

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia SU-296/23

DERECHO A LAS VACACIONES PERIÓDICAS PAGAS-Dimensión central del derecho fundamental al descanso

(...) no es apropiado que se supedite la concesión de las vacaciones a los empleados y funcionarios judiciales a la existencia de disponibilidad presupuestal. Esto implica que una vez las vacaciones se han causado, no deben existir condicionamientos o cortapisas para su otorgamiento y la contratación de la persona que remplazará al trabajador en las labores que le corresponden.

ACCIÓN DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO A LAS VACACIONES PERIÓDICAS PAGAS Y AL DESCANSO LABORAL-Procedencia

(...), tratándose de la negativa de la concesión de las vacaciones a las cuales tienen derecho los empleados judiciales, los medios de control previstos en el proceso contencioso administrativo no constituyen un mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger el derecho de los actores al descanso. Dada la posibilidad de que se prolongase en el tiempo la negativa de las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial (DESAJ) sin que los actores puedan disfrutar de manera efectiva de las vacaciones a las cuales tienen derecho, esto podría incrementar el desgaste físico y mental del trabajador, lo cual contraría el derecho fundamental al descanso (...)

DERECHO FUNDAMENTAL AL DESCANSO-Alcance para el trabajador

DERECHO FUNDAMENTAL AL DESCANSO-Relación con el derecho a la desconexión laboral

El derecho al descanso es una prerrogativa mínima fundamental que debe ser garantizada a todo trabajador. La Constitución Política y los instrumentos internacionales amparan la posibilidad de que todo empleado (público o privado), luego de prestar sus servicios por un tiempo determinado, interrumpa el desempeño de sus labores para descansar. Esta prerrogativa, cristalizada en el derecho a las vacaciones periódicas pagadas, se fundamenta en tres razones principales: (i) que el trabajador reponga su fuerza de trabajo; (ii) que pueda desarrollar su vida al margen del entorno laboral y, por ende, cultive otras dimensiones de su

existencia, y (iii) que ejerza su labor en condiciones óptimas y eficientes.

DERECHO A LAS VACACIONES PERIÓDICAS PAGAS-Trámite administrativo para la concesión del descanso remunerado de empleados y funcionarios judiciales en el régimen vacacional individual

(...) existe una deficiencia en el funcionamiento del trámite administrativo adelantado para la concesión de las vacaciones a los empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, la cual responde a la ausencia de una reglamentación específica, clara y coherente al respecto.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia SU-296 de 2023

Expedientes: T-8.735.764, T-8.939.602, T-9.060.048, T-9.064.149, T-9.065.761, T-9.065.871, T-9.069.227, T-9.069.440, T-9.073.539, T-9.085.220, T-9.096.728, T-9.098.050, T-9.101.700 y T-9.117.442

Acciones de tutela presentadas por Dilson Amadis González Pedraza y otros contra la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca y otros

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. Expedientes T-8.735.764, T-9.060.048, T-9.069.440, T-9.073.539, T-9.096.728 y

T-9.101.700, acciones de tutela dirigidas en contra de la DESAJ-Bogotá

a) Hechos relevantes probados

1. Las actoras Adriana María Bolívar Murcia (Expediente T-9.060.048) y Viviana Marcela Figueroa Barrera (Expedientes T-9.069.440 y T-9.073.539), así como los actores Dilson Amadis González Pedraza (Expediente T-8.735.764), Mario Alejandro Cortés Lancheros (Expediente T-9.096.728) y Luis Alexander García Olaya (Expediente T-9.101.700) coincidieron en sostener en sus escritos de tutela que se desempeñan como empleados en diferentes despachos judiciales que pertenecen a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá (en adelante DESAJ-Bogotá). Sostienen que, debido a la naturaleza de los despachos judiciales en los cuales laboran, el régimen de vacaciones al que se encuentran sometidos es individual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la administración de justicia. Por tanto, ejercen sus labores todos los días hábiles del año y el disfrute de sus vacaciones se encuentra sometido al régimen individual, previa concesión por parte del nominador, por un periodo de veintidós días continuos por cada año de servicio.

2. Como circunstancia común, los actores solicitaron a sus nominadores el reconocimiento de periodos vacacionales previamente causados y a los cuales tenían derecho, pero estos fueron negados bajo el argumento de que la DESAJ-Bogotá no había autorizado la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal que se requerían para designar a los empleados que los remplazarían durante sus vacaciones, lo cual afectaba la prestación del servicio al interior de los despachos judiciales por razón del aumento en la carga laboral a los demás empleados.

3. En general, los actores solicitaron que se ampararan sus derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, descanso, salud, familia e igualdad. En el expediente T-9.073.539, la actora solicitó también el amparo del derecho fundamental de petición. En consecuencia, reclamaron que se ordenara a la DESAJ-Bogotá realizar la asignación presupuestal correspondiente, para que sus nominadores puedan nombrar a un empleado en su remplazo mientras disfrutaran de sus correspondientes periodos vacacionales. Al mismo tiempo, que una vez se cumpliera con la expedición del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, se ordenara a los nominadores conceder las vacaciones

solicitadas.

b) Trámite procesal

4. Contestación a la demanda de Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá. En respuesta al escrito de tutela, el Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá solicitó declarar que la vulneración de los derechos fundamentales del actor no se encuentra motivada en la decisión adoptada por el despacho a su cargo. Sostuvo que mediante la Resolución N°02 de 2021 negó las vacaciones solicitadas por el actor debido a necesidades del servicio, pues solicitó a la DESAJ-Bogotá expedir un certificado de disponibilidad presupuestal para contratar un empleado que remplace al actor, pero su petición fue negada. Señaló que el despacho tiene a su cargo más de 2500 procesos activos, de los cuales alrededor de 600 se cursan sobre personas privadas de la libertad, lo cual se suma al reparto diario de acciones de tutela que debe conocer el despacho. De esta manera, afirmó que la negativa a reconocer las vacaciones del actor “no fue caprichosa, sino que obedece a la necesidad del servicio ya referida, para no dejar el cargo” desempeñado por el demandante.

5. Contestación a la demanda de la DESAJ – Bogotá. En respuesta a la acción de tutela, el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Bogotá señaló que esa entidad carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que la responsabilidad de conceder las vacaciones solicitadas por el actor recae en su nominador, quien debe “programar los turnos de descanso, de la planta de personal que presta sus servicios dentro del despacho judicial.” Indicó que la posibilidad de expedir certificados de disponibilidad presupuestal para contratar remplazos, prevista en la Circular PSAC11-44 de 2011, solo es posible tratándose de funcionarios judiciales, pero no de empleados. Además, que esta medida en el caso de los empleados únicamente es viable “para los despachos que tengan una planta de personal igual o inferior a tres personas, que no se considere conveniente aplicar la figura de encargo para el reemplazo del juez o el desempeño de las funciones del empleado que disfrutará de las vacaciones.” Sostuvo que esta interpretación fue avalada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante el concepto DEAJRHO18-74 del 5 de enero de 2018. En línea con lo anterior, afirmó que a partir de la expedición del Acuerdo PSAA15-10402 de 2015 los juzgados de ejecuciones de penas y medidas de seguridad cuentan con cuatro (4) cargos, por lo cual no es posible usar recursos públicos para expedir certificados de disponibilidad

presupuestal con el objetivo de contratar personal para el remplazo de los empleados que deben disfrutar sus periodos vacacionales.

6. De otra parte, señaló que el amparo no cumple con el requisito de subsidiariedad en tanto el actor pretende cuestionar la legalidad del acto administrativo que negó la concesión de las vacaciones. En similar sentido, aseveró que el actor no demostró que se encuentre ante el eventual acaecimiento de un perjuicio irremediable o que se trate de una persona sujeto de especial protección constitucional, “por lo que el perjuicio invocado no deja de ser supuesto o eventual, y por lo tanto, no se advierte la inminencia del daño invocado, ni se observa la necesidad de la intervención del juez de tutela.”

7. Sentencia de primera instancia. En el trámite de tutela, en primera instancia, mediante sentencia del 4 de octubre de 2021, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado concedió el amparo reclamado, por considerar que “no pueden alegarse razones de orden administrativo o presupuestal para negar el derecho al descanso cuando las vacaciones se encuentran debidamente causadas.” Además, porque “tanto los funcionarios como los servidores judiciales tienen derecho al descanso y a veintidós días de vacaciones por cada año de servicio, sin que el hecho de que no exista una norma que reglamente el procedimiento especial para nombrar el reemplazo de los servidores (existiendo solo para los funcionarios) pueda ser óbice para el goce de ese derecho.”

8. En consecuencia, ordenó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca que, en el término de diez (10) días, adelantara “las gestiones necesarias para apropiar los recursos requeridos para garantizar el reemplazo del actor y, por consiguiente, expida el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, con el fin de que, a su vez, el Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá conceda el derecho a las vacaciones y garantice el nombramiento provisional del reemplazo del señor González Pedraza.” Asimismo, ordenó al Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá que, dentro de las 48 horas siguientes a la expedición del correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal, concediera la solicitud de vacaciones presentada por el actor, con el propósito de garantizar su derecho al descanso.

9. Sentencia de segunda instancia. La decisión fue impugnada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y por la DESAJ-Bogotá. No obstante, el 27 de octubre de 2021 la

DESAJ-Bogotá rindió un informe sobre el cumplimiento del fallo, en el cual aseguró haber emitido el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal para contratar a la persona que remplazaría al señor González Pedraza. Luego, mediante sentencia del 18 de febrero de 2022, Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente el amparo reclamado por el actor, tras considerar que “existe otro medio de defensa judicial y no está acreditada la existencia de un perjuicio irremediable.” Esto, por cuanto el actor contaba con la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de los actos administrativos por él atacados y, asimismo, solicitar en dicho trámite la suspensión provisional de aquellos como medida cautelar.

Expediente T-9.060.048

10. Contestación a la demanda del Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. En respuesta al escrito de tutela, el Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá manifestó que el despacho a su cargo está conformado por el juez, un asistente jurídico, un oficial mayor y un asistente administrativo, quienes se encuentran en el régimen individual de vacaciones; sin embargo, la DESAJ-Bogotá únicamente asigna presupuesto para reemplazar el cargo del juez en aplicación de una circular que desconoce la realidad que deben enfrentar los juzgados de ejecución de penas. Adujo que estos despachos tienen una carga laboral muy alta, lo cual incluye el reparto de acciones de tutela y de habeas corpus que se incrementa durante la vacancia de los demás juzgados, por lo cual “cualquier ausencia causa un grave traumatismo en la pronta respuesta que deben tener las peticiones de las personas privadas de la libertad.” Señaló, además, que la negativa de la DESAJ-Bogotá a emitir los certificados de disponibilidad presupuestal solicitados, la alta carga laboral y la negación de vacaciones por la necesidad del servicio han ocasionado que la actora acumule dos periodos de vacaciones sin disfrutar, por lo cual es injusto que se le nieguen las vacaciones.

11. Contestación a la demanda de la DESAJ – Bogotá. En respuesta a la acción de tutela, el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Bogotá solicitó negar el amparo reclamado, esgrimiendo para ello los mismos argumentos planteados en la respuesta a la tutela en el expediente T-8.735.764.

12. Sentencia de primera instancia. En el trámite de tutela, en primera instancia, mediante sentencia del 8 de septiembre de 2022, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera declaró improcedente el amparo reclamado, por considerar que “la expedición de un Certificado de Disponibilidad Presupuestal no guarda relación alguna con el disfrute individual de las vacaciones de la señora Bolívar Murcia, pues dicha concesión se encuentra en potestad exclusiva de su nominador por disposición legal.” En síntesis, el despacho acogió los argumentos planteados por la DESAJ-Bogotá en su pronunciamiento y señaló, además, que no se demostró que los mecanismos ordinarios de defensa judicial con que cuenta la actora -sin precisar cuáles son- carecieran de idoneidad para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Para fundamentar su postura, el juzgado se basó en el criterio adoptado en casos similares por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

13. Sentencia de segunda instancia. La decisión fue impugnada por la actora. Mediante sentencia del 19 de octubre de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda – Subsección A revocó el fallo de primera instancia y concedió el amparo de los derechos a la igualdad, trabajo digno y descanso. Lo anterior, tras considerar en primer lugar que si bien la actora se encuentra facultada en principio para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a controvertir la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se le negó la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal y se le negó la concesión de las vacaciones, lo cierto es que el amparo es procedente porque exigirle acudir ante dicha jurisdicción “constituiría una carga desproporcionada”, en tanto impide que disfrute de manera oportuna de su derecho al descanso remunerado. Por otra parte, estimó que la DESAJ-Bogotá vulneró los derechos de la actora al negarse a expedir el certificado de disponibilidad presupuestal, para que se contrate a una persona que la reemplace mientras disfruta de sus vacaciones, “pues no se advierte que la entidad accionada con la distinción entre empleados y funcionarios propenda por garantizar el derecho a la igualdad.”

