

FABIO OSPITIA GARZÓN

STP15724 - 2021

Tutela de 2ª instancia No. 119338

Acta No. 273

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca, contra el fallo proferido el 1º de septiembre de 2021 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante el cual tuteló los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y la igualdad de la ciudadana JESSIKA MARCELA MARTÍNEZ PEÑA.

Al presente trámite fueron vinculados el Juzgado Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial -

Nivel Central- y el Consejo Superior de la Judicatura.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

1. Informó la accionante que ocupa el cargo de Asistente Jurídica Grado 19 -en provisionalidad- en el Juzgado Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, desde el 6 de abril de 2015, teniendo causado el derecho a tres periodos de vacaciones.

2. El 27 de julio de 2021 solicitó a la Juez Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, la concesión de un periodo de vacaciones de 25 días continuos, el cual empezaría a disfrutar el 11 de octubre de 2021, correspondiente al periodo laborado entre el 8 de abril de 2018 y el 7 de abril de 2019.

3. Adujo que, en la misma fecha, su nominadora ofició a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá requiriendo el certificado de disponibilidad presupuestal para el nombramiento de su reemplazo en las vacaciones previstas, no obstante, la Dirección Ejecutiva expuso que no expide el aludido certificado para los despachos que cuenten con más de 3 servidores judiciales de conformidad con la Circular PSAC05- 89, razón por la cual le fueron negadas sus vacaciones, mediante Resolución No.004 del 18 de agosto de 2021 emitida por la titular del Juzgado.

3.1. Explicó que interpuso recurso de reposición contra dicha resolución, pero que mediante Resolución 005 del 19 de agosto de 2021, fue ratificada la negativa de su derecho al descanso.

4. Resaltó la actual situación por la que atraviesa el despacho judicial en el que labora, debido a la excesiva carga laboral, por lo que considera necesaria la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal.

5. En consideración a lo anterior, solicitó que le tutelen sus derechos fundamentales al trabajo digno, salud e igualdad y, como consecuencia de ello, se ordene: i) «a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal que garantice el disfrute de sus vacaciones y se conmine a las autoridades administrativas para que dicha situación no se vuelva a presentar»; y ii) «se ordene al JUEZ 15 DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BOGOTÁ, que una vez sea expedido el CDP por parte de la DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, decida nuevamente frente a mi solicitud de

vacaciones».

RESPUESTAS DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS

1. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial –Nivel Central, refirió que carece de legitimación en la causa por pasiva toda vez que lo solicitado corresponde a la Dirección Ejecutiva Seccional de cada distrito judicial, de conformidad con los numerales 2 y 6 del artículo 103 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Al mismo tiempo, indicó que el amparo de tutela es improcedente por disposición legal ya que no se puede disponer de los recursos para contratar reemplazo de la demandante teniendo en cuenta lo establecido en la Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011.

2. La Juez Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá manifestó que la demandante se encuentra vinculada al despacho en el cargo de Asistente Jurídica Grado 19 -en provisionalidad- desde el mes de febrero de 2016, con interrupciones en su vinculación no mayores a un día en los días 23 de mayo de 2017, 15 de mayo de 2019 y 14 de mayo de 2020.

Señaló que frente a la solicitud de vacaciones realizada el 27 de julio de 2021, el mismo día requirió ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial el certificado de disponibilidad presupuestal para el reemplazo de vacaciones de la Asistente Jurídica, poniendo en conocimiento la situación particular del despacho dada la alta demanda de administración de justicia, la que se incrementó a raíz de la emergencia sanitaria.

En ese orden, explicó que la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá no tuvo en cuenta la situación del despacho e informó que no era viable otorgar disponibilidad presupuestal en virtud a la Circular PSAC05-89, proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, en donde se indicó: «para Despachos judiciales de más de 3 servidores, incluido el juez, no se expide disponibilidad presupuestal».

Dado lo anterior, adujo que mediante Resolución 004 del 18 de agosto de 2021 negó la solicitud de disfrute de vacaciones presentada por la demandante, por necesidades del servicio.

Refirió que la resolución se encuentra debidamente sustentada, entre otras cosas, porque se tomó en consideración la afectación de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de personas en especial condición de sujeción como lo son los privados de la libertad, pues la concesión de las referidas vacaciones, sin contar con un reemplazo, implicaría una prolongación en los lapsos de respuesta a las solicitudes elevadas ante el despacho judicial.

Finalmente, solicitó ordenarle a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial la expedición del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal para la designación del reemplazo del empleado, así como que se declare que ese juzgado no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

3. La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá alegó falta de legitimidad por pasiva para dar cumplimiento a lo solicitado por la parte demandante, teniendo en cuenta que es el juez nominador quien tiene la discrecionalidad de programar los turnos de descanso de la planta de personal que presta sus servicios dentro del despacho judicial.

Señaló que el Juez Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá ha omitido el deber de acatar y cumplir una orden jurídica impartida por un superior, generando controversias entre los funcionarios y esa Seccional., por lo que es ese despacho quien está vulnerando el derecho fundamental al descanso que tiene la accionante.

