

**DERECHO AL DESCANSO - Derecho fundamental del trabajador / CASA DE DESCANSO DE GUARDIAS DEL INPEC - Vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Vulneración de derecho al descanso**

Informan los señores OSWALDO DE JESÚS CASTILLA, ADIER ESTRADA ALVARADO y VÍCTOR RODRIGO GIRALDO, como integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar y de la Junta Directiva de la Asociación de Empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - ASEINPEC, que la casa destinada por el INPEC para el alojamiento de la guardia mientras inician los turnos de 24 horas no es apta para el descanso. En ese sentido es importante señalar que el derecho que tiene el trabajador al descanso, originado en la relación laboral, es de carácter fundamental según lo considerado por la Corte Constitucional, el disfrute de ese derecho busca recobrar las fuerzas perdidas, cuando se ha laborado un periodo largo de tiempo, y proteger la salud física y mental. Además lograr un adecuado descanso garantiza el desarrollo de las actividades encomendadas en forma más eficiente, para el caso en concreto la función de vigilar a los internos del penal, entre otras. Del anterior recuento probatorio se advierte sin duda alguna que la casa que el INPEC tiene destinada para el descanso del personal de vigilancia y custodia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar no cumple con las condiciones mínimas necesarias para un adecuado descanso, como lo son, en primer lugar, una cama en buen estado con un colchón cómodo en condiciones de higiene que prevengan la producción de ácaros. Es importante además que la locación en la que se pretende descansar esté en condiciones agradables, así como los lugares contiguos a la misma de manera que no exista riesgo alguno para la vida y salud de quien descansa. (...) En este sentido se indica que es obligación del Estado brindar las condiciones necesarias para que la labor que desempeñan sus empleados sea prestada en condiciones dignas y justas [art. 25 CP]. Bajo ese entendido el descanso, como derecho fundamental que nace de la relación de trabajo debe igualmente ser garantizado [art. 53 ib] . Se reitera como se indicó en párrafos anteriores que un adecuado descanso beneficia tanto al trabajador como al empleador pues su goce repercute en alto grado en el eficiente y eficaz desarrollo de las funciones encomendadas. Así mismo lo considera el Presidente del COPASO en el memorando enviado al Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar al indicarle: “es bueno recordar que el trabajador necesita un buen descanso para que su trabajo sea eficiente y eficaz, aclarando que gran parte de nuestra función se cumple en horas nocturnas y que su descanso no es digno en estas condiciones.”

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 25 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 53

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho al descanso, Corte Constitucional, sentencia C-710 de 1996, MP. Jorge Arango Mejía; sentencia C-035 de 2005 MP. Rodrigo Escobar Gil

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 20001-23-31-000-2010-00310-01(AC)**

**Actor: ASOCIACION SINDICAL DE EMPLEADOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - ASEINPEC**

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC**

Decide la Sala la impugnación presentada por la accionada, contra la providencia de 2 de septiembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual se accedió al amparo solicitado.

## **I. ANTECEDENTES**

Los señores OSWALDO DE JESÚS CASTILLA, ADIER ESTRADA ALVARADO y VÍCTOR RODRIGO GIRALDO, en nombre propio y como integrantes de la Junta Directiva de la Asociación de Empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - ASEINPEC, instauraron acción de tutela para lograr la protección de sus derechos al trabajo en condiciones dignas y justas y a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida, presuntamente vulnerados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC.

### **Hechos**

Los actores indican como hechos relevantes los siguientes:

Son integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar - antigua Cárcel Judicial. Existen 56 unidades de guardia que laboran en turnos de 24 horas por 24 de descanso.

El sitio de descanso está ubicado al frente de la cárcel, es una casa en arriendo con dos alojamientos tipo comunitario en la que no existen camarotes ni colchonetas suficientes para todos los empleados por lo que deben compartirse hasta por 3 y 4 personas en un solo turno.

Las colchonetas, (*que deberían ser colchones*) tienen más de 5 años de uso, están en mal estado y poseen ácaros, lo cual no permite un descanso óptimo y digno y afecta la salud de los empleados.

Advierten que se han realizado los respectivos requerimientos al nivel central pero no se ha obtenido respuesta positiva.

### **Pretensiones**

Los actores formulan sus peticiones en los siguientes términos:

*“Amparar nuestros Derechos Fundamentales al Trabajo en Condiciones Dignas y Justas, a la Salud en conexidad con la vida.*

*Como consecuencia de lo anterior, Ordenar al señor C (R) **CARLOS ALBERTO BARRAGAN GALINDO**, en su calidad de **DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC**, Asignar o Situar los recursos económicos o logísticos, tendientes a cesar la violación de nuestros Derechos en un término no mayor a cinco días.”*

### **Trámite previo.**

Una vez avocado el conocimiento de la presente acción, el Tribunal Administrativo del Cesar mediante auto de 19 de agosto de 2010, admitió la demanda, decretó pruebas y ordenó notificar al accionado.

### **Oposición**

La Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC solicita declarar improcedente la solicitud de tutela por falta de legitimación en la causa por activa, toda vez que los actores como integrantes de la Junta Directiva de la ASEINPEC pretenden actuar en representación del personal de Custodia y Vigilancia del centro de reclusión sin que se les hubiera otorgado poder especial para tal fin.

De otro lado, precisa que el INPEC recibe todos los recursos a través del Presupuesto Nacional mediante rubros destinados para atender erogaciones específicas, y a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cita apartes

de jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se indica que para ejecutar ciertos gastos debe existir disponibilidad presupuestal.

Advierte que en la solicitud no se evidencian las circunstancias que originan la protección por vía tutelar, más aún si existen mecanismos idóneos para satisfacer la pretensión de los actores.

### **Fallo impugnado**

El **Tribunal Administrativo del Cesar** en fallo de 2 de septiembre de 2010, una vez valoradas las pruebas encontró que el sitio de descanso para el personal que labora en turnos de 24 horas no cumple con las condiciones mínimas de higiene, salubridad y seguridad, motivo por el cual amparó los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y justas y a la salud en conexidad con la vida de los trabajadores del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar.

En consecuencia ordenó al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC elaborar un plan de construcción y/o refacción de la casa de alojamiento de la guardia, dotándola de todos los elementos necesarios, para el efecto deberá adelantar las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la actual vigencia fiscal y en la siguiente se incluyan las partidas requeridas. Señala como plazo máximo para la construcción y/o refacción y dotación un año.

### **Impugnación**

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC inconforme con la decisión de primera instancia la impugnó en los siguientes términos:

En primer lugar, advierte que la Dirección General del INPEC no cuenta con recursos propios, los mismos son asignados a través del Presupuesto General de la Nación, por lo que en el presente caso, considera que la orden del *a quo* desconoció el debido proceso administrativo que debe adelantarse y la disponibilidad presupuestal que debe existir para el efecto.

Al respecto, indica que el Director del INPEC debe enviar un plan de presupuesto al Departamento Nacional de Planeación para que conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realicen la asignación y como consecuencia de ello se ejecute la obra. Para realizar el plan de presupuesto es necesario analizar los requerimientos y necesidades de la planta física.

Se refiere en general al procedimiento que debe seguirse para elaborar el Presupuesto General de la Nación para indicar que ante la especialidad de los rubros contenidos en el presupuesto, no es posible al *a quo*, disponer el trámite de una adición presupuestal, pues ello implica interferir en materias de política administrativa que están fuera de su competencia. (Sent. T-033/95 y T-296/98 C. Cnal.)

Por lo anterior solicita revocar el fallo de primera instancia ante la falta de vulneración de los derechos invocados.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Corresponde a la Sala conocer de la impugnación presentada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC contra la providencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Cesar que accedió al amparo de los derechos al trabajo en condiciones dignas y justas y a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar.

Advierte la accionada que no se ha vulnerado derecho alguno y que además no cuenta con recursos para cumplir con la orden impartida por el *a quo*, la cual, a su juicio, desconoce el debido proceso administrativo.

Procede entonces analizar el caso concreto para determinar si en efecto, como lo estimó el juez de primera instancia, los derechos invocados resultan vulnerados y si la orden dada se dirige a su protección efectiva o si por el contrario lo que corresponde es negar el amparo solicitado.

Informan los señores OSWALDO DE JESÚS CASTILLA, ADIER ESTRADA ALVARADO y VÍCTOR RODRIGO GIRALDO, como integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar y de la Junta Directiva de la Asociación de Empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - ASEINPEC, que la casa destinada por el INPEC para el alojamiento de la guardia mientras inician los turnos de 24 horas no es apta para el descanso.

En ese sentido es importante señalar que el derecho que tiene el trabajador al descanso, originado en la relación laboral, es de carácter fundamental según lo considerado por la Corte Constitucional, el disfrute de ese derecho busca recobrar las fuerzas perdidas, cuando se ha laborado un periodo largo de tiempo, y proteger la salud física y mental<sup>1</sup>.

Además lograr un adecuado descanso garantiza el desarrollo de las actividades encomendadas en forma más eficiente, para el caso en concreto la función de vigilar a los internos del penal, entre otras.

En el caso *sub examine* deberán relacionarse las pruebas obrantes en el expediente para establecer la presunta vulneración del derecho al descanso, así:

1. Certificación de la Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de la Protección Social en la que consta que la *ASOCIACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "ASEINPEC"* está inscrita y vigente como organización sindical de primer grado. En la certificación se incluye

---

<sup>1</sup> C-710/96 M.P. Jorge Arango Mejía y C-035/05 M.P. Rodrigo Escobar Gil

como nota: **“APARECE SUBDIRECTIVA SECCIONAL VALLEDUPAR”**.

(Fl. 6)

2. Listado del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar de julio de 2010, en el que figuran los señores OSWALDO DE JESÚS CASTILLA, ADIER ESTRADA ALVARADO y VÍCTOR RODRIGO GIRALDO. (fl. 7)
3. Solicitud de la ASEINPEC dirigida a la Secretaría de Salud Municipal con el fin de que se realizara una inspección del sitio de alojamiento del Cuerpo de Custodia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar, para valorar el estado de las camas, colchonetas, baños en relación con el número de personas, salubridad, calidad y si existen las condiciones para garantizar un adecuado descanso para los funcionarios. (fl. 8)
4. Acta de Inspección Sanitaria de la Secretaría Local de Salud de Valledupar en la que se lee: (fl. 10)

*“El día 20 de abril de 2010, fue practicada visita de inspección sanitaria a los alojamientos del cuerpo de custodia y vigilancia del establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de Valledupar (antigua cárcel judicial) y en la misma se pudo observar:*

1. *Colchones, colchonetas y almohadas en un número de treinta (30) se encuentran en mal estado lo que permite la proliferación de insectos (ácaros).*
2. *Baterías sanitarias (2) están en mal estado, los enchapes incompletos, falta de pintura general de lavamanos y tapas de inodoros.*
3. *Existe humedad en las paredes y pisos donde se encuentran ubicados los aires acondicionados.*
4. *Falta de desagüe en el patio e inundación de un baño aledaño en la temporada invernal.*
5. *Las instalaciones eléctricas están en mal estado y esto ha permitido conatos de incendio, existe un transformador cercano al lugar de a (sic) los alojamientos del personal a una altura de (sic) aproximada de 3.5 mts, lo que representa un riesgo (sic) para la seguridad de los guardianes.*
6. *Cielos rasos deteriorados e incompletos.*
7. *Existe hacinamiento en los dormitorio (sic) (2) con relación al número de camas y de personas, ya que en cada cuarto descansan aproximadamente quince (15) guardianes cuando están de turno.*

*La Secretaría Local de salud de Valledupar recomienda a la Asociación Sindical de Empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, pronta solución a las anomalías encontradas, ya que el establecimiento inspeccionado no cumple con lo requisitos de favorabilidad sanitaria para su funcionamiento de acuerdo a las normas sanitarias Nacionales.*

*(...)*”

5. Solicitud de la ASEINPEC al Comité Paritario de Salud Ocupacional - COPASO para que realice una inspección al lugar de alojamiento y haga las recomendaciones necesarias. (fl. 11)
6. Memorando suscrito por el Presidente del COPASO en el que se le informa a la ASEINPEC que en la inspección se encontraron varias anomalías, las cuales se informaron al Director, por lo que solicita hacer un seguimiento de la situación para dar solución rápida y oportuna a la situación. (fl. 12)
7. Memorando suscrito por el Presidente del COPASO en el que le informa al Director del establecimiento carcelario el mal estado de los alojamientos de la guardia y solicita el suministro de nuevos colchones, catres, sanitarios, pintar los alojamientos, mantenimiento para los aires, tanques de almacenamiento de agua para los baños. (fl. 13)
8. Memorando del Subdirector Financiero del INPEC en el que informa al Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recortó el presupuesto del Instituto, lo que le impide atender todas las necesidades, por lo que no es posible solucionar la necesidad del personal de guardia. (fl. 14)
9. Fotografías en las que se observa el mal estado del lugar de alojamiento del cuerpo de custodia y vigilancia. (fls. 15-17)

Del anterior recuento probatorio se advierte sin duda alguna que la casa que el INPEC tiene destinada para el descanso del personal de vigilancia y custodia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar no cumple con las condiciones mínimas necesarias para un adecuado descanso, como lo son, en primer lugar, una cama en buen estado con un colchón cómodo en condiciones de higiene que prevengan la producción de ácaros.

Es importante además que la locación en la que se pretende descansar esté en condiciones agradables, así como los lugares contiguos a la misma de manera que no exista riesgo alguno para la vida y salud de quien descansa.

En el caso en estudio es claro que esas condiciones no se cumplen pues como se observa de las pruebas obrantes en el expediente, las camas, camarotes, colchones y colchonetas están en mal estado, por lo que no pueden brindar el debido descanso a los guardianes. Así mismo, el número de camas/camarotes y colchones/colchonetas no son suficientes para el número de empleados que se

reúnen a descansar, haciéndose necesario la provisión del número suficiente de camas/camarotes y colchones nuevos.

Se observa también de las fotografías y del memorando enviado por el COPASO al director del penal que son necesarias algunas reparaciones locativas en general, tales como pintura de paredes y techos de toda la casa, mantenimiento del aire acondicionado, adecuar las instalaciones eléctricas e instalar nuevos inodoros y tanques para el almacenamiento de agua para los baños, entre otras, toda vez que las actuales condiciones de salubridad, higiene y de seguridad de la casa de alojamiento amenazan la integridad personal, dignidad humana, salud y vida de quienes a diario pretenden descansar, tal como lo advirtió el *a quo* en la decisión que es objeto de impugnación.

En este sentido se indica que es obligación del Estado brindar las condiciones necesarias para que la labor que desempeñan sus empleados sea prestada en condiciones dignas y justas [art. 25 CP]. Bajo ese entendido el descanso, como derecho fundamental que nace de la relación de trabajo debe igualmente ser garantizado [art. 53 ib] .

Se reitera como se indicó en párrafos anteriores que un adecuado descanso beneficia tanto al trabajador como al empleador pues su goce repercute en alto grado en el eficiente y eficaz desarrollo de las funciones encomendadas. Así mismo lo considera el Presidente del COPASO en el memorando enviado al Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar al indicarle: *“es bueno recordar que el trabajador necesita un buen descanso para que su trabajo sea eficiente y eficaz, aclarando que gran parte de nuestra función se cumple en horas nocturnas y que su descanso no es digno en estas condiciones.”* (fl. 13)

En consecuencia, esta Sala confirmará la providencia de 2 de septiembre de 2010, objeto de impugnación que accedió al amparo de los derechos invocados.

Finalmente, en relación con la falta de disponibilidad presupuestal para efectuar las adecuaciones necesarias para garantizar los derechos amparados en primera instancia, se indica que si bien al juez de tutela no le corresponde ordenar la ejecución del presupuesto, en el caso concreto se persigue la protección inmediata de derechos fundamentales y para el efecto, el juez de primera instancia

otorgó plazo suficiente más aún cuando el Director del centro carcelario podrá solicitar para la próxima anualidad la apropiación requerida para cumplir con la orden impartida.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta-Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

**F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 2 de septiembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  
BÁRCENAS**  
Presidenta de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO  
RODRÍGUEZ**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE**