14. Para fundamentar su decisión, el fallador de segunda instancia dio cuenta de la existencia de posiciones jurisprudenciales disímiles al interior del Consejo de Estado respecto de la procedencia del amparo para ordenar la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal y proteger los derechos del trabajador a quien se le habían negado las vacaciones. Sin embargo, para decidir el caso sometido a estudio acogió en el criterio adoptado por las Secciones Primera y Quinta del Consejo de Estado, por considerar “que no solo protege el derecho al descanso sino al trabajo en condiciones dignas y a la igualdad del

empleado a quien le es concedido sus vacaciones.” En consecuencia, ordenó a la DESAJ-Bogotá que en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la decisión, adelantara las gestiones necesarias para apropiar los recursos requeridos para garantizar la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal. Igualmente, ordenó al juzgado segundo de ejecución de penas y medidas de seguridad que, dentro de las 48 horas siguientes al recibo del CDP, “adopte las medidas necesarias para el disfrute efectivo del derecho al descanso” de la actora.

Expedientes T-9.069.440 y T-9.073.539

15. En los dos expedientes la actora es la misma. Por esta razón su descripción se hace en el mismo apartado. Empero, por razones cronológicas, para dar cuenta de ellos se procederá primero por el expediente T-9.073.539.

16. Respuesta del Juzgado 31 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá. El juzgado manifiesta que concedió un período de vacaciones a la actora, por medio de Resolución 007 del 13 de junio de 2022. Para realizar el nombramiento de la persona que iba a reemplazar a la actora en sus vacaciones solicitó a la Seccional de Administración Judicial de Bogotá que se asignara presupuesto, pero no se obtuvo respuesta alguna. Por ello, y en atención a la necesidad del servicio, tuvo que suspender el periodo de vacaciones ya concedido. Destaca de manera especial que “la prestación del servicio de justicia sí resulta afectada al no contar con presupuesto para designar un empleado en suplencia de vacaciones, toda vez que cada uno de los integrantes del despacho tiene asignadas unas funciones propias de su cargo, lo que significa que al no contar con uno de los 3 empleados se genera un mayor desgaste y estrés laboral para los que deben asumir la carga del empleado que sale al goce de sus vacaciones.”

17. Contestación a la demanda de la DESAJ – Bogotá. En respuesta a las dos acciones de tutela, el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Bogotá solicitó negar el amparo reclamado, esgrimiendo para ello los mismos argumentos planteados en la respuesta a la tutela en el expediente T-8.735.764.

18. Sentencia de única instancia. En el trámite de la tutela T-9.073.539, la primera instancia estuvo a cargo del Juzgado 52 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá. Por medio de sentencia del 29 de julio de 2022, el juzgado amparó el derecho de petición de la actora y, en

consecuencia, ordenó al Director Ejecutivo de la Administración Judicial de Bogotá-Cundinamarca-Amazonas que “en un término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, proceda a dar respuesta material, precisa, clara, congruente y de fondo a la petición presentada el pasado 14 de junio del año en curso, en la que específicamente se solicita la asignación presupuestal para nombrar el remplazo durante el período de vacaciones” de la actora.

19. En cuanto atañe al expediente T-9.069.440, debe destacarse que, en cumplimiento de la orden dada en el expediente anterior, la accionada había negado la partida presupuestal, por lo cual la actora sigue sin poder disfrutar de sus vacaciones. Contra esta decisión presenta la acción de tutela que se tramita en el presente expediente.

20. Contestación a la demanda del Consejo Superior de la Judicatura. En respuesta a la acción de tutela, solicita que se vincule a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá.

21. Sentencia de única instancia. En el trámite de tutela T-9.069.440 sólo hubo una instancia, a cargo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Esta Corporación, por medio de sentencia del 22 de septiembre de 2022, decidió amparar los derechos fundamentales de la actora y, en consecuencia, ordenar a los accionados que “en el término de (30) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, adelanten las gestiones administrativas y presupuestales que corresponden para que se pueda proveer su reemplazo al momento en que pretenda materializar el derecho al disfrute del descanso remunerado que causó.”

Expediente T-9.096.728

22. Contestación a la demanda de la DESAJ – Bogotá. En respuesta a la acción de tutela, el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Bogotá solicitó negar el amparo reclamado, esgrimiendo para ello los mismos argumentos planteados en la respuesta a la tutela en el expediente T-8.735.764.

23. Sentencia de primera instancia. La Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 1 de septiembre de 2022, amparó los derechos del actor y, en consecuencia, ordenó a la accionada que “solicite a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (Unidad de Planeación o a la dependencia que corresponda), la provisión de los recursos necesarios

para que el Juez 29 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá adopte las medidas que se requieran para conceder las vacaciones” al actor. De otra, parte, también decidió “instar al Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, y a la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial Seccional Bogotá, a no imponer trabas administrativas al accionante que le impida ejercer su derecho fundamental a las vacaciones.”

24. Sentencia de segunda instancia. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 26 de octubre de 2022, confirmó la sentencia impugnada.

Expediente T-9.101.700

25. Contestación del Juez Coordinador Centro de Servicios Administrativos Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá. El juez refiere que solicitó el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, para que el actor pudiese disfrutar sus vacaciones, pero la respuesta que obtuvo de la accionada es que no se iba a expedir. Ante esta circunstancia, dadas las necesidades del servicio, no pudo conceder las referidas vacaciones.

26. Sentencia de única instancia. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 20 de octubre de 2022, amparó los derechos de actor y, en consecuencia, ordenó a los accionados que, “dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de este fallo, realicen los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar, encaminados a destinar recursos para que se nombre un reemplazo que asuma el cargo de escribiente, en el aludido centro de servicios administrativos, con el fin de que al accionante pueda gozar de las vacaciones.”

B. Expedientes T-8.939.602, T-9.065.761, T-9.065.871, T-9.069.227, y T-9.117.442, acciones de tutela dirigidas en contra de la DESAJ-Medellín y Antioquia

a) Hechos relevantes probados

27. Luz Dary Álvarez Correa (T-8.939.602), secretaria del Juzgado Promiscuo de Familia de Jericó, presenta la tutela porque, luego de iniciar con el titular del juzgado el trámite para obtener el certificado de disponibilidad presupuestal, para que ella pudiera salir a vacaciones y tener un reemplazo, la accionada manifestó que ello no le era posible. En situaciones

análogas a la que se acaba de describir, están Duván Cardozo Fernández (T-9.065.761), oficial mayor del Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Antioquia; Martha Yaneth Tamayo Trujillo (T-9.065.871), oficial mayor del descongestión en provisionalidad del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín; Héctor Julián Osorio Arias (T-9.069.227), escribiente en propiedad del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín; y Héctor Emilio Chavarro Esquivel (T-9.117.442), citador del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín y Antioquia.

28. En general, los actores solicitaron que se ampararan sus derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, descanso, salud, familia e igualdad. En consecuencia, reclamaron que se ordenara a la DESAJ-Medellín y Antioquia realizar la asignación presupuestal correspondiente, para que sus nominadores puedan nombrar a un empleado en su remplazo mientras disfrutan de sus correspondientes periodos vacacionales. Al mismo tiempo, reclamaron que una vez se cumpliera con la expedición del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, se ordenara a los nominadores conceder las vacaciones solicitadas.

b) Trámite procesal

Expediente T-8.939.602

29. Sentencia de primera instancia. La Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de sentencia del 21 de abril de 2022, amparó los derechos de la actora y ordenó que en el término de 15 días la accionada realice “las gestiones administrativas y presupuestales tendientes a expedir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal que permita” nombrar al reemplazo de la actora, para que ella pueda disfrutar de sus vacaciones.

30. Sentencia de segunda instancia. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 17 de junio de 2022, revocó el fallo del a quo y, en su lugar, declaró improcedente la acción de tutela. A esta conclusión llega, porque a su juicio no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues para controvertir el acto que señala la inexistencia de disponibilidad presupuestal para reemplazos, existe el medio de control

previsto en el artículo 138 del CPACA.

Expediente T-9.065.761

31. Contestación del Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Antioquia. Manifiesta que negó las vacaciones, principalmente porque no se contó con un certificado de disponibilidad presupuestal para cubrir el reemplazo y, en esas condiciones se afectaba la prestación del servicio, dada la altísima carga laboral del juzgado.

32. Contestación de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín. Luego de reconocer que el actor y su nominador radicaron la solicitud para disfrutar de las vacaciones del primero, se le informó que “no es posible expedir certificado de disponibilidad presupuestal para autorizar el reemplazo”, pues ello no es viable al tenor de la circular expedida por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011). En lo demás, destaca que la decisión de otorgar el disfrute de vacaciones es del juzgado. Con todo, reconoce que: “esta situación no solo se vive a nivel jurisdiccional; también se presenta en el ámbito Administrativo de la Rama Judicial; verbigracia, los servidores de las Direcciones Ejecutivas no tienen reemplazo en vacaciones; incluso cuando este servidor hace uso de este derecho debidamente causado, conlleva asignación de funciones sin contraprestación alguna a otro servidor que cumpla el perfil del cargo, sin que se tenga el derecho a erogación presupuestal alguna por dicho concepto, sin constituir con ello violación de derechos del empleado. Lo que sí es flagrantemente violatorio, es negar el descanso con fundamento en la imposibilidad de asignación presupuestal, para designar un reemplazo.”

33. Sentencia de primera instancia. El Juzgado 8 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, por medio de sentencia del 24 de agosto de 2022, amparó los derechos del actor y ordenó que, en el término de 30 días, la accionada adelante “las gestiones administrativas y presupuestales que correspondan con el fin de garantizar el disfrute del período de vacaciones” solicitado por el actor. Esta sentencia fue impugnada, con el argumento de que no fue la accionada la que vulneró los derechos del actor, pues la decisión de no otorgar las vacaciones fue del nominador.

34. Sentencia de segunda instancia. La Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo

de Antioquia, por medio de sentencia del 21 de septiembre de 2022, confirmó el fallo impugnado.

Expediente T-9.065.871

35. Contestación del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Antioquia. Manifiesta que la negativa a la solicitud de vacaciones obedeció, en primer lugar, a que no había un certificado de disponibilidad presupuestal para el reemplazo de la persona solicitante y a que, en segundo lugar, dada la congestión del despacho, no es posible prescindir de ella, por necesidad del servicio. Señala, de manera particular, que con anterioridad sí había presupuesto para estos fines, por lo que pone de presente que, a su juicio, “no es explicable que en este momento se niegue el presupuesto para los reemplazos por vacaciones en empleados de esta especialidad.”

36. Contestación de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín. La respuesta, más allá de los detalles concretos de este caso, sostiene los mismos argumentos dados en el expediente T-9.065.761.

37. Sentencia de primera instancia. La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de sentencia del 30 de agosto de 2022, amparó los derechos de la actora y ordenó que, en el término de 15 días, la accionada realice “las gestiones administrativas y presupuestales, tendientes a obtener el Certificado de Disponibilidad Presupuestal” que permita al juzgado nombrar al reemplazo de la actora y, con ello, otorgar las vacaciones solicitadas. Esta sentencia fue impugnada, con el argumento de que no fue la accionada la que vulneró los derechos del actor, pues la decisión de no otorgar las vacaciones fue del nominador.

38. Sentencia de segunda instancia. La Sección Primera del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 22 de septiembre de 2022, declara la carencia actual de objeto, por hecho superado, luego de establecer que ya se habían realizado las gestiones ordenadas por el a quo.

Expediente T-9.069.227

39. Contestación de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín.

La respuesta, más allá de los detalles concretos de este caso, sostiene los mismos argumentos dados en el expediente T-9.065.761.

40. Sentencia de primera instancia. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 2 de junio de 2022, negó el amparo solicitado. Para ello se argumenta que el juez de tutela no puede ordenar expedir el certificado de disponibilidad presupuestal, pues ello sería “una indebida intromisión en el ejercicio de funciones que son propias de las autoridades en mención y de su competencia, razón por la cual, no es plausible concederse el amparo de los derechos alegados, pues no se encuentran vulnerados ni amenazados, toda vez que su eficacia y efectividad no están sometidos al trámite presupuestal en mención.” A su juicio, el otorgar o no las vacaciones sólo depende del nominador y, para ello, el que haya o no recursos para el reemplazo no es un asunto determinante. La sentencia fue impugnada por el actor, que pone de presente que irse sin vacaciones, sin un reemplazo, afecta la administración de justicia y a la postre implica retrasar aún más el trabajo de todos los servidores.

41. Sentencia de segunda instancia. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 26 de agosto de 2022, confirma el fallo impugnado, pero “en el entendido de que la solicitud es improcedente, porque existe otro medio de defensa judicial y no está acreditada la existencia de un perjuicio irremediable.”

Expediente T-9.117.442

42. Contestación de la Juez Coordinadora Centro de Servicios Administrativos Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín. La juez refiere que, por necesidad del servicio, no se pueden conceder las vacaciones sin un reemplazo. De hacerlo, se “desataría una carga laboral mucho más alta que la actual, por lo que, si a cada uno de los empleados se le otorgara el disfrute de su periodo vacacional, la carga de trabajo se volvería inmanejable.” También refiere que le fue negado el certificado de disponibilidad presupuestal, sin el cual no es posible designar un reemplazo.