Expuso, en cuanto a la normativa para la concesión de certificados de disponibilidad presupuestal, que la planta de personal de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, cuenta con 4 cargos con lo que supera la cantidad mínima de empleados para su

generación, tal y como se observa en el reporte del sistema del total de empleados y funcionarios que conforman la planta del despacho judicial.

Indicó que cualquier afectación presupuestal deberá contar con las respectivas autorizaciones y actos administrativos que así lo respalden, exigencia que, en el caso concreto, no es posible atender, por cuanto la entidad pagadora estaría incurriendo en un detrimento patrimonial.

Del mismo modo, apuntó que la acción de tutela es improcedente teniendo en cuenta lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, y que la situación que generó la presente acción tiene un origen administrativo para la cual existen las respectivas vías legales. De ese modo, solicitó se niegue el amparo constitucional.

EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Superior de Bogotá amparó los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas e igualdad de JESSIKA MARCELA MARTÍNEZ PEÑA.

Consideró que si bien Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Circular PSAC05-89, indicó que para despachos judiciales de más de 3 servidores -incluido el juez-, no hay lugar a la expedición de disponibilidad presupuestal, lo cierto es que tal situación, debido a la alta carga laboral, deviene en una vulneración y desconocimiento de los derechos constitucionales fundamentales de la accionante, toda vez que le impide gozar del descanso por vacaciones, al que tiene derecho al haber laborado durante un año de forma ininterrumpida.

Destacó que el descanso es parte integral del derecho constitucional fundamental al trabajo, que tiene como finalidad que el trabajador repare sus fuerzas intelectuales y materiales y mantenga su equilibrio físico y mental, por lo que no puede admitirse la imposición de una barrera administrativa que impide a la funcionaria el disfrute de sus

vacaciones.

Señaló que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá, como el órgano técnico y administrativo, tiene a cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial de cada circuito, entre ellas, la administración de recursos y la ordenación del gasto, de conformidad con la Ley 270 de 1996.

Consideró que esa dependencia debe velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y garantizar el derecho fundamental al descanso de los servidores judiciales.

En consecuencia, ordenó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial expedir el certificado de disponibilidad presupuestal que permitiera garantizar el derecho al descanso de la accionante.

LA IMPUGNACIÓN

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca impugnó el fallo, sin exponer las razones de su disenso.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

De acuerdo con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para desatar la impugnación respecto de la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar la vulneración de los derechos fundamentales al

descanso y trabajo digno de la servidora judicial JESSIKA MARCELA MARTÍNEZ PEÑA, dada la negativa del disfrute de las vacaciones; De igual forma, se debe establecer si hay lugar a ordenar a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para el nombramiento del reemplazo de la colaboradora judicial.

Análisis del caso

1. La acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando sean amenazados o vulnerados por la conducta activa u omisiva de las autoridades públicas o los particulares, en los casos previstos en la ley (artículo 86 de la Constitución Nacional y 1° del Decreto Ley 2591 de 1991).

Se caracteriza por ser un trámite subsidiario e informal, que tiene lugar ante la ausencia de otro medio de defensa que permita la protección del derecho fundamental, o cuando existiendo, carece de eficacia para su protección. Y excepcionalmente, para evitar la materialización de un perjuicio irremediable.

2. En el presente asunto, JESSIKA MARCELA MARTÍNEZ PEÑA, servidora judicial en el cargo de Asistente Jurídica Grado 19 – en provisionalidad- del Juzgado Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, cuestiona la negativa del titular del despacho de conceder las vacaciones causadas por el periodo comprendido entre el 8 de abril de 2018 y el 7 de abril de 2019, por necesidades del servicio y, especialmente, al no existir disponibilidad presupuestal para la designación de su reemplazo, de acuerdo con lo informado por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá.

3. La Sala ha sostenido que el mecanismo constitucional no puede utilizarse para controvertir la legalidad de un acto administrativo. Para ello, el ordenamiento jurídico ha previsto acciones idóneas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como solicitar la nulidad de la resolución que negó el reconocimiento y goce al descanso remunerado,

mecanismo judicial que la accionante no utilizó en este caso.

En ese orden, la existencia de ese medio de defensa judicial haría improcedente la acción, en virtud de su carácter residual. No obstante, como ya sea indicó, el artículo 86 de la Carta Política consagra la posibilidad de que el mecanismo de amparo proceda, aun en presencia de otro medio de defensa judicial, cuando el procedimiento existente no resulte eficaz para la protección de las prerrogativas fundamentales, hipótesis que encontraría materialización en este caso, si se tiene que el derecho al descanso de la trabajadora no puede quedar suspendido a la espera de que se debata la validez de la decisión administrativa ante la jurisdicción competente.

4. La Sala comparte el criterio del Tribunal en cuanto a que resultaba procedente amparar los derechos reclamados en atención a que las vacaciones han sido concebidas por la jurisprudencia constitucional como el derecho fundamental que tiene el trabajador de apartarse temporalmente de sus actividades laborales cotidianas, para disfrutar de otras que según su criterio y posibilidades le proporcionan placer, esparcimiento, relajación, nuevas experiencias, etcétera, permitiéndole mantener el equilibrio físico y mental necesario para lograr su realización como individuo, afianzar sus lazos familiares y de amistad y, de paso, continuar posteriormente aportando sus servicios a la sociedad (STP9968-2019, 23 jul. 2019, radicación No. 105563 y C-019-2004).

