió las condiciones de pago de los salarios de los docentes que han sido reubicados. En ese fallo se estimó lo siguiente:

“En cuanto al deber de pagar los salarios a los docentes trasladados por razones de seguridad, esto es, a quienes después de agotar el trámite pertinente fueron declarados docentes amenazados o desplazados, el artículo 3º del Decreto 3222 de 2003 dispone que mientras se logra el traslado definitivo a otra entidad territorial o se supera la situación que genera el peligro, la entidad territorial a la que se encuentra vinculado el docente amenazado “continuará cancelando el salario y las prestaciones sociales de los docentes que se encuentran ubicados transitoriamente fuera de su jurisdicción por razones de seguridad”.

6. Resulta evidente, entonces, que la protección que el Estado otorga a los docentes que se encuentran en especial situación de riesgo no sólo involucra la protección de su derecho a la vida, en cuanto le permite y lo apoya para desplazarse a otro lugar que le brinde seguridad, sino también la garantía del derecho al trabajo y al mínimo vital personal y familiar, porque asegura la continuidad en el pago de los salarios que le permiten proveer las necesidades económicas personales y familiares en un lugar distinto al de la sede. En síntesis, el derecho de los docentes amenazados a recibir el pago de salarios en el lugar distinto al de la sede

constituye una consecuencia lógica del deber constitucional de protección integral a la vida, el trabajo y al mínimo vital de los docentes y su familia y, por consiguiente, su protección puede exigirse por medio de la acción de tutela.”

Finalmente, la sentencia T-731 de 2007 concluyó que frente a los docentes que hubieren sido declarados en situación de amenaza, el Estado tiene la obligación de “regularizar su situación administrativa”, es decir, debe adelantar los trámites necesarios para efectuar su reubicación. Todo ello, indicó el fallo, sin perjuicio del pago de los salarios correspondientes, los cuales tienen que seguir siendo pagados puntualmente por parte de la entidad territorial respectiva.

## 5. Caso concreto

Omar Torres Murillo ejerció la docencia durante un poco más de 17 años en el Distrito de Buenaventura. En los años 1999 y 2000 recibió algunas amenazas y atentados contra su vida, que lo llevaron a renunciar a su cargo, a abandonar su familia, la ciudad en la que residía y el país. Durante sus años de asilo, su familia permaneció en Colombia y ellos también fueron objeto de múltiples intimidaciones que son certificadas por las denuncias presentadas por su esposa, la señora Felisa Benitez Casquete, diversas autoridades e, inclusive, por el concepto de sicólogos. En el transcurso del año 2010 regresa a Colombia y solicita, a través de derecho de petición y de la acción de tutela, la protección de sus derechos en su calidad de docente amenazado y desplazado. Él considera que la entidad territorial debe anular el acto que aceptó la renuncia, reintegrarlo al cargo que venía desempeñando y pagarle los salarios y las prestaciones que dejó de percibir durante su estancia fuera del país.

En respuesta al derecho de petición, la Secretaría de Educación Distrital negó las pretensiones para lo cual resaltó que el actor presentó renuncia al cargo desde el 17 de febrero del año 2000, la cual fue aceptada a través de la Resolución 1485 del 19 de mayo del mismo año. En sede de tutela la entidad insistió en este hecho y presentó argumentos tendientes a mostrar que el trámite dado a la renuncia fue legal, que la tutela no es el medio apto para definir el conflicto económico planteado y para demostrar que el derecho de petición fue contestado.

La primera instancia constitucional concedió la protección de derechos, ya que comprobó la

existencia de una anomalía en el trámite de notificación del acto administrativo de aceptación de renuncia. Por su parte, la segunda instancia resaltó el carácter subsidiario del amparo y puntualizó que la tutela no sirve para renovar términos que se hubieren dejado prescribir o caducar.

5.1. Sobre el cargo relativo a la vulneración del derecho de petición. Aunque el señor Murillo considera que quien debía responder su solicitud era el Alcalde de Buenaventura, la Sala juzga que este hecho no constituye una vulneración a este derecho fundamental, en la medida en que se ajusta a las previsiones del artículo 33 del CCA, en el que se dispone el trámite que se debe adelantar para que el memorial sea respondido por el funcionario competente. Lo anterior, teniendo en cuenta que la petición fue radicada el 02 de noviembre de 2010 y respondida mediante escrito recibido por el actor el 23 de noviembre del mismo año<sup>9</sup>. En este aspecto la Sala de Revisión coincide con los fallos adoptados por las dos instancias.

5.2. Sobre el cargo relativo a la vulneración de los derechos al debido proceso, al trabajo, a la seguridad social integral, al mínimo vital, entre otros. Ninguna de las partes o instancias de este proceso objetaron o censuraron la condición del señor Torres Murillo como docente amenazado. A partir de este hecho y de los numerosos soportes allegados por el actor, la Sala infiere su clara condición de sujeto de especial protección y por tanto, reconoce que su situación, como la de cualquier desplazado o víctima de la violencia, es digna de un trato especial por parte de todos los servidores públicos.

La pretensión principal del actor, es decir, aquella con la que considera que se restablecerán todos sus derechos, consiste en la demostración de que el acto administrativo que aceptó su renuncia es anómalo y, por tanto, debe ser anulado por el juez de tutela. Para ello, el señor Torres Murillo insiste, respaldado por normas del Código Civil, en que al momento de tomar dicha decisión su voluntad estaba viciada por las amenazas ya comentadas.

Esta Sala estima, al igual que el juez de segunda instancia, que la presente acción no puede reemplazar los medios ordinarios establecidos para verificar la constitucionalidad o la legalidad de los actos administrativos. De hecho, a pesar de la difícil situación que en su momento afectó al actor, en este caso no existe justificación que vuelva a hacer procedente la acción ordinaria y, menos la acción de tutela como mecanismo transitorio o definitivo de

protección de los derechos. Lo cierto es que las vías establecidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo ya caducaron y que en la tutela no se encuentra ningún argumento que justifique el por qué durante el término de diez años el actor se desentendió de su situación laboral y de las obligaciones que podrían engendrarse en cabeza del Estado en virtud de su condición de desplazado.

Sin duda, la jurisprudencia ha declarado que los criterios para interponer el amparo constitucional en el caso de los desplazados son mucho más flexibles. No obstante, también ha entendido que la demora o la imposibilidad para acudir a las vías administrativas y judiciales para hacer valer sus derechos debe estar acreditada. La Sala considera que a pesar de los delicados antecedentes del caso, la aprobación del asilo y su persistencia durante el término de 10 años no excusan la inactividad del actor sino que, al contrario, dejan ver que no obstante haber adquirido cierta tranquilidad, él optó por desatender las decisiones que fueron tomadas cuando fue intimidado por la delincuencia. En estas condiciones se hace improcedente que a través del amparo constitucional se definan cuestiones como la nulidad del acto administrativo y el posible derecho del actor a recibir todos los salarios y prestaciones dejados de percibir, lo que lleva a que, sobre este aspecto, la Sala confirme el fallo proferido por el juez de segunda instancia.

A diferencia de lo acaecido con su cónyuge, la señora Felisa Benitez, el actor pasó por alto durante todo el término mencionado, que los docentes gozan de un régimen especial de protección aplicable a las situaciones de violencia que los aquejen, pero que requieren del cumplimiento de algunos requisitos básicos<sup>10</sup>. Para el caso del señor Torres Murillo, tal y como se detalló en el argumento jurídico número 4 de esta providencia, la normatividad aplicable y que le daba la posibilidad de escoger entre varias alternativas diferentes a la renuncia, estaba incluida en el Decreto 1645 de 1992. Con la utilización de tal estatuto, el ex docente habría podido tramitar una reinstalación, un traslado, una reubicación o el estudio de un esquema de protección<sup>11</sup>, figuras que a juicio de la Sala habrían podido dar una solución frente a los hechos registrados en 1999 y 2000, y que, en todo caso, no eran inaccesibles o incompatibles frente a su situación.