43. Contestación de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín. La respuesta, más allá de los detalles concretos de este caso, sostiene los mismos argumentos dados en el expediente T-9.065.761.

44. Sentencia de primera instancia. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de sentencia del 19 de julio de 2022, amparó los derechos del actor y ordenó a la accionada que, previa obtención de los recursos, expidiera el certificado de disponibilidad presupuestal, en un plazo no mayor a 48 horas. La sentencia fue impugnada por la accionada, con el argumento de que la conducta vulneradora de los derechos del actor no le es imputable a ella.

45. Sentencia de segunda instancia. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 29 de agosto de 2022, confirmó el fallo impugnado.

C. Expedientes T-9.064.149, T-9.085.220 y T-9.098.050, acciones de tutela dirigidas en contra de las DESAJ-Norte de Santander, DESAJ-Pasto y DESAJ-Boyacá, respectivamente

a) Hechos relevantes probados

46. Marco Antonio Camacho González (T-9.064.149), secretario nominado en propiedad del Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías y de Conocimiento de Los Patios, presenta la tutela porque, luego de habersele concedido sus vacaciones por la juez, le fueron suspendidas, ya que no se pudo obtener un certificado de disponibilidad presupuestal, para nombrar a su reemplazo. El actor estimó vulnerados sus derechos fundamentales al descanso, salud, familia e igualdad.

47. Doris Rosa Rosero Tovar (T-9.085.220), asistente administrativo del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto, interpone la tutela porque no ha podido disfrutar de sus vacaciones, al no haber sido posible nombrar a otra persona que la reemplace, debido a que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no ha dado un certificado de disponibilidad presupuestal. Señala la actora que, en vista de lo anterior, “la situación se ha tornado insostenible pues dada la cantidad de trabajo que tenemos en el Despacho me he visto obligada a continuar laborando sin descanso, ya que de tomar mis vacaciones, al retornar, tendría que atender todo el acumulado de trabajo que a su vez interferiría con la atención de lo que ordinaria y diariamente me corresponde, afectando mi salud física y emocional, e incluso las buenas relaciones con los compañeros pues ellos deben asumir sus propias cargas y es materialmente imposible que ellos además de sus propias funciones asuman lo de mi ausencia, interfiriendo en el correcto funcionamiento del Despacho y de contera el de la administración de justicia.” La actora estimó vulnerados sus

derechos fundamentales al descanso, salud, trabajo en condiciones dignas e igualdad.

48. Y Guillermo León García Peña (T-9.098.050), Juez Promiscuo Municipal de Sutamarchán, quien manifiesta que le ha tocado atender turnos para prestar la función de control de garantías durante la vacancia judicial (entre el 20 de diciembre de 2021 y el 10 de enero de 2022), por lo cual le fueron suspendidas sus vacaciones colectivas. Por ello solicitó un certificado de disponibilidad presupuestal, para poder contar con un reemplazo en sus vacaciones, a lo cual la entidad accionada respondió que el asunto no era de su competencia. Agrega el actor que, con fundamento en ello, le fueron negadas sus vacaciones. En consecuencia, estimó vulnerado su derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas.

b) Trámite procesal

Expediente T-9.064.149

49. Contestación del Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantía y Conocimiento de Los Patios. Señala que, luego de conceder las vacaciones al actor, inició el trámite respectivo para tener la asignación presupuestal para designar a su reemplazo. En este trámite la Dirección de Administración Judicial guardó silencio, por lo cual fue necesario suspender las vacaciones. Tres días después de la suspensión, cuando se obtuvo la respuesta, esta fue que, en atención a la Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011, del Consejo Superior de la JUDICATURA, sólo era posible nombrar reemplazos a los funcionarios judiciales, entendiendo por tales a los magistrados y a los jueces.

50. Contestación de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cúcuta – Norte de Santander. Comienza por destacar que no es posible solicitar la asignación presupuestal para el reemplazo, pues se trataría de un cargo no creado o autorizado por el Consejo Superior de la Judicatura. En cuanto a las vacaciones, subraya que esa entidad no se opone a ellas y, luego de poner de presente una sentencia del Consejo de Estado (Radicación 08001-23-33-000-2018-00756-01 AC), enfatiza en que no está regulado el procedimiento que debe seguirse para solicitar reemplazos por vacaciones.

51. Sentencia de primera instancia. El Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, por medio de sentencia del 29 de agosto de 2022, amparó los derechos del actor y ordenó a la Dirección Seccional que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, “proceda

a efectuar los trámites administrativos pertinentes, a través de la dependencia que corresponda,” para que la juez pueda nombrar el reemplazo del actor. Esta sentencia fue impugnada por la accionada con el argumento de que ella no vulnera los derechos del actor, porque en realidad no es la que está llamada a conceder o a negar sus vacaciones.

52. Sentencia de segunda instancia. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por medio de sentencia del 27 de septiembre de 2022, confirmó la sentencia impugnada.

Expediente T-9.085.220

53. Contestación del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto. Señala que su despacho tiene pocos cargos, lo que hace traumático disfrutar de las vacaciones sin contar con un reemplazo, pues al retorno se debe recibir una altísima carga de trabajo represado. Señala que por ello se hizo la respectiva solicitud del certificado de disponibilidad presupuestal, la cual fue negada.

54. Contestación de la Sección de la Judicatura en Nariño. Sala Administrativa. Destaca que la decisión sobre las vacaciones es exclusiva del juez y que la tutela no es el mecanismo procedente para destinar partidas presupuestales para que el nominador nombre personal.

55. Sentencia de primera instancia. La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, por medio de sentencia del 12 de septiembre de 2022, amparó los derechos de la actora y, en consecuencia, ordenó al juzgado conceder las vacaciones dentro de los 5 días siguientes al fallo y, al mismo tiempo, dentro de las 48 horas siguientes a haberlas concedido y notificado la resolución correspondiente, que procediera a “organizar y redistribuir la prestación del servicio con el personal disponible en su despacho”, mientras duren las vacaciones. Esta sentencia fue impugnada por la actora, pues a su juicio no es que se le haya negado el descanso al que tiene derecho, sino que si ello se hace sin un reemplazo ello generaría una situación peor. Sobre este punto destaca que, “por la altísima carga laboral que se maneja, en este como en todos los juzgados de ejecución de penas, personalmente optaría por no aceptar mis vacaciones en consideración de mis pasadas experiencias en las cuales los días del supuesto descanso se han convertido en un período de trabajo en casa, pues es que en esa temporada me he visto obligada a tratar de adelantar el trabajo normalmente acumulado.”

56. Sentencia de segunda instancia. La Sala de Decisión de Tutelas 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por medio de sentencia del 4 de octubre de 2022, confirmó el fallo impugnado. A su juicio, en lugar de afectar las vacaciones, lo que procede es que el juzgado solicite las ayudas del caso al Consejo Superior de la Judicatura.

Expediente T-9.098.050

57. Contestación del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja. Manifiesta que, sin que exista el certificado de disponibilidad presupuestal para proveer el reemplazo del actor, no le es posible concederle las vacaciones. Agrega que los argumentos dados para negar el certificado son, a su juicio, contrarios a la Constitución, a los derechos de los trabajadores y a los derechos humanos.

58. Contestación de la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial de Tunja. Destaca que, al tener el actor la condición de funcionario judicial, la decisión sobre sus vacaciones está a cargo de su nominador, que es el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja. Y que, al tratarse de un servidor sujeto al régimen de vacaciones colectivas, su solicitud no es procedente.

59. Sentencia de primera instancia. La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 15 de junio de 2022, amparó los derechos del actor y, en consecuencia, ordenó a la Dirección Ejecutiva de Tunja, adelantar las gestiones necesarias para apropiar los recursos necesarios para garantizar el reemplazo del actor y expedir el certificado de disponibilidad presupuestal, en un término de 10 días, contado desde la notificación del fallo. Del mismo modo, ordenó al nominador que, dentro de las 48 horas siguientes a la expedición del certificado, concediera las vacaciones al actor. La sentencia fue impugnada por la accionada, con el argumento de que está obligada a acatar la circular del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que en rigor no tiene los recursos para el reemplazo.

60. Sentencia de segunda instancia. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de providencia del 21 de octubre de 2022, revocó la sentencia impugnada y, en su lugar, declaró improcedente el amparo. Esta declaración se fundó en considerar que existen otros mecanismos administrativos y judiciales que son idóneos para proteger los derechos del actor.

D. Síntesis de los hechos relevantes comunes a los expedientes acumulados y de las decisiones tomadas por los jueces de tutela

a) Síntesis fáctica

61. Los accionantes en los expedientes referenciados son empleados y funcionarios de la Rama Judicial que laboran en despachos judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la administración de justicia. Por tanto, ejercen sus labores todos los días hábiles del año y el disfrute de sus vacaciones se encuentra sometido al régimen individual, previa concesión por parte del nominador, por un periodo de veintidós días continuos por cada año de servicio.

62. Como circunstancia común, los actores solicitaron a sus nominadores el reconocimiento de periodos vacacionales previamente causados y a los cuales tenían derecho, pero estos fueron negados bajo el argumento de que las diferentes Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial (en adelante DESAJ) no habían autorizado la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal con el propósito de designar a los empleados y funcionarios que los remplazarían durante sus vacaciones, lo cual afectaba la prestación del servicio al interior de los despachos judiciales por razón del aumento en la carga laboral a los demás empleados.

63. De acuerdo con las respuestas otorgadas por las diferentes DESAJ durante los trámites de tutela, estas consideran que es obligación directa de los nominadores conceder las vacaciones a los funcionarios y empleados cuando estas se causen, sin que sea exigible contar con un certificado de disponibilidad presupuestal para contratar su remplazo. En su criterio, las circulares PSAC05-89 de 2005 y PSAC11-44 de 2011 señalan que la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal con el propósito de contratar remplazos únicamente se aplica para el caso de los jueces en cuyo despacho se cuente con una planta de personal igual o inferior a tres personas, incluido el juez. De este modo, en los demás casos, cuando quien disfruta el periodo vacacional es el funcionario judicial deberá acudir a la figura del encargo, mientras que cuando lo haga el empleado corresponderá la redistribución de la carga administrativa entre los demás empleados del despacho.

b) Síntesis de los procesos y las decisiones adoptadas por los jueces constitucionales

64. En la mayoría de los casos, los actores plantearon que, mientras los funcionarios y empleados judiciales que se encuentran en el régimen de vacaciones colectivas no reciben reparto laboral ni solicitudes ciudadanas durante el cese de actividades, aquellos que pertenecen al régimen individual de vacaciones continúan recibiendo la asignación constante de carga laboral, lo cual impide que su descanso sea realmente efectivo, de modo que se afecta con ello su salud física y mental, pues se encuentran en constante zozobra respecto de la continua acumulación de las obligaciones a su cargo.

65. En las solicitudes de tutela se reclama que las autoridades administrativas de la Rama Judicial, específicamente las DESAJ, omiten disponer el presupuesto necesario para nombrar a las personas que deben reemplazar a los funcionarios y empleados judiciales cuyo periodo de vacaciones corresponde al régimen individual. Esta omisión, señalan los actores, supone un trato desigual respecto de aquellos funcionarios y empleados cuyo régimen vacacional es colectivo, pues a estos últimos no se les imponen obstáculos administrativos para disfrutar el periodo vacacional al cual tienen derecho.

66. En el cuadro que a continuación se presenta, se resumen las autoridades que conocieron en primera y segunda instancia cada uno de los procesos de tutela, así como las decisiones adoptadas en cada caso. En los asuntos en los cuales únicamente se hace referencia a la concesión del amparo, las autoridades judiciales ordenaron a la DESAJ correspondiente apropiar los recursos para expedir el certificado de disponibilidad presupuestal que permitiera la designación del remplazo solicitado, sin perjuicio de que se ordenara también al superior del demandante realizar dicho nombramiento una vez se entregara el certificado de disponibilidad presupuestal. En contraste, en el caso en el cual se especifica la orden de amparo orientada a redistribuir internamente la carga de trabajo, las autoridades judiciales se abstuvieron de emitir alguna orden a la DESAJ de cara a la asignación de recursos y optaron por ordenarle directamente al nominador del empleado redistribuir la carga laboral entre los demás empleados adscritos al despacho, pero sin ordenar que se designe un remplazo para el empleado que disfrutaría las vacaciones.