Por su parte, el artículo 146 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, dispone que las vacaciones individuales de los servidores judiciales serán concedidas de acuerdo con las necesidades del servicio “por la Sala Administrativa del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura por la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal a los Jueces y por el respectivo nominador en los demás casos”.

4.1. Para determinar la autoridad que vulnera los derechos fundamentales de la accionante, se debe recordar que los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad deben

prestar de manera permanente el servicio, por eso las vacaciones de los colaboradores y las suyas son individuales. Para su disfrute, corresponde al titular del despacho disponer de una programación, de manera que garantice los derechos fundamentales de los empleados y la prestación del servicio de administración de justicia de forma adecuada, durante el tiempo que corresponde.

La simple y llana manifestación del exceso de trabajo y la no expedición del certificado de disponibilidad presupuestal por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, no son argumentos válidos para negar el disfrute del derecho, porque la sobrecarga en la demanda del servicio ha sido reconocida como un problema estructural de la Rama Judicial y los titulares de los juzgados saben de las limitaciones presupuestales para la provisión de reemplazos en estos casos.

De acuerdo con la Circular PSAC05-89 de 2005 del Consejo Superior de la Judicatura, no se tiene prevista la disponibilidad de recursos para la designación de reemplazos en casos como el presente, por cuanto ellos solo se proveen para empleados pertenecientes al régimen de vacancia individual que laboren en despachos con planta de personal de 3 o menos cargos, y el Juzgado 15º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, conforme a lo acreditado, cuenta con 4 empleados, incluido el juez.

No sobra señalar que si la titular del juzgado accionado estima que la carga laboral que maneja es exageradamente alta, lo que le corresponde es organizar y/o redistribuir la prestación del servicio con el personal disponible en su despacho, así como solicitar la ayuda necesaria por parte de la Coordinación del Centro de Servicios de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para equilibrar la carga laboral, sin que pueda supeditar a circunstancias o directrices administrativas la concesión de las vacaciones de sus colaboradores, so pena de vulnerarles el derecho fundamental al descanso y el trabajo en condiciones dignas, como sucedió en el presente caso.

Bajo este contexto, es claro que el despacho accionado vulneró la garantía al descanso y el derecho al trabajo en condiciones dignas de la referida accionante, en su calidad de Asistente Jurídico Grado 19, al negarle el reconocimiento y disfrute de sus vacaciones, circunstancia que impone la intervención del juez constitucional para proteger sus derechos fundamentales.

No resultaba procedente, como lo dispuso el tribunal a quo, ordenar a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para el nombramiento del reemplazo de JESSIKA MARCELA MARTÍNEZ PEÑA, pues “la asignación de presupuesto para personal o la creación de cargos, son decisiones técnicas que suponen valoraciones integrales de las necesidades del servicio, a partir de datos estadísticos de la carga laboral del conjunto de los despachos judiciales a fin de priorizar su concesión, cuestión que supera el examen que le compete hacer al juez de tutela”. (CSJ STP17375-2019, 13 dic. 2019, rad. 107772, STP15571-2019, 12 nov. 2019, rad. 106889, STP1053-2020, 30 ene. 2020, rad. 108467, STP11376-2019, 22 ago. 2019, rad. 105984, STP9968-2019, 23 jun. 2019, rad. 105563, entre otras).

4.2. Conforme a lo anterior, se revocará la orden dirigida a la Dirección Seccional de Administración de Bogotá y Cundinamarca y que le imponía expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para el nombramiento del reemplazo de la accionante.

En su lugar, se ordenará al Juzgado 15º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, coordine con la accionante la fecha de inicio de las vacaciones individuales y emita los actos administrativos a que haya lugar para garantizar esa prerrogativa.

5. Por último, en punto de la ilegalidad que de cierta manera alega la accionante, respecto de las Circulares PSAC05-89 y PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura y la exigencia de esa corporación de reglamentar el régimen de vacaciones individuales de los

servidores judiciales y la asignación de un reemplazo, se impone precisar que los aludidos actos administrativos son de carácter general, impersonal y abstracto, por tanto, son susceptibles de ser debatidos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la medio de control de la nulidad, caso en el cual la tutela deviene improcedente para emitir un pronunciamiento sobre el particular, en virtud del numeral 5°, del artículo 1° del Decreto 2591 de 1991.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal – Sala de Decisión de Acciones de Tutela No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1. Revocar el numeral segundo de la sentencia proferida el 1º de septiembre de 2021, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.
2. Ordenar al Juzgado Quince de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, coordine con la accionante la fecha de inicio de las vacaciones individuales y emita los actos administrativos a que haya lugar para garantizar esa prerrogativa.
3. Confirmar en lo restante, el fallo impugnado.
4. Notificar esta providencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
5. Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en virtud de lo previsto en el artículo 32 ibidem.

Notifíquese y cúmplase

FABIO OSPITIA GARZÓN

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

HUGO QUINTERO BERNATE

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria