



Demandante: Mónica del Pilar Bolaños Carvajal
Demandados: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05083-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-05083-01
Demandante: MÓNICA DEL PILAR BOLAÑOS CARVAJAL
Demandados: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL – NIVEL CENTRAL - Y OTROS

Temas: Tutela de fondo - vacaciones individuales de empleados de la Rama Judicial - derecho al descanso laboral – confirma.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve las impugnaciones presentadas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central – y la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca contra la sentencia proferida en primera instancia el 3 de noviembre de 2022, por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado. En esta providencia se amparó el derecho fundamental al descanso de la accionante. En ese sentido, se le ordenó a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca expedir el certificado de disponibilidad presupuestal y a su nominador garantizar el disfrute de las vacaciones.

I. ANTECEDENTES

1.1. La tutela

1. La señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal, actuando en nombre propio, presentó acción de tutela contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca y el Consejo Superior de la Judicatura. Con la solicitud de amparo pretende la protección de sus derechos fundamentales al descanso remunerado, al trabajo, a la igualdad y a la salud.

2. La anterior trasgresión constitucional se la adjudica a la falta de expedición del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal (en adelante CDP), por parte de la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca, que le permita al Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas



de Seguridad de Cali concederle su periodo de descanso.

1.2. Pretensión constitucional

3. La parte actora solicitó lo siguiente:

PRIMERA: Se tutelen los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas, al descanso, a la salud de MONICA DEL PILAR BOLAÑOS CARVAJAL.

SEGUNDA: En consecuencia, con lo anterior, ordenar a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca, previa autorización, del Consejo Superior de la Judicatura — Sala Administrativa— y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial quede acuerdo con sus competencias, de forma coordinada, en el término que usted señor Juez, estime conveniente considerando los hechos de la tutela, para que adelanten las todas las gestiones administrativas y presupuestales que correspondan, para que el Juez 5° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali nombre el reemplazo de MONICA DEL PILAR BOLAÑOS CARVAJAL, quien funge como asistente Jurídica del referido Juzgado, para que se materialice su derecho al disfrute del descanso remunerado y se permita mantener tener un debido funcionamiento del Juzgado.

TERCERA: Se ordene al JUEZ 50 DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE CALI VALLE DEL CAUCA, ANDRÉS FERNANDO MUÑOZ QUINTERO, que una vez sea expedida la respectiva partida presupuestal por parte de la DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL CALI VALLE DEL CAUCA, me conceda las vacaciones solicitadas a partir del 24 de diciembre de 2022 por 25 días, del periodo del 1 de abril de 2020 al 31 de marzo de 2021.

CUARTA: Requerir a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del valle del Cauca y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para que, en adelante, eviten y realizar conductas como la expuesta en el presente caso, y procedan a emitir los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal para poder realizar, e1 nombramiento de un reemplazo de la persona que sale a disfrutar sus vacaciones. (Sic a todo el texto).

1.3. Hechos

4. La Sala resume los hechos relevantes de la tutela de la siguiente manera:

5. La señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal labora en el cargo de asistente administrativa, en provisionalidad, en el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali desde el 1 de abril de 2016.

6. En agosto de 2022, solicitó ante la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca la expedición del certificado de disponibilidad



presupuestal para que su nominador pudiera designar un reemplazo y concederle el disfrute de sus vacaciones. No obstante, por Oficio DESAJCLO22-2640 de 5 de agosto del mismo año, la entidad negó su solicitud. Como fundamento, precisó que solo está permitida la expedición de CDP para designar el reemplazo de funcionarios judiciales.

7. Pese a lo anterior, la Seccional demandada le allegó un oficio a la accionante en el que consta que tiene pendientes por disfrutar de dos periodos de vacaciones. Estos, fueron causados por el tiempo laborado entre el 1 de abril de 2020 al 31 de marzo de 2021 y el 1 de abril de 2021 al 31 de marzo de 2022.

8. Dado que la señora Bolaños Carvajal tuvo la certeza de que cumplía los requisitos para requerir su descanso, el 1 de septiembre de 2022 le solicitó a su nominador el reconocimiento de sus vacaciones desde el 20 de diciembre de 2022, por el término de 25 días.

9. Mediante la Resolución N. ° 21 de 7 de septiembre de 2022 el juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali negó su petición. Lo anterior, tras explicarle que bajo las condiciones de carga laboral en las que se encontraba el despacho, le era imposible acceder a su requerimiento.

10. La señora Bolaños Carvajal puso de presente que compartía la decisión de su empleador porque el no tener un reemplazo para ocupar sus funciones, generaría traumatismos en el despacho. A ello sumó que la estadística de diciembre anterior demostró el ingreso de 60 tutelas y 712 peticiones.

1.4. Sustento de la vulneración

11. La parte actora aclaró que su nominador no le vulnera ninguno de los derechos fundamentales y que la decisión de negarle su disfrute a las vacaciones está debidamente fundada. Por el contrario, la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca sí transgrede las garantías sobre las que solicita la protección, dado que es quien tiene la facultad de expedir los CDP para poder designar reemplazos.

12. Precisó que el derecho al descanso remunerado ha sido reconocido por la Corte Constitucional desde tiempo atrás. De forma particular, con el artículo 53 de la Constitución Política, según el cual la citada garantía está incluida dentro de los principios mínimos fundamentales.

13. Refirió que existen distintos instrumentos jurídicos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales que protegen el derecho al descanso. Adicionó que la Corte Constitucional ha expedido diversas sentencias sobre el tema como la C-019 de 2014.

14. Resaltó que el Consejo de Estado ha dictado sentencias en las que en



casos similares ha amparado los derechos de los accionantes y ordenado la expedición de CDP. Dentro de estas, mencionó las expedidas dentro de los radicados 08001-23-33-000-2018-00756-01¹ y 11001-03-15-000-2020-00143-01².

1.5. Trámite de la acción

15. Mediante auto de 7 de septiembre de 2022 se admitió la acción constitucional de la referencia. En consecuencia, se ordenó notificar como accionados a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central, a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca y al Consejo Superior de la Judicatura.

1.6. Intervenciones

1.6.1. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central

16. Solicitó ser desvinculada del presente trámite con fundamento en que carece de legitimación en la causa por pasiva. Ello, dado que la vulneración alegada no es atribuible. De otro lado, señaló que no está conforme a la legislación actual del Consejo Superior de la Judicatura expedir CDP para el reemplazo de cargos como el de la actora, cuando soliciten sus vacaciones.

17. Aludió que el nominador de la tutelante actuó de forma caprichosa al negarse a conceder las vacaciones por falta de un reemplazo. Adicionó que es de su conocimiento la imposibilidad de que se asignen recursos para el nombramiento de servidores judiciales.

18. Solicitó que se declare improcedente el mecanismo de amparo porque se dirige a cuestionar un acto administrativo.

19. Para finalizar, puntualizó que no se está en presencia de un perjuicio irremediable que haga viable estudiar de fondo esta tutela.

1.6.2. Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca

20. Manifestó que la presente demanda es improcedente porque no hay prueba alguna de la transgresión alegada. Añadió que no interviene en las decisiones que adopten los nominadores de los despachos judiciales.

21. Expuso que no cuenta con recursos propios para satisfacer las necesidades argüidas por la accionante. Adicionó que en calidad de ordenadora

¹ M.P. Milton Chaves García.

² M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



del gasto se acoge a lo dispuesto en la Circular PSAC11-44 de 23 de noviembre de 2011.

1.6.3. Consejo Superior de la Judicatura

22. Indicó que no tiene legitimación en la causa por pasiva. En consecuencia, que no se le puede endilgar ninguna transgresión de derechos fundamentales.

1.7. Sentencia de primera instancia

23. La Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado amparó el derecho fundamental al descanso. En consecuencia, le ordenó a la Dirección Seccional de Administración del Valle del Cauca que destinara los recursos pertinentes y emitiera el CDP para que se pudiera designar un reemplazo en el cargo que desempeña la señora Carvajal Bolaños y al juzgado nominador que, luego de ser notificado sobre el CDP, procediera a expedir el respectivo acto administrativo.

24. Aclaró que, aunque la Sala había adoptado la postura inicial de negar las pretensiones en este tipo de casos, cambió su posición a partir de la sentencia expedida dentro del radicado 05001 23 33 000 2022 00602 01. Sobre dicha decisión, replicó que el perjuicio que sufre aquel servidor a quien no se le garanticen sus vacaciones es cierto, inminente, grave y urgente.