Expediente

Actor

Cargo

Accionados

Primera Instancia

Decisión primera

Segunda Instancia

Decisión segunda

T-8.735.764

Dilson Amadís González Pedraza

Asistente jurídico – Juzgado 13 de EPMS de Bogotá

DESAJ – Bogotá, Juez 13 de EPMS, DEAJ y Consejo Superior de la Judicatura

Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B

Ampara

Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C

Revoca y declara improcedente

T-8.939.602

Luz Dary Álvarez Correa

Secretaria – JPF de Jericó, Antioquia

DESAJ – Medellín y Juez Promiscuo de Familia de Jericó, Antioquia

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de oralidad

Ampara

Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C

Revoca y declara improcedente

T-9.060.048

Adriana María Bolívar Murcia

Asistente jurídico – Juzgado 2 de EPMS de Bogotá

DESAJ – Bogotá y Cundinamarca

declara improcedente

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda – Subsección A

Revoca y ampara

T-9.064.149

Marco Antonio Camacho González

Secretario – Juzgado 2 PMCGC de Los Patios

DESAJ – Norte de Santander

Juzgado Cuarto Administrativo de Cúcuta

Ampara

Tribunal Administrativo de Norte de Santander

Confirma

T-9.065.761

Duván Cardozo Fernández

Oficial mayor – Juzgado 2 EPMS de Antioquia

DESAJ – Medellín y Juzgado 2 de EPMS de Antioquia

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín

Ampara

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de oralidad

Confirma

T-9.065.871

Martha Yaneth Tamayo Trujillo

Oficial mayor - Juzgado 3 EPMS de Medellín

DESAJ - Medellín y Juzgado 3 EPMS de Medellín

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala tercera de decisión

Ampara

Consejo de Estado, Sección primera

Declara carencia de objeto por hecho superado

T-9.069.227

Héctor Julián Osorio Arias

Escribiente - CSA de los JEPMS de Medellín

DESAJ - Medellín, Juez Coordinador de los JEPMS de Medellín, Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de hacienda

Consejo de Estado, Sección segunda - Subsección A

Niega el amparo

Consejo de Estado, Sección tercera - Subsección C

Confirma “la improcedencia”

T-9.069.440

Viviana Marcela Figueroa Barrera

Secretaria – Juzgado 31 PMC de Bogotá

DESAJ – Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura y Juzgado 31 PMC de Bogotá

Consejo de Estado, Sección cuarta

Ampara

N/A

N/A

T-9.073.539

Viviana Marcela Figueroa Barrera

Secretaria – Juzgado 31 PMC de Bogotá

DESAJ – Bogotá

Juzgado Cincuenta y dos Penal del Circuito de Bogotá

Ampara

N/A

T-9.085.220

Doris Rosa Rosero Tovar

Asistente administrativo – Juzgado 3 de EPMS de Pasto

DESAJ – Pasto y Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño

Tribunal Superior de Pasto, Sala de Decisión Penal

Ampara y ordena al juzgado redistribuir internamente la carga

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal – Sala de Decisión de Tutelas No.1

Confirma

T-9.096.728

Mario Alejandro Cortés Lancheros

Oficial mayor – Juzgado 29 PMC de Bogotá

DESAJ – Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura y Juzgado 29 PMC de Bogotá

Consejo de Estado, Sección quinta

Ampara

Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B

Confirma

T-9.098.050

Guillermo León García Peña

Juez Promiscuo Municipal de Sutamarchán

Tribunal Superior de Tunja y DESAJ – Tunja y Boyacá

Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B

Ampara

Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección A

Revoca y declara improcedente

T-9.101.700

Luis Alexander García Olaya

Escribiente – CSA de los JEPMS de Bogotá

DESAJ – Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura y Juez Coordinador del CSA de los JEPMS de Bogotá

Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B

Ampara

N/A

N/A

T-9.117.442

Héctor Emilio Chavarrio Esquivel

DESAJ – Medellín y Juez Coordinadora del CSA de los JEPMS de Medellín

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala cuarta de oralidad

Ampara

Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B

Confirma

E. Selección de los casos por la Corte y reparto

67. Remitido el expediente T-8.735.764 a esta Corte para su eventual revisión, mediante Auto del 30 de junio de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis lo seleccionó con fundamento en el criterio objetivo de asunto novedoso y el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental. De acuerdo con el referido auto, el expediente fue asignado a la entonces Sala Segunda de Revisión, presidida por el magistrado sustanciador,

para que lo tramitara y decidiera.

68. Posteriormente, mediante Auto del 28 de octubre de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez seleccionó el expediente T-8.939.602 para su revisión con fundamento en el siguiente criterio objetivo: exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental. De acuerdo con este auto, el expediente fue acumulado al expediente T-8.735.764 y asignado a la entonces Sala Segunda de Revisión, presidida por el magistrado sustanciador, para que los tramitara y decidiera de manera conjunta.

69. Finalmente, mediante Auto del 19 de diciembre de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce seleccionó los expedientes T-9.060.048, T-9.064.149, T-9.065.761, T-9.065.871, T-9.069.227, T-9.069.440, T-9.073.539, T-9.085.220, T-9.096.728, T-9.098.050, T-9.101.700 y T-9.117.442 para su revisión con fundamento en el criterio objetivo de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional. De acuerdo con este auto, los expedientes fueron acumulados al expediente T-8.735.764 y asignados a la Sala de Revisión presidida por el magistrado sustanciador, para que los tramitara y decidiera de manera conjunta.

F. Actuaciones en sede de revisión

70. Decreto de pruebas. Con el propósito de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, previo a la acumulación de los expedientes, el magistrado sustanciador decretó la práctica de algunas pruebas en el expediente T-8.735.764. En primer lugar, a través de Auto del 23 de agosto de 2022, solicitó al accionante que informara a la Corte si, con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, contaba con periodos vacacionales debidamente causados que no haya podido disfrutar. Además, se le requirió indicar i) el estado actual del trámite administrativo de solicitud de vacaciones que motivaron la solicitud de amparo, ii) si ha solicitado el disfrute de nuevos periodos vacacionales, iii) en qué manera afecta el desarrollo de sus labores la imposibilidad de disfrutar de sus vacaciones, iv) si ha sido diagnosticado con algún tipo de enfermedad o riesgo relacionado con la ausencia de descanso o sobre carga laboral, v) si ha reportado a su nominador o alguna instancia laboral sobre riesgo en materia de seguridad y salud en el trabajo, y vi) si en caso de haber reportado algún evento como los descritos, este ha sido objeto de seguimiento por parte de la DESAJ-Bogotá.

71. De otra parte, se solicitó al Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá que informara: i) el estado actual del trámite administrativo de solicitud de vacaciones presentado por el actor, ii) si el actor ha solicitado el disfrute de nuevos periodos vacacionales, iii) en qué manera afecta el desarrollo de las labores del despacho la imposibilidad de que el empleado disfrute sus vacaciones, iv) si ha sido diagnosticado con algún tipo de enfermedad o riesgo relacionado con la ausencia de descanso o sobre carga laboral, v) si ha recibido algún reporte por parte del trabajador sobre riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo, y vi) si en caso de haber recibido algún reporte, este ha sido objeto de seguimiento por parte de la DESAJ-Bogotá.

72. Finalmente, se solicitó al Consejo Superior de la Judicatura que informara i) cuál es la normatividad que regula el trámite de concesión de vacaciones a los empleados judiciales cuyo régimen vacacional es individual, ii) los principales obstáculos administrativos que impiden la concesión oportuna de vacaciones a estos empleados judiciales, iii) por qué razón en las respuestas a las diferentes acciones de tutela se afirma que “la normatividad vigente prohíbe la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal o la destinación de recursos para la contratación de los remplazos de los empleados” que se encuentran en el régimen individual de vacaciones; iv) si existe algún estudio técnico o presupuestal que respalde la determinación del Consejo Superior de la Judicatura de no destinar recursos para contratar personal para remplazar a los empleados judiciales que disfrutaban de periodos de vacaciones individuales; y, v) si el Consejo Superior de la Judicatura ha realizado estudios o evaluaciones sobre el impacto que genera en los despachos judiciales la redistribución temporal de cargas laborales mientras uno de los empleados disfruta su periodo individual de vacaciones.

73. Las intervenciones y respuestas proporcionadas al auto de pruebas serán retomados por la Sala, en lo pertinente, para el análisis del caso concreto.

74. El 19 de abril de 2023, con ocasión de la acumulación de los expedientes ordenada por las Salas de Selección de Tutela Número Diez y Doce, mediante los autos del 18 de octubre y 19 de diciembre de 2022, respectivamente, el magistrado ponente presentó ante la Sala Plena el informe previsto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corporación para que decidiera si ameritaba su estudio por todos los magistrados, a efectos de proferir una sentencia de unificación.

75. Entre otros argumentos, el magistrado sustanciador planteó que la controversia en los expedientes acumulados “(i) resulta trascendente desde el punto de vista de los derechos fundamentales al descanso, a la salud y la dignidad humana de los funcionarios y empleados judiciales que hacen parte del régimen individual de vacaciones, lo cual involucra no solo sus derechos fundamentales sino el adecuado funcionamiento de la administración de justicia y (ii) permitiría fijar una regla de unificación en torno a los criterios que deben tener en cuenta los jueces de tutela para analizar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en los casos en que un funcionario o empleado judicial vinculado al régimen individual de vacaciones reclame su concesión a través del amparo.” En consecuencia, en la sesión ordinaria del 19 de abril de 2023, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de los procesos de tutela referidos, con el objeto de tramitarlos y decidirlos.

CONSIDERACIONES

A. Competencia

76. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro de los expedientes objeto de revisión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991. Asimismo, en cumplimiento de lo resuelto por las Salas de Selección de Tutelas Número Seis, Número Diez y Número Doce, mediante los autos del 30 de junio, 28 de octubre y 19 de diciembre de 2022, respectivamente.

B. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

77. En esta oportunidad la Corte estudia los fallos de tutela proferidos en el marco de catorce solicitudes de amparo impetradas, respectivamente, por Adriana María Bolívar Murcia (Expediente T-9.060.048), Viviana Marcela Figueroa Barrera (Expedientes T-9.069.440 y T-9.073.539), Dilson Amadis González Pedraza (Expediente T-8.735.764), Mario Alejandro Cortés Lancheros (Expediente T-9.096.728), Luis Alexander García Olaya (Expediente T-9.101.70), Luz Dary Álvarez Correa (Expediente T-8.939.602), Duván Cardozo Fernández (Expediente T-9.065.761), Martha Yaneth Tamayo Trujillo (Expediente T-9.065.871), Héctor Julián Osorio Arias (T-9.069.227), Héctor Emilio Chavarrio Esquivel (Expediente T-9.117.442), Marco Antonio Camacho González (Expediente T-9.064.149), Doris Rosa Rosero Tovar (Expediente T-9.085.220) y Guillermo León García Peña (Expediente T-9.098.050).

78. Los actores coincidieron en sostener en sus escritos de tutela que laboran como empleados y funcionarios judiciales en diferentes despachos de las DESAJ de Bogotá, Medellín, Norte de Santander, Pasto y Boyacá. Es oportuno precisar que, al margen de la prosperidad o no de las pretensiones en sede de instancia, los casos propuestos tienen profundas similitudes. En primera medida, hay que resaltar que cada uno de los ciudadanos mencionados solicitó a su nominador la concesión de periodos vacacionales previamente causados y estos fueron negados debido a la desaprobación de la correspondiente DESAJ de expedir un certificado de disponibilidad presupuestal para contratar a la persona que debía remplazar a los actores. Por otro lado, las acciones de tutela, vistas en su conjunto, tienen idénticas pretensiones y se sustentan, grosso modo, en las mismas causas. Específicamente, porque controvierten la decisión de las DESAJ de no expedir el certificado de disponibilidad presupuestal solicitado y, en algunos casos, la determinación de los nominadores de negar el disfrute de las vacaciones a las cuales tienen derecho.

79. En efecto, se trata de doce empleados judiciales que, al momento de la presentación de la solicitud de amparo, laboraban en juzgados cuyo régimen vacacional es individual, y de un funcionario que pese a tener un régimen colectivo, tuvo que prestar su servicio en el período de sus vacaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996. En el expediente T-9.073.539, la actora, quien también presentó la acción de tutela en el expediente T-9.069.440, reclamó además el amparo del derecho fundamental de petición dado que la DESAJ-Bogotá no había contestado su solicitud de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal. Con todo, aunque el juez de instancia limitó su decisión al amparo del derecho de petición, en este expediente la actora también pidió que se ordenara a la DESAJ accionada la emisión del certificado de disponibilidad presupuestal y a su nominador la concesión de las vacaciones una vez contara con el aludido certificado, en procura de sus derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, descanso remunerado, desconexión laboral e igualdad.

80. Según se extrae de los escritos de tutela y las respuestas brindadas por las diferentes DESAJ, estas afirman, con fundamento en su interpretación de la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, que para la concesión de las vacaciones solicitadas por los actores no es posible la contratación de un empleado o funcionario externo al despacho cuando el número total de servidores que allí labora sea mayor o igual a cuatro (4), puesto que en estos casos el nominador debe redistribuir la carga de trabajo entre los servidores

que conforman el despacho.

81. Adicionalmente, arguyeron que, hasta el momento, las medidas administrativas dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura no prevén la posibilidad de expedir certificados de disponibilidad presupuestal para el caso de los empleados judiciales. Con base en tales planteamientos de las diferentes DESAJ, en todos los casos, los nominadores negaron la solicitud de vacaciones aduciendo la existencia de necesidades del servicio relacionadas con la alta carga laboral que se le asigna regularmente a los despachos en los cuales laboran los actores, así como la necesidad de resolver las acciones de tutela y habeas corpus asignadas constantemente.