Sin embargo, para la Sala es importante destacar que la improcedencia del amparo no conlleva a que se descarten los actos de apoyo que se propongan a favor del ex docente. Con base en esto, el actor puede acudir a Acción Social para que, como coordinadora del

RUPD, le guíe sobre el conjunto de opciones para impulsar su estabilización socio-económica. De igual manera, no se puede pasar por alto que al momento de responder el derecho de petición, la entidad territorial le ofreció al actor una vacante en su área de conocimiento para que fuera ocupada en provisionalidad<sup>12</sup>. Infortunadamente el tutelante no se refirió a ella. Sin embargo, para la Sala esta opción es absolutamente viable en orden a que el señor Torres Murillo reinicie su proyecto de vida. Por esta razón animará a las Secretarías de Educación Distrital y Departamental para que evalúen la posibilidad de aplicar un esquema de beneficios a favor del ex docente en los términos señalados en el argumento jurídico número 4 de esta providencia y le presenten los cargos docentes que se encuentren vacantes y que se ajustan a su hoja de vida, de manera que éste pueda escoger un trabajo en el que no exista riesgo para su integridad.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Buenaventura, fechada 16 de marzo de 2011, que revocó el fallo número 007 proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Buenaventura del 04 de febrero de 2011, en cuanto declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por Omar Torres Murillo contra las Secretarías de Educación Distrital de Buenaventura y Departamental del Valle del Cauca.

Segundo.- SOLICITAR a los Secretarios de Educación Distrital de Buenaventura y Departamental del Valle del Cauca que, en el término de 48 horas, evalúen la posibilidad de aplicar un esquema de beneficios a favor del ex docente en los términos señalados en el argumento jurídico número 4 de esta providencia y envíen al señor Omar Torres Murillo un listado de los cargos docentes que se encuentren vacantes y que se ajustan a su hoja de vida, de manera que éste pueda escoger un trabajo en el que no exista riesgo para su integridad.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-187 de 2010.

2 Ver entre otras la Sentencia T-016 de 2008.

3 Al respecto, esta Corporación en la sentencia T-016 de 2008 manifestó: “la Corte ha precisado como regla general, que la acción de tutela es improcedente para solicitar el reintegro de los empleados públicos, pues en el ordenamiento jurídico está prevista la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, luego existe un medio de defensa judicial propio, específico y eficaz que excluye la prevista en el artículo 86 Constitucional. No obstante la Corte ha manifestado que, excepcionalmente ante un perjuicio irremediable, puede resultar procedente el amparo cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta inadecuada para la efectividad de los derechos fundamentales violados, dada la situación que afronta el accionante.”

4 Entre otras sentencias pueden revisarse las siguientes: T-733 de 1998, T-028 de 2000, T-258 de 2001, T-787 de 2003, T-539 de 2004, T-1132 de 2004 y T-731 de 2007.

5 “por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1706 de 1989 y se establecen mecanismos para la solución de la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, que se encuentren bajo situación de amenaza y se dictan otras disposiciones”.

6 “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados” (subraya fuera del texto).

7 “Teniendo en cuenta que la finalidad de la acción es proteger efectivamente los derechos fundamentales, la amenaza debe verse como resultado de la concurrencia de un conjunto de circunstancias frente a las cuales las autoridades estatales tienen un deber de protección, y no como resultado directo de una acción imputable a la guerrilla. Como se dijo anteriormente, la obligación del juez no está encaminada a establecer una responsabilidad subjetiva, sino a garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, en estos casos, en lo que respecta al incumplimiento de las obligaciones constitucionales de protección por parte de otras autoridades estatales.” (negrilla del texto) Sentencia, T-1206 de 2001.

8 “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”.

9 Folio 101.

10 Decreto 1645 de 1992, artículo 5º. “Artículo 5º.- Del procedimiento a seguir por el personal que se encuentre bajo, la situación de amenaza.

El docente que no pueda 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:

2. Copia de la denuncia bajo la gravedad de juramento formulada ante el juez competente.
3. Copia o 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.”

11 Ibíd, artículo 4º.

12 Folio 76.