25. Adicionó que negar la expedición de un CDP con fundamento en la falta de presupuesto y en que funcionarios y empleados no se asemejan, vulnera los derechos fundamentales al descanso y al trabajo de la accionante.

1.8. Impugnaciones

1.8.1. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central

26. Expuso que pese a no ser la encargada de expedir el CDP según la orden dada en la primera instancia, lo cierto es que la Seccional del Valle del Cauca trasladará al Nivel Central la solicitud por su ausencia de recursos.

27. Precisó que en la actualidad la Corte Constitucional tiene en sede de revisión el expediente T-8.735.764 en el que se examinará si es procedente que un juez de tutela libre una orden de ejecución presupuestal y en qué casos es improcedente. Aludió que espera que cuando salga dicho fallo “paren toda esta bandada de acciones de tutela” que se presentan con ocasión de la Circular PSAC11-44 de 23 de noviembre de 2011, que corresponde a un acto administrativo que debe ser demandado ante la jurisdicción si pretende desobedecerse.



28. Arguyó que no es la vulneradora de los derechos de la actora, toda vez que fue el nominador quien negó el derecho al goce de su descanso. Añadió que la entidad no tiene nada que ver y pese a ello recibe una carga que implica disponer presupuesto con el que no cuenta. Sobre ello, explicó que el Consejo Superior de la Judicatura prohíbe apropiarse recursos.

29. Señaló que en distintas decisiones de tutela se ha modificado la postura de amparar este tipo de casos. Dentro de sus ejemplos, mencionó las siguientes sentencias: T2022-268-01 del Tribunal Superior de Tunja, la dictada dentro del expediente 11001-03-15-000-2022-02707-01 de la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, la correspondiente al radicado 11001-03-15-000-2022-03966-01 de la misma Sección de cierre anterior, entre otras.

30. Sostuvo que está en imposibilidad legal y presupuestal para atender el fallo de primera instancia. En ese sentido, precisó que en virtud de la Circular PSAC11-44 de 23 de noviembre de 2011, solamente los funcionarios judiciales del régimen de vacaciones individuales tienen derecho a que se expida el respectivo CDP para que se designe alguien en su reemplazo. Sobre ello, indicó que solo los magistrados de las corporaciones judiciales, los jueces y los fiscales ostentan tal calidad, los demás, son empleados.

31. Aludió que el no conceder las vacaciones era una “posición caprichosa” del nominador porque puede otorgárselas sin que se nombre otra persona que asuma las funciones de la servidora por ese lapso.

32. Reiteró que carece de legitimación en la causa por pasiva por no ser quien generó la transgresión de los derechos cuya protección se invoca. Adicionó que esta solicitud de amparo no tiene vocación de prosperidad y que se debe declarar su improcedencia porque no satisface los criterios generales.

33. Por último, aseveró que este caso no está bajo la posible configuración de un perjuicio irremediable y que la orden de primera instancia transgrede los principios de planeación, presupuesto y servicio público esencial. En ese sentido, solicitó que se declarara su falta de legitimación por pasiva, la improcedencia de la tutela, que se decrete la ausencia de perjuicio irremediable y que se le ordene al nominador conceder las vacaciones de la actora.

1.8.2. Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca

34. Manifestó que no desconoce que el derecho al descanso es de raigambre constitucional. Sin embargo, la discusión de fondo se centra en iterar que la Circular PSAC11-44 de noviembre de 2011 es de obligatorio cumplimiento. En esta, claramente se establece la no procedencia de disponer rubros para cubrir las vacaciones de servidores judiciales.

35. Señaló que la citada Circular se encuentra vigente actualmente y es exigible. Al respecto, mencionó que así se dejó estipulado en la sentencia de 3



de diciembre de 2021 (rad. 11001-03-15-000-2021-04656-01). También, aclaró que tratándose de empleados o servidores judiciales el permitir el descanso les corresponde a los nominadores y estos no pueden negarlo. Por ende, la ausencia de CDP para designar un reemplazo no es un argumento suficiente para negar las solicitudes de vacaciones.