82. Debido a que los nominadores exigen que se expida un certificado de disponibilidad presupuestal para contratar el remplazo de los empleados y funcionarios que solicitaron sus vacaciones, la negativa de las diferentes DESAJ, a juicio de los actores, es la actuación que impide la concesión y disfrute de sus vacaciones. Además, sostienen que en caso de que el nominador acceda a conceder las vacaciones solicitadas sin contratar un remplazo, la redistribución de la carga laboral entre los restantes servidores del despacho tendría un efecto nocivo en la acumulación de tareas pendientes, debido a que la célula judicial contaría con un empleado menos para realizar las mismas labores que regularmente se le asignan.

83. Con base en lo expuesto, los actores acudieron individualmente ante el juez de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, al descanso, la salud y la igualdad. En concreto, fueron tres los argumentos que principalmente dieron sustento a la causa judicial. El primero de ellos atañe a la existencia de un tratamiento desigual entre los funcionarios y empleados que disfrutaban el régimen colectivo de vacaciones y los actores, pues mientras los primeros disfrutaban de sus vacaciones durante la vacancia judicial, sin recibir la asignación de reparto o labores durante este lapso, los segundos tendrían que soportar la acumulación de asignaciones al regresar de su periodo de descanso individual. Sobre el particular, los actores sugirieron que, debido a la dinámica de atención continua que caracteriza a los despachos en los cuales laboran, es injusto que deban continuar cumpliendo con las mismas responsabilidades cuando el despacho cuenta con un integrante menos para atenderlas, por lo que, bajo estas circunstancias, no es aceptable que las DESAJ esgriman razones económicas o presupuestales para negarse a contratar a una persona que supla el trabajo que le correspondería realizar a quien disfruta de sus

vacaciones.

84. El segundo argumento tiene que ver con las consecuencias que la falta de concesión de las vacaciones acarrea para la salud y la dignidad de cada uno de los actores. Con base en lo expuesto en los escritos de tutela, al negarse a expedir los certificados de disponibilidad presupuestal solicitados, las DESAJ favorecen un escenario de sobre carga laboral y acumulación de periodos vacacionales sin disfrutar, los cuales pueden perderse debido al fenómeno jurídico de la prescripción.

85. Finalmente, en tercer lugar, algunos actores también sostuvieron que la no designación de personal que remplace a los funcionarios que disfrutarán del periodo vacacional individual también impacta en la adecuada prestación del servicio de administración de justicia, pues los despachos judiciales que deben redistribuir la carga laboral asignada sin contar con un remplazo estarán necesariamente más congestionados, lo cual retrasa el adecuado trámite de los procesos.

86. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de la Corte está llamada a determinar si los nominadores de los actores, las diferentes DESAJ accionadas y el Consejo Superior de la Judicatura efectivamente vulneraron los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, al descanso, la salud y la igualdad de los actores, al negarse los primeros a conceder las vacaciones solicitadas por no contar con un certificado de disponibilidad presupuestal, las segundas a expedir los certificados de disponibilidad presupuestal solicitados, y el tercero al no regular en debida forma el procedimiento para la concesión y disfrute de las vacaciones de los empleados que hacen parte del régimen individual de vacaciones. De igual manera, la Sala deberá determinar si la alegada vulneración también se predica de la situación planteada en el expediente T-9.098.050, en tanto que, por tratarse de un funcionario judicial, en principio, su situación estaría regulada por lo dispuesto en la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura.

87. Previo a la solución de los problemas jurídicos anotados, la Sala (i) verificará si se cumplen los requisitos de procedencia de la acción constitucional. De ser así, (ii) se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental al descanso y su relación el derecho al trabajo en condiciones dignas; (iii) se describirá el trámite administrativo que actualmente regula la concesión de vacaciones a los empleados y funcionarios judiciales

cuyo régimen de vacaciones es individual. Finalmente, con fundamento en tales consideraciones, (iv) se procederá a resolver el caso concreto.

C. Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela

88. A continuación, se examinará si en los casos de la referencia se cumplen los requisitos para la procedencia de la acción de tutela. Vale precisar que solo en el caso en que estos presupuestos se encuentren acreditados la Sala procederá a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico sub examine en cada uno de ellos.

89. La legitimación por activa. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley. En concordancia, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona vulnerada o amenazada en sus derechos, por sí misma; (ii) a través de un representante (como ocurre en el caso de los menores o de quien designa un apoderado judicial); (iii) mediante agencia oficiosa (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (cuando el titular del derecho se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión).

90. En cada uno de los expedientes objeto de revisión, la legitimación por activa de los actores se encuentra acreditada. Esto en la medida en que, en todos los casos, la solicitud de amparo fue presentada personalmente por cada uno de los interesados en la protección de sus derechos fundamentales.

91. La legitimación por pasiva. En sujeción a lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.” Así mismo, el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que “la acción de tutela procede contra toda acción u omisión” de dichas autoridades. Con base en las disposiciones anotadas, la Corte ha señalado que el

cumplimiento de este requisito supone la acreditación concurrente de dos presupuestos. Por una parte, que la tutela se promueva contra un sujeto susceptible de ser accionado; y, por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión. Es decir, que la legitimación por pasiva se refiere a “(...) la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.”

92. Bajo estas premisas, la Sala observa que en los casos objeto de análisis se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de los nominadores de cada uno de los actores, así como de las diferentes DESAJ y el Consejo Superior de la Judicatura.

93. De un lado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996, las vacaciones deben ser concedidas de acuerdo con las necesidades del servicio por un término de veintidós días continuos por cada año de servicio y su concesión estará a cargo del respectivo nominador. De otro, el artículo 103 de la Ley 270 de 1996 dispone que los directores seccionales de la Rama Judicial, en el ámbito de su jurisdicción, tienen la función de “ejecutar el Plan Sectorial y las demás políticas definidas para la Rama Judicial” y “actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.” Esto implica, en líneas generales, que en cada una de las seccionales la DESAJ es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial.

94. Adicionalmente, el numeral 3 del artículo 257 de la Constitución establece que al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde “dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.” En similar sentido, el numeral 16 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 indica que es competencia del Consejo Superior de la Judicatura “dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.”

95. A tono con lo previamente expuesto, la Sala observa que las conductas que se consideran lesivas de los derechos invocados están asociadas a la negativa de los nominadores a conceder las vacaciones solicitadas por no contar con un certificado de disponibilidad presupuestal para contratar un remplazo y la omisión de las DESAJ a expedir los correspondientes certificados de disponibilidad presupuestal, con fundamento en una aparente prohibición por parte de la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, que limitaría la posibilidad de contratar empleados o funcionarios judiciales externos al despacho para reemplazar a quienes deben disfrutar su periodo vacacional. Así las cosas, por mandato legal, los nominadores deben conceder las vacaciones de acuerdo con las necesidades del servicio, al tiempo que, como lo plantearon los diferentes nominadores al intervenir durante los procesos de tutela examinados, las únicas entidades competentes para expedir los certificados de disponibilidad presupuestal son las DESAJ, mientras que la entidad competente para reglamentar el trámite administrativo para la concesión de vacaciones a los empleados y funcionarios judiciales, en lo no previsto por el legislador, es el Consejo Superior de la Judicatura. En síntesis, las conductas posiblemente vulneradoras de los derechos fundamentales invocados atañen tanto a los nominadores de cada uno de los actores como al órgano técnico y administrativo que, en cada ámbito territorial, tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, así como a la entidad encargada de dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

96. En este punto, la Sala estima oportuno señalar que el 13 de octubre de 2022, entre otras manifestaciones, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ solicitó la vinculación del Ministerio de hacienda y crédito público al extremo pasivo de la acción de tutela en el expediente T-8.735.764, tras afirmar que pese a presentar anualmente solicitudes encaminadas a obtener los recursos necesarios para garantizar la contratación de remplazos para las vacaciones de los empleados judiciales, dichos recursos no son girados por el aludido ministerio.

97. No obstante, la Sala no accederá a esta solicitud porque en el expediente T-9.060.227, acumulado también dentro de este proceso, se incluye al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como una de las entidades accionadas por el actor, lo cual implica que actualmente esa autoridad se encuentra debidamente vinculada al trámite de revisión y, pese a su silencio, se encontraba facultada para intervenir durante la actuación adelantada por la Corte

en esta ocasión.

99. En esta ocasión la Sala encuentra acreditado este requisito en cada uno de los casos objeto de análisis, como pasa a exponerse:

100. Expediente T-8.735.764. Con base en los elementos de juicio obrantes en el expediente, la Sala advierte que mediante la Resolución N°002 de 2021 el Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá negó la solicitud de vacaciones presentada por el señor Dilson Amadis González Pedraza. Por tal razón, el citado ciudadano –actuando a nombre propio– acudió al juez de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 30 de agosto de 2021, esto es, apenas cuatro días después de haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

101. Expediente T-9.060.048. A partir de los documentos que reposan en el plenario, la Sala advierte que mediante la Resolución N°189 del 25 de julio de 2022, el Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá decidió negar la solicitud de vacaciones presentada por Adriana María Bolívar Murcia. A la postre, la citada ciudadana interpuso la respectiva acción de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 26 de agosto de 2022; esto es, cerca de un mes después de haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

102. Expedientes T-9.069.440 y T-9.073.539. Conforme a lo previsto en los citados expedientes, mediante la Resolución N°07 del 13 de junio de 2022, el Juez Treinta y uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá autorizó a Viviana Marcela Figueroa Barrera el disfrute de las vacaciones solicitadas. No obstante, ante la negativa de la DESAJ-Bogotá de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para contratar a la persona que la remplazaría, mediante la Resolución N°08 del 5 de julio de 2022, el titular del despacho resolvió suspender las vacaciones que le había autorizado, tras aducir necesidades del servicio ante la ausencia de personal para remplazarla. Así las cosas, la citada ciudadana interpuso una primera acción de tutela (T-9.073.539) como resultado de la cual el Juzgado Cincuenta y dos Penal del Circuito de Bogotá ordenó a la DESAJ – Bogotá pronunciarse respecto de la solicitud de expedir un certificado de disponibilidad presupuestal, en tanto había omitido contestar la petición de la actora. Luego, el 8 de agosto de 2022, la entidad accionada respondió indicando que no era posible expedir la partida presupuestal, con

argumentos similares a los entregados a los demás actores. En defensa de sus derechos fundamentales, el 25 de agosto de 2022, la actora presentó una segunda acción de tutela (T-9.069.440), esto es, cuando había transcurrido menos de un mes desde la respuesta negativa de la accionada.

103. Expediente T-9.096.728. Según consta en el plenario, mediante Resolución N°04 del 4 de agosto de 2022, el Juez Veintinueve Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá negó las vacaciones solicitadas por Mario Alejandro Cortés Lancheros, debido a la imposibilidad de designarle un remplazo por ausencia del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal. De ese modo, el citado ciudadano solicitó la protección de sus derechos fundamentales el 5 de agosto de 2022, es decir, al día siguiente de obtener respuesta negativa a su solicitud.

104. Expediente T-9.101.700. A partir de los documentos que reposan en el plenario, la Sala advierte que mediante la Resolución N°383 del 23 de septiembre de 2022, el Juez Coordinador del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá decidió negar la solicitud de vacaciones presentada por Luis Alexander García Olaya. A la postre, el citado ciudadano interpuso la respectiva acción de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 26 de septiembre de 2022; esto es, tres días después de haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

105. Expediente T-8.939.602. Según consta en el plenario, mediante Resolución N°08 del 31 de marzo de 2022, la Juez Promiscuo de Familia de Jericó, Antioquia, negó las vacaciones solicitadas por Luz Dary Álvarez Correa, debido a la ausencia de recursos para contratar a una persona que la remplazara mientras disfruta de su periodo vacacional, pues la DESAJ-Antioquia negó la expedición del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal. Debido a lo anterior, el 4 de abril de 2020, la actora solicitó la protección de sus derechos fundamentales, es decir, cuatro días después de obtener respuesta negativa a su solicitud.

106. Expediente T-9.065.761. Con base en los elementos de juicio obrantes en el expediente, la Sala advierte que mediante la Resolución N°022 del 5 de agosto de 2022, el Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Antioquia negó la solicitud de vacaciones presentada por el señor Duván Cardozo Fernández. Por tal razón, el citado ciudadano acudió al juez de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 17 de agosto de 2022, esto

es, apenas doce días después de haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

107. Expediente T-9.065.871. A partir de los documentos que reposan en el plenario, la Sala advierte que mediante la Resolución N°026 del 11 de agosto de 2022, la Juez Tercera de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín decidió negar la solicitud de vacaciones presentada por Martha Yaneth Tamayo Trujillo. A la postre, la citada ciudadana interpuso la respectiva acción de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 8 de septiembre de 2022; esto es, menos de un mes después de haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

108. Expediente T-9.069.227. Según consta en el plenario, mediante la Resolución N°107 del 8 de abril de 2022, la Juez Coordinadora de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín negó las vacaciones solicitadas por Héctor Julián Osorio Arias, debido a necesidades del servicio relacionadas con la alta carga laboral y la ausencia de recursos para contratar a una persona que lo remplazara mientras disfruta de su periodo vacacional. Debido a lo anterior, el 19 de abril de 2022, el actor solicitó la protección de sus derechos fundamentales, es decir, aproximadamente once días después de obtener respuesta negativa a su solicitud.

109. Expediente T-9.117.442. Con base en los elementos de juicio obrantes en el expediente, la Sala advierte que mediante la Resolución N°191 del 24 de junio de 2022, la Juez Coordinadora de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín negó la solicitud de vacaciones presentada por el señor Héctor Emilio Chavarrio Esquivel. Por tal razón, el citado ciudadano acudió al juez de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 12 de julio de 2022, esto es, apenas doce días después de haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

110. Expediente T-9.064.149. A partir de los documentos que reposan en el plenario, la Sala advierte que mediante la Resolución N°028 del 5 de agosto de 2022, la Juez Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Los Patios decidió suspender las vacaciones que, previamente había reconocido a Marco Antonio Camacho González. En consecuencia, el citado ciudadano interpuso la respectiva acción de tutela en defensa de sus derechos fundamentales el 18 de agosto de 2022; esto es, cerca de trece días después de

haber recibido respuesta negativa a su solicitud de vacaciones.

111. Expediente T-9.085.220. Con base en los elementos de juicio obrantes en el expediente, la Sala advierte que mediante oficio del 8 de julio de 2022, la DESAJ-Pasto negó la solicitud de expedir un certificado de disponibilidad presupuestal para que el Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto accediera a la solicitud de vacaciones presentada por la señora Doris Rosa Rosero Tovar. Por tal razón, la citada ciudadana acudió al juez de tutela en defensa de sus derechos fundamentales aproximadamente el 29 de agosto de 2022, es decir, menos de dos meses después de haber recibido respuesta negativa a la solicitud de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal.

112. Expediente T-9.098.050. Según consta en el plenario, el actor se desempeña como Juez Promiscuo Municipal de Sutamarchán, Boyacá, y, debido a la asignación de un turno de disponibilidad para atender el ejercicio de la función de control de garantías, su nominador ordenó la suspensión de las vacaciones colectivas a las cuales tenía derecho. Pese a solicitar posteriormente el reconocimiento de dicho periodo vacacional, aduce que el Tribunal Superior de Tunja no ha accedido a reconocerle las vacaciones solicitadas debido a que la DESAJ-Tunja se niega a expedir el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal. Mediante el oficio N°022-795 del 17 de marzo de 2022, la DESAJ-Tunja negó la expedición de dicho certificado de disponibilidad presupuestal. Debido a lo anterior, el 16 de mayo de 2022, el actor solicitó la protección de sus derechos fundamentales, es decir, aproximadamente dos meses después de obtener respuesta negativa a su solicitud.

113. En síntesis, comoquiera que las acciones constitucionales en todos los casos reseñados se promovieron en un lapso inferior a los dos meses siguientes a la negativa de la concesión de las vacaciones por parte de los nominadores, este puede ser considerado como un término razonable. Además, teniendo en cuenta la particular urgencia que se evidencia con la no concesión oportuna de las vacaciones y la situación en la cual se encuentran los actores al no poder descansar, la Sala estima que se cumple el citado requisito en cada uno de los casos analizados. Con mayor razón, si se advierte que, en principio, se presentaría una vulneración continua a los derechos de los actores porque la imposibilidad de disfrutar sus vacaciones tendría efectos en la actualidad.

114. La subsidiariedad. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de

tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” En sujeción a lo anterior, la Corte ha expuesto que los mecanismos judiciales de defensa contemplados en la ley son medios de carácter preferente, a los que debe acudir la persona en búsqueda de la protección efectiva de sus derechos, de suerte que la solicitud de amparo sea un mecanismo de naturaleza residual.

115. En tal sentido, en primer lugar, el juez de tutela debe verificar la existencia de otros mecanismos de defensa judicial en el ordenamiento jurídico, para establecer si quien pretende el amparo cuenta con la posibilidad de procurar la garantía de sus derechos al interior del procedimiento ordinario. De comprobar la existencia de otro u otros medios de defensa judicial, le corresponderá evaluar si estos resultan idóneos y eficaces para garantizar de forma oportuna la protección de los derechos fundamentales invocados, de cara a las circunstancias particulares en que se encuentre el demandante.

116. De acuerdo con lo anterior, la Corporación también ha clarificado que la idoneidad y eficacia de las acciones ordinarias solo pueden contemplarse en concreto. Es decir, ha objetado la valoración genérica de los medios ordinarios de defensa judicial, pues, aunque la garantía mínima de todo proceso debe ser el respeto y la protección de los derechos constitucionales, esto no quiere decir que todos los mecanismos ordinarios diseñados por el legislador puedan considerarse eficaces. Por esta razón, la idoneidad y eficacia de la acción ordinaria sólo puede establecerse en atención a las características y exigencias propias de cada caso en concreto. Sumado a ello, la acción de tutela también será procedente siempre que se acredite su interposición como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

117. De manera preliminar, la Sala observa que para efecto de establecer si las acciones de tutela cumplen con el requisito de subsidiariedad no es adecuado entender que, en los casos en los cuales los nominadores negaron la concesión de las vacaciones, el recurso de reposición en contra de dichas decisiones constituía un medio eficaz para proteger los derechos invocados. Esto es así, dado que en los casos en los cuales los nominadores anunciaron la procedencia del recurso en contra de esa decisión este fue interpuesto por los actores y, en aquellos en que esto no ocurrió, la presentación del recurso no sería legalmente exigible.

119. Para examinar esta cuestión, la Sala comienza por reconocer, como lo señalaron varios de los jueces de tutela, que en la jurisprudencia de los jueces de tutela y particularmente en corporaciones como el Consejo de Estado no existe claridad sobre si las solicitudes de amparo estarían dirigidas únicamente a dejar sin efecto los actos administrativos mediante los cuales los nominadores negaron o revocaron la concesión de las vacaciones solicitadas por los actores o se trataría, en rigor, de la convergencia de varios actos administrativos o de un acto administrativo complejo.

120. Una interpretación que algunos jueces de tutela plantearon para sostener el argumento de que las acciones de tutela no cumplían con el requisito de subsidiariedad se basó la identificación de la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, como el acto administrativo que los actores debían controvertir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En similar sentido, algunos jueces de tutela comprendieron que la solicitud de amparo era improcedente para controvertir las decisiones de las diferentes DESAJ de negar la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal solicitados. Entre tanto, otros falladores, particularmente la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia analizaron la subsidiariedad del amparo frente a los actos administrativos proferidos por los nominadores al negar la concesión de las vacaciones.

121. Como lo pusieron de presente en sede de tutela las Secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado, en principio, en el trámite del proceso contencioso administrativo existe la posibilidad de someter a control tales actos administrativos, e incluso existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares. Sin embargo, a partir del anterior recuento la Sala advierte la necesidad de unificar ese criterio y, en consecuencia, una regla sobre la procedencia del amparo en estos asuntos porque, al analizar los casos objeto de revisión, en los cuales se discute la posibilidad de que funcionarios y empleados judiciales disfruten de forma oportuna las vacaciones a las cuales tienen derecho, los jueces de tutela parecen no tener certeza respecto de la actuación que reprochan los actores y, por esa vía, el análisis de la subsidiariedad de las acciones de tutela se torna impreciso frente a los medios de defensa judiciales que resultarían procedentes.

122. Por ejemplo, también puede verse que a partir del análisis de la información discriminada sobre los expedientes acumulados es posible concluir que las diferentes secciones y subsecciones del Consejo de Estado abordan el análisis de la subsidiariedad de la

acción de tutela de maneras disímiles, en unos casos entendiendo satisfecho este requisito y concediendo el amparo, pero en otros descartando de plano su acreditación ante la consideración de que existen medios ordinarios de defensa judicial ante esa jurisdicción. En contraste, aunque las decisiones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, como se mencionó, por lo general entienden superado el requisito de subsidiariedad, al decidir el caso concreto ordenaron al nominador redistribuir la carga entre los empleados del despacho, con lo cual se abstuvo en todo caso de resolver el fondo del asunto planteado por los actores.

123. Si bien podría afirmarse que existe una controversia primaria sobre la legalidad de las diferentes manifestaciones de voluntad de la administración, la Sala no pierde de vista que en los casos en los cuales los funcionarios judiciales reclaman la garantía de su derecho al descanso, a través de la concesión de las vacaciones, la procedencia del amparo encuentra sustento en la necesidad de establecer si las medidas adoptadas por las entidades encargadas de la administración de la Rama Judicial son legítimas desde el punto de vista constitucional o si lesionan los derechos de los actores al impedir el disfrute efectivo de la prestación a la cual tienen derecho adquirido.

124. En la Sentencia T-837 de 2000, la Sala Sexta de Revisión analizó el caso de un adulto mayor que se desempeñaba como vigilante de un establecimiento educativo y había acumulado aproximadamente cuatro periodos de vacaciones sin gozar de su derecho al descanso porque el empleador no había nombrado a su remplazo. En esa ocasión, la Corte consideró que la acción de tutela era procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable que podía cernirse sobre la salud mental y física del trabajador. Aunque la argumentación usada por la Sala hizo hincapié en la edad del actor, lo cierto es que en la citada providencia también se destacó, a modo general, que la imposibilidad de gozar del derecho al descanso “produce un irrazonable desgaste físico y mental para cualquier trabajador [...] por ende, prolongar el tiempo de trabajo efectivo de éste trabajador sin que recupere energías, pone en riesgo su salud mental y física, lo que demuestra la inminencia, certeza y gravedad del perjuicio.”

125. Unificación de la jurisprudencia. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala considera necesario dictar una regla de unificación en torno a la procedencia de la acción de tutela para reclamar la protección del derecho al descanso, cuando quiera que se advierta la

negativa de la DESAJ de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para que el nominador pueda conceder el periodo vacacional al cual tienen derecho los funcionarios y empleados judiciales. Esto, bajo el entendido de que, en estos casos, resulta desproporcionado exigirle a los funcionarios y empleados judiciales que han causado periodos vacacionales, como es el caso de los actores en los procesos sub examine, que acudan ante al juez contencioso administrativo, cuando lo que se encuentra en juego es la salud mental y física del trabajador y esta afectación se causa por una compleja interacción entre al menos tres actos administrativos: la circular del Consejo Superior de la Judicatura, que regula en términos generales el asunto; la negativa de las Seccionales, que con fundamento en la circular niegan el certificado de disponibilidad presupuestal; y la cancelación, suspensión o negativa de las vacaciones, por parte de los nominadores, al no tener dicho certificado y, por tanto, no poder designar un reemplazo.

126. Con base en lo expuesto, la Sala concluye que el requisito de subsidiariedad se encuentra acreditado en cada uno de los casos objeto de examen. Esto es así porque, tratándose de la negativa de la concesión de las vacaciones a las cuales tienen derecho los empleados judiciales, los medios de control previstos en el proceso contencioso administrativo no constituyen un mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger el derecho de los actores al descanso. Dada la posibilidad de que se prolongase en el tiempo la negativa de las DESAJ sin que los actores puedan disfrutar de manera efectiva de las vacaciones a las cuales tienen derecho, esto podría incrementar el desgaste físico y mental del trabajador, lo cual contraría el derecho fundamental al descanso, como se verá más adelante.

127. Por otro lado, de manera generalizada, los accionantes pusieron de presente circunstancias que, en principio, exigen una protección expedita de los derechos comprometidos, pues algunos acumulan varios periodos de vacaciones o han debido acudir de manera reiterada a la presentación de acciones de tutela para obtener el amparo de su derecho. Se trata en este caso de empleados y funcionarios judiciales que laboran todos los días hábiles del año bajo complejas condiciones de congestión judicial y tramitan asuntos que, por su especial relevancia constitucional, no admiten la postergación de las decisiones que deben adoptarse, lo cual puede tener un impacto importante en el ejercicio de otros derechos como la dignidad humana o la salud y, eventualmente, repercutir en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

128. El análisis de las condiciones particulares de sobrecarga laboral a las cuales se ven sometidos estos empleados pone en evidencia que esta situación implica un obstáculo para que acudan en igualdad de condiciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto, además, porque la situación de congestión laboral en la cual se encuentran dificulta la realización de actividades ajenas al trabajo y, supone, además, la necesaria contratación de representación judicial. En línea con lo anterior, el costo que representa acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para gozar de un derecho ya causado resulta más gravoso porque implica contar con representación judicial y sus costos asociados por un tiempo muchísimo más amplio para que se resuelva su caso, en comparación con los tiempos previstos para el trámite de tutela.

129. Así las cosas, ante la situación de contingencia frente a la cual se encuentran los empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual y se les niega el disfrute de este derecho, la solicitud de amparo es el único mecanismo judicial que posee un nivel adecuado de eficacia para solucionar el problema jurídico formulado en los casos objeto de revisión, por lo que la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad cuando quiera que se advierta la negativa de la DESAJ de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para que el nominador pueda conceder oportunamente el periodo vacacional al cual tienen derecho los funcionarios y empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual.

130. Conclusión del análisis de procedibilidad. Con fundamento en lo anterior, y dado que las acciones de tutela formuladas por los actores superan el examen de procedibilidad, la Sala abordará la metodología formulada en las líneas precedentes y se pronunciará sobre el fondo del problema jurídico propuesto.

D. El disfrute de las vacaciones como dimensión esencial del derecho fundamental al descanso. Reiteración de la jurisprudencia

131. El artículo 53 de la Constitución Política prevé que la legislación laboral debe regirse por una serie de principios mínimos fundamentales, como es el caso de la “remuneración mínima vital y móvil; (...) la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (...) la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; la protección especial a la mujer”, entre otros. Como se puede observar,

entre las garantías enunciadas se encuentra la de que todo trabajador, sin excepción, debe tener derecho a disponer de un tiempo de descanso. A este respecto, en la Sentencia T-076 de 2001, la Sala afirmó 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”.

132. Desde luego, hay que advertir que esta prerrogativa no es exclusiva de nuestra Carta Política. El derecho al descanso ha sido una garantía transversal a una buena cantidad de instrumentos y convenciones internacionales. En este frente, valdría la pena destacar que en la primera mitad del siglo XX la Organización Internacional del Trabajo profirió dos convenciones importantes en la materia (ambas ratificadas por Colombia). Por un lado, el Convenio 014 sobre el descanso semanal, que data de 1921 y que consagra el derecho de los trabajadores de la industria a descansar como mínimo 24 horas consecutivas en el curso de un periodo de siete días; y, por otro lado, el Convenio 052 sobre las vacaciones pagadas, que data de 1936 y que consagra el derecho del trabajador a gozar de unas vacaciones anuales pagadas de mínimo seis días laborales por un año de trabajo.

133. Sobre la base de este estándar internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) previó en su artículo 24 que “[t]oda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.” A lo que se suma lo previsto en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual los Estados parte deben asegurar que la población trabajadora goce, en condiciones de equidad, del “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.”

134. Al hilo de lo expuesto, habría que destacar que el derecho fundamental al descanso ha sido reconocido de tiempo atrás por la jurisprudencia en sí mismo como un derecho fundamental autónomo que se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución, lo cual pone de relieve la necesidad de su adecuada garantía, hace que sea susceptible de protección mediante la acción de tutela y supone, al menos, dos variables que deben ser cabalmente aseguradas por el Estado colombiano. Por una parte, la jornada laboral diaria y semanal, de suyo, debe contemplar un periodo de descanso obligatorio. Por otra parte, por cada año de trabajo efectivo el trabajador debe gozar

igualmente de un lapso de descanso que, además, sea pagado por su empleador (vacaciones periódicas pagadas). Los instrumentos internacionales dan cuenta de que a lo largo del siglo XX dichos derechos no solo fueron ampliados en cuanto a su base de reconocimiento, sino que fueron profundizados en lo que refiere a su rango de protección; de ahí que, desde la lógica de la progresividad, la tendencia haya sido a ampliar y privilegiar el tiempo de descanso sobre el tiempo de trabajo efectivo.

135. Sobre el progresivo rango de protección del derecho fundamental al descanso, merece la pena relatar también el reciente reconocimiento del derecho a la desconexión laboral, el cual se ha convertido en uno de los aspectos centrales del derecho al descanso visto desde la óptica del trabajo en la era digital. En tal sentido, el artículo 4 de la Ley 2088 de 2021 lo estableció como uno de los criterios aplicables al trabajo en casa y señaló que es la garantía “que tiene todo trabajador y servidor público a disfrutar de su tiempo de descanso, permisos, vacaciones, feriados, licencias con el fin de conciliar su vida personal, familiar y laboral”, sin que el empleador pueda formularle órdenes u otros requerimientos por fuera de la jornada laboral. En este sentido, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad en contra de la citada ley, la Sala precisó en la Sentencia C-212 de 2022 que “la desconexión laboral opera dentro del marco del otorgamiento del conjunto de prestaciones actualmente vigentes y que protegen el derecho al descanso, como lo son los permisos, la jornada máxima laboral, las vacaciones, etc.”

136. De otra parte, más recientemente, mediante la Ley 2191 de 2022, el legislador reguló el derecho a la desconexión laboral de los trabajadores en las relaciones laborales dentro de las diferentes modalidades de contratación vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano. Para el efecto, lo definió en su artículo 3 como “el derecho que tienen todos los trabajadores y servidores públicos, a no tener contacto, por cualquier medio o herramienta, bien sea tecnológica o no, para cuestiones relacionadas con su ámbito o actividad laboral, en horarios por fuera de la jornada ordinaria o jornada máxima legal de trabajo, o convenida, ni en sus vacaciones o descansos.” De otra parte, en el artículo 4 de la citada ley se destacó también que es obligación del empleador garantizar que “el trabajador o servidor público pueda disfrutar efectiva y plenamente del tiempo de descanso, licencias, permisos, vacaciones y de su vida personal y familiar.”

137. De esta manera, tanto la legislación como la jurisprudencia han comprendido que en el

marco del derecho fundamental al descanso, adquiere especial relevancia la garantía conjunta del derecho a la desconexión laboral como límite a la jornada máxima laboral y el respeto a los tiempos de descanso, el cual es crucial para evitar el agotamiento del trabajador y garantizar un equilibrio saludable entre su actividad laboral y la vida personal.

138. Ahora bien, a efectos de profundizar en la dimensión del derecho al descanso que nos convoca en esta oportunidad, esto es, en las vacaciones periódicas pagas, merecería la pena destacar que de antaño el ordenamiento jurídico nacional ha otorgado una gran preponderancia a esta prerrogativa. Así, por ejemplo, tanto el otrora Tribunal Supremo del Trabajo como la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia realizaron pronunciamientos capitales sobre la importancia de este derecho. En el primero de los casos, el entonces Tribunal Supremo destacó que las vacaciones tenían por función “procurarle al asalariado un justo descanso para que repare las fuerzas o energías perdidas durante un año continuo de labores”, por lo que no era admisible que fueran compensadas por dinero, so pena de transgredir su finalidad. Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia reafirmó años después que el objetivo principal de las vacaciones consiste en que el trabajador pueda reponer el desgaste que su fuerza de trabajo sufrió durante todo un año de labores, razón por la que su compensación en dinero sólo podía ser excepcional.

139. Nótese que más recientemente la Sección Segunda del Consejo de Estado se pronunció sobre la naturaleza e importancia de las vacaciones e insistió, en línea con la postura que ha sido reseñada, que el trabajador sólo puede reponer las energías que invierte en el desempeño de sus labores si tiene un prudente y digno tiempo de descanso. Desde esa óptica, este derecho es vital para proteger su salud física y mental; permite que el trabajador cumpla con sus obligaciones familiares y sociales y desarrolle otras dimensiones de su personalidad asociadas a tareas que no se limiten al ámbito laboral; al tiempo que constituye un incentivo para que sus labores se desempeñen con mayores niveles de eficiencia.

140. No cabe duda de que la jurisprudencia constitucional ha sido receptiva a estos enfoques y también ha profundizado en la importancia del derecho al descanso, con énfasis en la garantía que debe tener todo trabajador de disfrutar de un periodo de vacaciones proporcional al tiempo laborado. Desde su primera etapa jurisprudencial, la Corte prosiguió la senda trazada por los instrumentos internacionales y por la jurisprudencia doméstica. Así, se

puso de presente que “[e]l derecho a gozar de un periodo vacacional, implica que el empleado logre una total desconexión, tanto física como mental, con las funciones o labores que tiene a su cargo, no pudiendo estar sometido al estrés de pensar que su trabajo se incrementa día a día, por el simple hecho de estar haciendo uso de su prerrogativa y no contar con el correspondiente apoyo humano que impida tal situación.” En este campo se advierte de qué manera el descanso es incompatible con las obligaciones laborales; en otras palabras, la reposición de la energía empleada en el empleo de la fuerza de trabajo –física o intelectual– se opone por principio al desempeño de una actividad asociada al trabajo.

141. Posteriormente, la Corte tuvo la oportunidad de profundizar en la materia a propósito de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto Ley 1045 de 1978, por el cual se habían fijado reglas sobre las prestaciones sociales de los empleados públicos y los trabajadores oficiales del sector nacional. Entre otras cosas, el estatuto en mención preveía una prerrogativa en favor de los empleados y trabajadores oficiales consistente en que, si la persona cesaba sus funciones faltándole 30 días o menos para cumplir un año de servicio, se le reconocerían en dinero las vacaciones de todo el año laboral. Bajo ese contexto, la Corte profirió la Sentencia C-598 de 1997, en la que, además de declarar la exequibilidad del precepto acusado, entre otras cosas, destacó los siguientes elementos en relación con el derecho a las vacaciones. En primer lugar, señaló que el objeto central de estas es que el trabajador descanse por cada año de trabajo, de ahí que su compensación en dinero esté restringida. En segundo lugar, señaló que dicho descanso, protegido por la ley, pretende que el reposo sea condición de posibilidad para que el empleado renueve la fuerza y la dedicación para el desarrollo de sus actividades.

142. Con base en lo anotado, podría decirse que la jurisprudencia constitucional ha sido categórica en sostener que el disfrute del periodo de vacaciones pagadas, en tanto dimensión central del derecho fundamental al descanso, tiene sustento constitucional y debe ser asegurado por el Estado y la sociedad por al menos tres razones en específico.

143. En primer lugar, ha existido de antaño una justificación ligada a la reposición de la fuerza de trabajo. Al respecto se ha dicho con insistencia que las vacaciones tienen por propósito capital que el trabajador reponga las fuerzas perdidas por “el simple transcurso del tiempo laborado.” En otras palabras, la Corte ha reconocido que en el ejercicio del trabajo existe un “desgaste biológico” que está llamado a ser recuperado en el marco del periodo de

vacaciones.

144. En segundo lugar, la Corte ha reconocido igualmente que las vacaciones no solo son un tiempo que debe ser destinado para recuperar el desgaste de la fuerza de trabajo, sino que también debe ser un tiempo valorado en sí mismo por las posibilidades humanas que provee al trabajador que descansa. En la Sentencia C-669 de 2006, la Corporación puso de manifiesto que “la persona que sólo cuenta con su fuerza de trabajo y la entrega a otro para subsistir, tiene derecho a tener espacios propios, ajenos a la actividad laboral, para dedicarlos no sólo a su recuperación física y psicológica, sino a su propia realización y la de su familia. Esto forma parte del reconocimiento de la dignidad humana (art.1 C.P.), del concepto de un trabajo digno (art. 25 C.P) y del derecho al descanso laboral remunerado (art.53 C.P.)” (énfasis añadido). Es decir, por esta vía, se ha señalado que las vacaciones son un espacio de realización humana y, por ende, de vida digna. Una vez causado el periodo de vacaciones –ha dicho la Corte– “el trabajador puede entonces disfrutar del descanso remunerado y, de esta forma, materializar los postulados contenidos en los artículos 1 y 25 de la Constitución en lo referente a la dignidad humana y al trabajo en condiciones dignas y justas”.

145. En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional ha destacado que el disfrute de las vacaciones no solo contribuye a la reposición de la fuerza de trabajo y a la materialización de la vida digna, sino que también impacta en la propia realización del trabajo. De ese modo, desde una aproximación utilitaria, se ha dicho que el descanso contribuye a un desempeño más eficiente del empleado en su lugar de trabajo, pues funge como un incentivo para que el desempeño de las funciones laborales sea óptimo. A este respecto, en la Sentencia C-035 de 2005 la Corte trajo a cuento lo previsto en el Convenio 132 de la OIT y destacó que uno de los propósitos principales de las vacaciones es el de “asegurar con dicho descanso una prestación eficiente de los servicios, en aras de procurar el mejoramiento de las condiciones de productividad de la empresa.”

146. Por las razones expuestas es comprensible que, como lo resaltó la Corte recientemente, el derecho a disfrutar de las vacaciones sea irrenunciable y su compensación en dinero una medida restringida y excepcional, como “cuando al desaparecer el vínculo laboral, se torna imposible ‘disfrutar’ el descanso debido que se encuentra pendiente y, en esa medida, este derecho ‘se transforma en un crédito a cargo del empleador.’” En tal virtud, existe un mandato de estirpe constitucional según el cual, al causarse el derecho a las vacaciones,

estas deben ser concedidas, o bien directamente por el empleador o bien a petición del interesado, sin que en este ámbito sea procedente una negativa arbitraria.

147. A este último respecto, valdría la pena realizar la siguiente anotación a propósito del tema que convoca la atención de la Sala Plena. En la Sentencia C-037 de 1996 la Corte analizó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, ulteriormente sancionada como la Ley 270 de 1996. En tal oportunidad la Corte señaló que aun cuando la función jurisdiccional, propia de la Rama Judicial, se debe ejercer de forma permanente, ello no puede obrar en contra de los derechos laborales de los funcionarios del Estado. Así las cosas, por lo que refiere al ejercicio de esta función, la Corporación sostuvo enfáticamente que quienes se vinculan a la Rama Judicial como servidores judiciales tienen derecho a imponer límites al ejercicio de su trabajo, sin que ello suponga desmedro alguno en la permanencia y relevancia de su función. En otras palabras, de antaño, ha quedado claro que las prerrogativas antes esbozadas, relativas al derecho al descanso, también son aplicables a los funcionarios judiciales, quienes también fungen como trabajadores que emplean su fuerza de trabajo intelectual en beneficio de la administración de justicia.