36. Finalizó con que las Direcciones Seccionales no cuentan con recursos propios para dictar CDP y que debe ser el juez natural al interior del respectivo proceso ordinario quien analice la constitucionalidad de la citada Circular.

1.9. Trámite de segunda instancia

37. Por auto de 13 de enero de 2021 el magistrado sustanciador decidió vincular en calidad de tercero con interés al Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Valle del Cauca, por ser el nominador de la señora Bolaños Carvajal.

1.9.1. Juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali

38. El titular del despacho, en calidad de nominador de la tutelante, refirió que la señora Carvajal labora como asistente jurídica en provisionalidad en su despacho. Asimismo, que el 7 de septiembre de 2022 le negó el disfrute de su periodo de vacaciones porque es necesario que cuente con la totalidad de la planta de personal, por la cantidad de peticiones que se gestionan a diario.

39. Expuso la tipología de procesos que tiene a cargo el despacho e indicó que tiene una carga laboral que supera los 2800 procesos y que desde 2018 asumen la categoría de jueces del circuito. Concluyó que acceder a la petición de la servidora judicial conllevaría a la necesidad de contar con otra persona que asuma sus funciones jurídicas. De lo contrario, se afectaría el rendimiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

40. Esta Sala es competente para resolver las impugnaciones presentadas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central y la Seccional del Valle del Cauca contra la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 3 de noviembre de 2022. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Cuestión previa

41. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central – y el Consejo Superior de la Judicatura solicitaron ser desvinculados del presente



trámite constitucional. A su juicio, carecen de legitimación en la causa por pasiva.

42. La Dirección Nacional adujo que los reproches traídos en sede de tutela se dirigen contra el Juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali, por ser el nominador de la tutelante.

43. La Sala negará estas peticiones, comoquiera que, con fundamento en las funciones que tienen asignadas estas autoridades, según lo dispuesto en el artículo 98 de Ley 270 de 1996³, deben ejecutar labores administrativas tales como la provisión de recursos para los reemplazos que se requieran con ocasión a la solicitud del derecho al descanso de los empleados judiciales que tengan un régimen individual de vacaciones.

2.3. Legitimación en la causa

44. El inciso 1 del artículo 86 Constitucional consagra el derecho que tiene toda persona de reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados, mediante un procedimiento preferente y sumario.

45. Igualmente, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la acción descrita por sí misma o por representante, o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa.

46. Desde que fue proferida la sentencia T-416 de 1997, en ella se estableció que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, en la medida en que se analiza la calidad subjetiva de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela.

47. Con fundamento en el marco conceptual expuesto, la Sala advierte que la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal está legitimada en la causa por activa. Esto, en la medida que es quien solicitó el disfrute de sus vacaciones a partir del 20 de diciembre de 2022, por tener dos periodos pendientes.

48. Por otro lado, la Sala evidencia que, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central y la Seccional del Valle del Cauca se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

³ ARTÍCULO 98. DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL. La Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. El Director Ejecutivo será elegido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de tres (3) candidatos postulados por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.



49. La Seccional, por ser a quien le corresponde solicitar ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central el respectivo presupuesto para expedir el CDP. Asimismo, la Seccional respectiva es quien le informa a la entidad nominadora sobre la existencia del rubro para que designe el reemplazo del servidor ausente.

2.4. Problema jurídico

50. En consideración a la situación fáctica expuesta por la parte actora, las pretensiones propuestas, el material probatorio recaudado y las intervenciones allegadas, corresponde a esta Sala resolver el siguiente problema jurídico:

- ¿La decisión de no ordenar la apropiación presupuestal y la expedición del CDP para designar el reemplazo de la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal en su labor de asistente administrativa del Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, al descanso remunerado, a la igualdad y a la salud?

51. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: i) generalidades de la acción de tutela; ii) requisitos de procedencia del mecanismo constitucional; iii) derecho al descanso del servidor judicial y; iv) estudio del caso en concreto.

2.5. Generalidades de la acción de tutela

52. Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente e informal que le permite a cualquier persona reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando resulten vulnerados por acciones u omisiones de autoridades o, excepcionalmente, de particulares.

53. Esta acción procede cuando el interesado no tiene más medios de defensa judicial ordinarios. Si la persona cuenta con tales mecanismos, pero estos no son idóneos para la defensa de los derechos que reclama, la tutela es procedente para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En este último caso, su ejercicio se habilita de forma transitoria, lo que limita sus efectos futuros a la activación de los instrumentos judiciales pertinentes por parte del peticionario.

54. Por tanto, la tutela requiere que se cumplan determinados presupuestos procesales como son la subsidiariedad, la inmediatez y, si es del caso, la inminencia de un perjuicio irremediable. Sin estos requisitos, el juez constitucional no puede decidir sobre la controversia propuesta.



55. Lo anterior, busca evitar que esta acción constitucional se use inadecuadamente, pues ello podría desnaturalizar su valor especial dentro del ordenamiento jurídico y, en este sentido, atentar contra el fin superior que le dio el constituyente.

2.6. Estudio de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

2.6.1. Subsidiariedad

56. La accionante solicitó ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca el certificado de disponibilidad presupuestal para que se designara su reemplazo y pudiera disfrutar de sus vacaciones. Dicha entidad profirió la Resolución DESAJCLO22-2640 de 5 de agosto de 2022, en la que le negó su petición por ausencia de presupuesto y por lo que dispone la Circular PSAC11-44 de 2011.

57. Adicionalmente, la tutelante solicitó ante el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la concesión de su periodo de vacaciones. No obstante, el juez titular del despacho se las negó, con fundamento en que no fue autorizado el CDP para nombrar una persona que se encargue de sus funciones, aunado a que la carga laboral que ostenta el despacho no permite la ausencia de uno de los servidores.

58. Para la Sala, en principio se podría sostener que la presente acción de tutela no es procedente porque contra la decisión de negar la expedición del CDP de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca y la de no conceder las vacaciones por parte de su nominador, puede interponerse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del CPACA.

59. Sin embargo, esta Sección considera que en el presente caso la acción de tutela es el mecanismo más adecuado para proteger los derechos invocados por la parte actora. Es importante resaltar que no se discute la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, sino su idoneidad en el presente caso, en el que está plenamente demostrado que la accionante ve amenazado su derecho al descanso remunerado, el cual relaciona íntimamente con los derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la salud.

60. Esta Sala ha considerado que, en ciertos eventos, las circunstancias particulares del caso desbordan la eficacia de los medios de control ordinarios para la protección efectiva y eficaz de los derechos fundamentales. Esta falta de idoneidad hace imperiosa la intervención del juez constitucional como garante



de la primacía de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico colombiano⁴.

61. En el presente caso nos encontramos ante una empleada judicial que ve amenazado su derecho fundamental al descanso remunerado el cual, a su juicio, transgrede además el cúmulo de garantías constitucionales sobre las que invoca la protección.

62. Lo anterior, ante el posible riesgo eminente de que la señora Bolaños Carvajal no pueda disfrutar de su periodo de vacaciones, ante la falta de disponibilidad presupuestal para que su nominador pueda designar su reemplazo, durante el tiempo en el que se encuentre en descanso.

63. Lo anterior, resulta suficiente para que este juez constitucional, de acuerdo con lo hasta aquí explicado, sea competente para conocer el fondo de esta controversia.

2.6.2. Inmediatez

64. Respecto a este requisito, la Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha señalado que el estudio de este requisito obedece a la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados sin que se presente tardanza injustificada o irrazonable en la presentación de la acción⁵.

65. De esta manera, en el caso en concreto la tutelante presentó este mecanismo de amparo constitucional el 21 de septiembre de 2022. Es decir, menos de treinta días después de que el despacho judicial en el que labora le suspendiera su derecho al descanso ante la falta de CDP para designar una persona que reemplace sus funciones. En consecuencia, la Sala considera que en el presente caso se supera el requisito de la inmediatez⁶.

2.7. El derecho al descanso del servidor judicial

66. El descanso ha sido reconocido por la Corte Constitucional, desde una época muy temprana⁷, como un derecho fundamental derivado especialmente del artículo 53 de la Constitución Política, que determina los principios mínimos fundamentales que debe contener el estatuto del trabajo proferido por el legislador. Así como del artículo 25 *ibidem*, que señala que todas las personas tienen derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

⁴ Al respecto ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencias del 14 de octubre del 2021 y 20 de enero de 2022. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Rads. N°s. 11001-03-15-000-2021-03070-01 y 11001-03-15-000-2021-06992-01.

⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-444 de 2020, SU– 574 de 2019, SU–075 de 2018.

⁶ Dicha circunstancia ocurrió el 7 de septiembre de 2022.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-710 de 1996, C-059 de 1996, C-897 de 2003, C-019 de 2004 y C-035 de 2005.



67. Adicionalmente, en el marco internacional, existen varios instrumentos ratificados por Colombia en los cuales se protege el derecho al descanso. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 7° determina que los Estados Parte reconocen el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo que aseguran “el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos”. En similar sentido lo indica el artículo 7° del Protocolo de San Salvador⁸.

68. La Sala Plena de la Corte Constitucional tiene una amplia y consolidada línea jurisprudencial que ha establecido que “uno de los derechos fundamentales del trabajador, es el descanso, el cual está definido por el Diccionario de la Real Academia como quietud o pausa en el trabajo o fatiga”⁹. En efecto, la *ius fundamentalidad* de este derecho se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 1°, 25 y 53 de la Carta, en tanto el descanso es una consecuencia necesaria de la relación laboral y constituye uno de los principios mínimos fundamentales del trabajo.

69. En ese contexto, las vacaciones son consideradas como la manera de recuperar las fuerzas, tanto intelectuales como físicas, luego de un tiempo dedicado a trabajar o en ejercicio de diversas actividades que le exigen un mayor o menor grado de dificultad para ejecutarlas. Así mismo, el descanso en el campo laboral se denomina “vacaciones”, siendo un derecho adquirido para quienes han cumplido con el único requisito de laborar un año continuo o proporcional, y que luego de entregar todas sus capacidades físicas y mentales para poder realizar de una manera idónea todas las funciones asignadas por el empleador, pueda el servidor público, como en este caso, disfrutar de un merecido receso que les permita compartir un mayor espacio de tiempo con sus seres queridos, dedicarse a otras actividades que le den paz y tranquilidad, restituyéndole el ímpetu para iniciar con energía sus actividades laborales.

70. En ese sentido, quien está llamado a otorgar las vacaciones al trabajador es el empleador o el nominador, debiendo prever que, una vez cumplido el requisito mencionado, se proceda a programarlas junto con quien va a reemplazarlo, para de esta manera no vulnerar el derecho al trabajador ni afectar el normal desarrollo o funcionamiento de la entidad o empresa.

71. En relación con lo anterior la Corte Constitucional en Sentencia C-019 de 2004, estableció lo siguiente:

⁸ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Artículo 7: “Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: (...) h). El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales”.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2007.



El derecho al descanso conviene entenderlo como la oportunidad que se le otorga al empleado para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental, para compartir con su familia mayores y mejores espacios de encuentro fraternal, para abordar actividades idóneas al solaz espiritual, para incursionar más en la lectura y el conocimiento, y, a manera de posibilidad estética, para acercarse paulatinamente al hacer artístico en sus múltiples manifestaciones.

[...]

El derecho al trabajo es una de las bases fundantes de nuestro Estado Social de Derecho que en la Constitución goza de especial protección. Es el fundamento de todo el régimen de seguridad social, y la razón filosófica es muy simple: el trabajador que le ha ayudado al patrono a crear riqueza para él y su empresa, necesita su apoyo en todas las contingencias que puedan perjudicarlo o cuando se han agotado sus fuerzas por el trabajo que le ha dado al patrono (accidentes de trabajo, enfermedades, muerte, invalidez, jubilación, etc.). Con cada acto de trabajo el trabajador entrega a su patrono parte de su fuerza física y de su ser. Y debe reponerlos (para seguir entregándoselos al patrono) haciendo pausas, pues de lo contrario se agota, envejece o muere prematuramente.

[...]

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal.

72. Así las cosas, las vacaciones o el descanso para los servidores públicos y privados, por disposición jurisprudencial es un derecho fundamental, el cual debe ser protegido por vía de tutela en el momento de ser vulnerado, sin que sea válido oponer trabas administrativas, que afectan el núcleo fundamental de este derecho.

2.8. Caso concreto

73. En el presente asunto, el juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad negó el disfrute de las vacaciones a la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal. Para el efecto, dictó la Resolución N. ° 21 de 7 de septiembre de 2022. Ello, con fundamento en que la directora ejecutiva de Administración Judicial de la Seccional Valle del Cauca le negó el CDP para el reemplazo de la empleada mientras disfrutaba de sus vacaciones.

74. A su vez, la razón por la que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca negó el CDP mencionado, consistió en que:

En atención al oficio del asunto me permito informar que no es procedente para esta Dirección Seccional, solicitar recursos para reemplazo de Vacaciones, teniendo en cuenta las Circulares 44 y 89 de 2005, dado a que refiere a la programación de las vacaciones de los Funcionarios. **Circular que a la fecha se encuentra vigente y no ha sido derogada.**



Comoquiera que la Circular excluye a los servidores judiciales que ostentan la calidad de empleados, no es sable para esta entidad desconocerla para atender su solicitud, ello teniendo en cuenta que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus Seccionales son el “Órgano técnico administrativo que tiene a su cargo la ejecución de actividades administrativas de la Rama Judicial, **con sujeción a las políticas y decisiones del Consejo Superior de la Judicatura.** (Énfasis del texto original).

75. Para resolver este caso, para la Sala es importante resaltar que el Consejo Superior de la Judicatura profirió la Circular PSAC11-44 de 23 de noviembre de 2011. En este acto se reguló la manera en que deben realizarse los reemplazos en provisionalidad de los funcionarios judiciales sujetos al régimen de vacaciones individuales. En dicha circular se establece:

[...] para efectos de no incluir condicionamientos para el nombramiento de reemplazos en provisionalidad de los funcionarios judiciales, que se encuentran sujetos al régimen de vacaciones individuales cuando pretendan hacer uso de este derecho, para lo cual deberán seguir el procedimiento de aquí (sic) se señala y que permitirá gestionar los recursos para el nombramiento en provisionalidad de los reemplazos, cuando haya lugar a ello.

76. Esta circular tiene por asunto: “vacaciones de los funcionarios judiciales del Régimen de Vacaciones Individuales”, lo que significa que no existe disposición alguna para los empleados de los despachos judiciales que se encuentran bajo el régimen individual de vacaciones. En tal sentido, es importante resaltar que de conformidad con lo expresado en el artículo 125 de la Ley 270 de 1996, se entiende como funcionario judicial a los jueces, magistrados y fiscales, mientras que los demás servidores serán empleados judiciales.

77. Por tanto, para la Sala es evidente que existe una omisión para garantizar los recursos para nombrar reemplazos de los empleados judiciales del régimen individual de vacaciones. Esta omisión no puede volverse un obstáculo para que los empleados judiciales puedan disfrutar de su garantía constitucional al descanso remunerado.

78. Esta garantía debe entenderse como uno de los derechos fundamentales del trabajador y constituye una condición mínima que ofrece la posibilidad de que el empleado renueve la fuerza tanto intelectual como física, para así proteger su salud y fortalecer su dedicación para el desarrollo de sus actividades.

79. Es claro entonces que, salvo las excepciones legales, todo empleado público tiene derecho a disfrutar de descanso remunerado, por cada año de servicios prestado en cualquiera de las entidades del Estado (artículos 8 Decretos 3135 de 1968 y 1045 de 1978). En cuanto a los servidores judiciales, las vacaciones se encuentran establecidas en el artículo 146 de la Ley 270 de



1996¹⁰. Esta norma establece que los empleados de los Juzgados Penales Municipales pertenecen al régimen de vacaciones individuales, que deben ser concedidas por el respectivo nominador, de acuerdo con las necesidades del servicio, por el término de 22 días continuos por cada año de servicios.

80. En ese orden, si bien es el juez nominador el encargado de emitir el acto por el cual se conceden o niegan las vacaciones, lo cierto es que las direcciones seccionales de administración judicial deben tomar todas las medidas necesarias en los casos en que esté demostrado que la ausencia de un empleado, que se va a disfrutar de sus vacaciones, puede generar traumatismos que afecten el funcionamiento de la dependencia judicial y, por ende, el debido servicio de la administración de justicia.

81. Así, la Dirección Seccional Ejecutiva de Administración Judicial del Valle del Cauca sí resulta ser la entidad trasgresora de las garantías constitucionales de la demandante pues, ante su negativa, se ve amenazado el derecho fundamental al descanso de la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal. Esto, porque como se plantea en la solicitud de amparo, el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad tiene una alta carga laboral y la ausencia de un empleado generaría traumatismos en la prestación del servicio. Esta a su vez, fue la razón por la que la actora no ha podido gozar de su periodo de descanso.

82. En ese sentido, el derecho al descanso de la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal se vio truncado por la decisión del juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad con la decisión de impedirle el goce de sus vacaciones por falta del CDP que le permitiera designar una persona que en reemplazo de la actora desempeñara sus funciones. Esto, dado que, de permitirse el disfrute de las vacaciones de la tutelante sin otra persona que realice lo que a ella le corresponde, no sería óptimo el servicio de administración de justicia que presta el despacho por la alta cantidad de solicitudes y acciones constitucionales que llegan a diario.

83. Por tanto, comoquiera que en el presente caso el nominador de la tutelante ha puesto de presente que por la excesiva carga laboral de esa dependencia judicial el disfrute de las vacaciones de su empleada sin un reemplazo podría afectar el funcionamiento de su despacho¹¹, resulta previsible

¹⁰ Ley 270 de 1996. Artículo 146: "VACACIONES. Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial serán colectivas, salvo las de los de la Sala Administrativa de los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, las del Tribunal Nacional, las de los Juzgados Regionales mientras existan, de Menores, Promiscuos de Familia, Penales Municipales y de Ejecución de Penas; y las de los de la Fiscalía y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Las vacaciones individuales 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, por un término de veintidós días continuos por cada año de servicio".

¹¹ Así lo manifestó en las resoluciones por medio de las cuales le negó el disfrute de las vacaciones a la accionante.



entender que, tanto la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Nivel Central como la Seccional del Valle del Cauca, deben trabajar mancomunadamente para garantizar los derechos fundamentales al trabajo y al descanso de la accionante. Asimismo, la de los usuarios que pretenden acceder a una adecuada administración de justicia del despacho judicial en cuestión, por lo que para la Sala el nombramiento de un reemplazo en provisionalidad es una alternativa idónea que permite compatibilizar los mentados presupuestos.

84. Entonces, esta Sala no desconoce, por un lado, los lineamientos fijados en la Circular PSAC05-89 de 18 de noviembre de 2005 que dispuso que únicamente habría lugar al CDP para designar a un reemplazo cuando el despacho tuviera tres o menos colaboradores incluyendo el juez; y por otro, las necesidades del servicio alegadas por el nominador de la señora Bolaños Carvajal.

85. Sin embargo, la determinación de no otorgar los recursos necesarios para el reemplazo, sí genera una vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, pues, como se vio, la decisión de la Dirección Seccional Ejecutiva del Valle del Cauca puede obstaculizar la garantía para que disfrute de su descanso remunerado. Máxime si se tiene en cuenta que es deber del pluricitado despacho judicial garantizar la adecuada prestación del servicio público de la administración justicia y esta obligación no puede utilizarse como una excusa válida para impedirle a un empleado gozar del referido derecho.

86. En los términos expuestos se confirmará la sentencia de primera instancia que ordenó lo siguiente:

SEGUNDO: ORDENAR A la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, proceda a apropiar los recursos, para que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali – Valle del Cauca emita el certificado de disponibilidad presupuestal para el remplazo por vacaciones de la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal.

TERCERO: ORDENAR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali – Valle del Cauca que, una vez apropiados los recursos por parte de la Dirección Ejecutiva, dentro de los cinco (5) días siguientes, proceda a emitir el certificado de disponibilidad presupuestal para el pago de las respectivas vacaciones.

CUARTO: ORDENAR al Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali - Valle del Cauca notifique la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal a favor de la señora Mónica del Pilar Bolaños Carvajal para el disfrute de sus respectivas vacaciones, proceda a proferir el acto administrativo en el que resuelva sobre la solicitud de vacaciones individuales formulada por la actora.



Demandante: Mónica del Pilar Bolaños Carvajal
Demandados: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Nivel Central y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05083-01

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las solicitudes de desvinculación presentadas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Nivel Central y el Consejo Superior de la Judicatura.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de 3 de noviembre de 2022, dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto N.º 2591 de 1991.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **Remitir** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”