148. Por esa vía, los límites al desempeño de la función anotada están dados, entre otras cosas, por (i) el horario de trabajo; (ii) la vacancia judicial colectiva; (iii) las vacaciones individuales, y (iv) las licencias que pueden ser solicitadas por los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. En este punto, la Corte puso de manifiesto un elemento que vale rescatar, a saber, que el goce de estas prerrogativas, de suyo, no riñe con la naturaleza ininterrumpida y permanente de la prestación del servicio público de justicia. Al respecto la Sala Plena de otrora sostuvo: “[a]sí, entonces, puede la ley –o en su defecto la autoridad competente– fijar o modificar, dentro de unos márgenes razonables, los horarios de trabajo, disponer los días de descanso y determinar los períodos de vacaciones –individuales o colectivas–, sin que ello atente o comprometa el carácter de permanente que la Carta Política le ha dado a la administración de justicia.”

149. Esto último es relevante de cara a la garantía efectiva del derecho concernido. Sobre el particular, habría que decir que el principio de continuidad en la prestación de un servicio público, como es el caso de la administración de justicia, no puede dar paso al desconocimiento arbitrario del derecho al descanso del trabajador. En este frente, el Estado debe encontrar fórmulas de arreglo que concilien estos dos intereses, de suerte que su

eventual tensión no obre en desmedro de quien trabaja para la administración de justicia. Por esa senda, de antaño, la Corte ha dejado en claro que las razones de índole administrativa no pueden utilizarse de manera arbitraria para desconocer este derecho.

150. En conclusión, podría decirse lo siguiente. El derecho al descanso es una prerrogativa mínima fundamental que debe ser garantizada a todo trabajador. La Constitución Política y los instrumentos internacionales amparan la posibilidad de que todo empleado (público o privado), luego de prestar sus servicios por un tiempo determinado, interrumpa el desempeño de sus labores para descansar. Esta prerrogativa, cristalizada en el derecho a las vacaciones periódicas pagadas, se fundamenta en tres razones principales: (i) que el trabajador reponga su fuerza de trabajo; (ii) que pueda desarrollar su vida al margen del entorno laboral y, por ende, cultive otras dimensiones de su existencia, y (iii) que ejerza su labor en condiciones óptimas y eficientes. Por su parte, la Corporación ha destacado que estas prerrogativas son extensibles a los servidores y empleados judiciales, quienes también deben gozar del derecho fundamental al descanso y por ende al periodo de vacaciones. En este ámbito el Estado está llamado a conciliar dos intereses: los derechos de sus servidores y la prestación continua de un servicio público esencial. Sin que lo segundo pueda alcanzarse en desmedro de lo primero, so pena de transgredir los derechos fundamentales al descanso y la dignidad humana de la población trabajadora.

E. El trámite administrativo que regula la concesión de vacaciones a los empleados y funcionarios judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual

151. De acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, “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.”

152. La norma anotada únicamente regula los asuntos relativos a la autoridad encargada de la concesión de las vacaciones individuales y la duración de las mismas. En contraste, el numeral 3 del artículo 257 de la Constitución establece que al Consejo Superior de la Judicatura debe encargarse de “dictar los reglamentos necesarios para el eficaz

funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.” En desarrollo de esta atribución, el numeral 16 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 señala que le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura “dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.”

153. En virtud de estas facultades, el Consejo Superior de la Judicatura expidió la Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011, cuyo asunto se refiere a la “programación de vacaciones de los funcionarios judiciales del régimen de vacaciones individuales.” Esta circular derogó expresamente las circulares 44 y 89 de 2005, las cuales se referían en su orden a la “programación de vacaciones individuales del sistema penal acusatorio” y la “asignación de recursos para reemplazos por vacaciones del personal titular en los despachos judiciales, excepto los juzgados del sistema penal acusatorio.” Lo anterior, con el propósito 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.” En lo siguiente se presentarán las reglas contenidas en la Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011:

“1. Los funcionarios judiciales del régimen de vacaciones individuales, deberán hasta el mes de marzo de cada año, reportar la programación de vacaciones correspondientes al siguiente año, ante el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Administrativa y Dirección Seccional, del respectivo distrito judicial.

2. El Consejo Seccional del respectivo distrito judicial, dentro de la programación de turnos de vacaciones que efectúe, tendrá como prioridad la de los funcionarios judiciales que tienen mayor número de periodos acumulados de vacaciones, siempre que no afecte la prestación del servicio público de Administrar Justicia.

Una vez concedidas y reconocidas las vacaciones a dichos servidores, no habrá lugar a su aplazamiento.

3. El reporte realizado por los funcionarios deberá contener como mínimo los siguientes datos: despacho, cargo, periodos pendientes por disfrutar, aplazados, periodos a disfrutar y

fecha del disfrute, con el visto bueno del respectivo nominador.

4. Tal como está previsto en el artículo 132 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, las designaciones en encargo son procedentes cuando las necesidades del servicio lo exijan. Por tanto, tratándose de Jueces, los nominadores deberán ejercer esa potestad en todos los casos en que exista un empleado que cumpla los requisitos para ser designado como Juez. Por su parte, el empleado encargado asumirá este deber conforme lo prevé el artículo 153 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, sin derecho a percibir la remuneración señalada para el empleo que se desempeña temporalmente, mientras su titular lo esté devengando. En los casos de incapacidad médica o inhabilidad legal de la persona a encargar, debidamente certificados por el órgano o entidad competente, procederá el trámite de asignación de recursos para nombrar el reemplazo, anexando los documentos pertinentes.

5. Cuando no sea posible designar en encargo a alguno de los servidores del correspondiente despacho judicial, la respectiva Dirección Seccional deberá incluir dentro del proyecto de presupuesto del año siguiente, la asignación de recursos que permita efectuar el nombramiento en provisionalidad de sus reemplazos.

6. El personal titular que pertenece al régimen de vacaciones colectivas no debe solicitar asignación de recursos para atender reemplazos por vacaciones y tanto sus nominadores como los Directores Ejecutivos Seccionales, se abstendrán igualmente de darles trámite por esta vía, excepto cuando la solicitud corresponda a un funcionario judicial, cuya licencia por enfermedad o por maternidad haya coincidido total o parcialmente con el periodo vacacional de este régimen, para lo cual se anexará fotocopia del certificado de incapacidad correspondiente, expedido por la EPS a la cual se encuentre afiliado.

7. Los nominadores de los funcionarios judiciales designados en juzgados del régimen de vacaciones colectivas que provengan de Despachos del régimen individual, en los cuales hayan causado vacaciones que se encuentren pendientes por disfrutar, tampoco podrán conceder el disfrute de dichos periodos. Estos periodos pendientes, cuando existan, se deben pagar al momento del retiro definitivo de la Rama Judicial por parte del respectivo servidor judicial.

8. Los funcionarios judiciales del régimen de vacaciones colectivas, que participen en

programas de descongestión de despachos judiciales, cuya vigencia coincida total o parcialmente con el periodo de la vacancia judicial, en cuanto termine la medida de descongestión reasumirán automáticamente los cargos de los cuales son titulares y entrarán a gozar de inmediato del resto de las vacaciones colectivas, lo cual implica que se reintegrarán a sus labores en cuanto se termine la vacancia judicial en el mes de enero. Los días de vacancia que les faltaren para completar el tiempo legalmente establecido, es decir, los del mes de diciembre, les serán compensados en dinero.”

154. Visto así, el reglamento que actualmente rige en este asunto, únicamente se refiere al procedimiento para la concesión de vacaciones individuales a los funcionarios judiciales. Es decir, omite regular lo concerniente a la concesión de vacaciones a los empleados judiciales del régimen individual. Al tiempo, es oportuno señalar que las circulares 44 y 89 de 2005 perdieron vigencia por expresa disposición del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que cualquier decisión que se base en tales disposiciones carece de fundamento jurídico.

155. , De acuerdo con lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura es la entidad encargada de reglamentar el trámite administrativo para la concesión de las vacaciones individuales, mientras que las DESAJ, en el ámbito de su jurisdicción territorial, tienen la función de “ejecutar el Plan Sectorial y las demás políticas definidas para la Rama Judicial” y “actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.” Lo anterior, conforme lo señala el artículo 103 de la Ley 270 de 1996, a partir de lo cual se destaca que su propósito es fungir como un órgano técnico y administrativo a cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial en su jurisdicción.

F. Solución de los casos en concreto

156. Como se reseñó en la presentación de los casos, en esta oportunidad la Corte está llamada a revisar los fallos de tutela proferidos en el marco de catorce acciones constitucionales ejercidas por empleados y funcionarios judiciales en contra de las DESAJ Bogotá, Medellín, Norte de Santander, Pasto y Boyacá. En los casos objeto de revisión, los actores solicitaron a sus respectivos nominadores la concesión de periodos vacacionales a los cuales tenían derecho por haberse causado previamente, la mayoría por hacer parte del régimen individual de vacaciones y un funcionario que, pese a tener un régimen colectivo, tuvo que prestar su servicio en el período de sus vacaciones, lo cual modificó la forma en la

cual debe disfrutar de dicha prestación.

157. En primer lugar, la Sala advierte que en cada uno de los casos analizados los nominadores supeditaron la concesión de las vacaciones a la expedición previa de un certificado de disponibilidad presupuestal, que garantizara los recursos necesarios para contratar a las personas que remplazarían a los empleados y funcionarios judiciales que solicitaron la concesión de vacaciones.

158. Bajo este panorama, tanto los nominadores como los actores solicitaron a las diferentes DESAJ la expedición de los correspondientes certificados de disponibilidad presupuestal. Sin embargo, ante la negativa de estas dependencias, los nominadores optaron por negar también la concesión de las vacaciones con sustento en la necesidad del servicio, pues argumentaron que la ausencia de un servidor del despacho supone una afectación directa a la marcha de los procesos en curso.

159. En general, las solicitudes de amparo reprochan la actuación de las autoridades administrativas de la Rama Judicial en distintos niveles. En primer lugar, porque bajo la interpretación que realizan las DESAJ de la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, afirman que no es posible contratar personal que remplace a los empleados judiciales cuando estos hagan parte de despachos con más de tres integrantes, puesto que en estos casos el nominador debe redistribuir la carga de trabajo entre los servidores que conforman el despacho.

160. De otra parte, también censuran el hecho de que el Consejo Superior de la Judicatura no haya adoptado medidas administrativas para reglamentar el proceso de concesión de las vacaciones a los empleados judiciales, con la posibilidad de expedir los certificados de disponibilidad presupuestal necesarios para contratar a las personas que remplacen a quienes disfrutaban su periodo de vacaciones individuales.

161. Ahora bien, de cara al análisis de los casos acumulados, la Sala estima oportuno poner de presente que la situación administrativa a la cual se enfrentan los diferentes nominadores como directores de los despachos judiciales es compleja y refleja que su negativa a conceder las vacaciones a los actores no es necesariamente caprichosa e injustificada, como lo afirman las diferentes DESAJ. Para arribar a esta conclusión es preciso tener en cuenta que, ante la negativa de las DESAJ a expedir los certificados de disponibilidad presupuestal, el nominador

se encuentra forzado a elegir entre garantizar el adecuado funcionamiento del despacho a su cargo y la satisfacción de los derechos laborales de los empleados que lo conforman. Esta es la principal razón por la cual se negó a los actores la concesión de las vacaciones aduciendo necesidades del servicio.

162. De acuerdo con lo señalado en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996 y la información remitida a la Corte por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en lo que respecta a los despachos judiciales, el régimen de vacaciones individuales se aplica a los Juzgados Penales Municipales y sus Centros de Servicios Judiciales, a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y sus Centros de Servicios Judiciales, a los Juzgados Penales del Circuito Especializados y sus Centros de Servicios Judiciales, así como a los Juzgados Promiscuos de Familia.

163. Estos despachos judiciales tienen una característica en común que se refiere a la urgencia, importancia y volumen de los asuntos que deben tramitar de forma ininterrumpida, lo cual implica además la necesidad de garantizar la evacuación expedita de los trámites a su cargo. Particularmente, tratándose de los juzgados que ejercen la función de ejecución de penas y medidas de seguridad porque tienen el deber de resolver sobre solicitudes que involucran los derechos de personas que se encuentran privadas de la libertad, así como de aquellos que ejercen la función de control de garantías, pues las decisiones que adoptan se encuentran estrictamente regladas en cuanto al plazo con que cuentan para proferirlas. Esta responsabilidad es igualmente predicable de las labores a cargo de los Centros de Servicios Judiciales que apoyan la labor de estos juzgados, pues además de la pronta adopción de las decisiones se requiere su oportuna notificación y comunicación para que estas surtan sus efectos.

164. La misma razón por la cual el legislador determinó que estos juzgados deben operar de forma ininterrumpida debido a su especialidad pone en evidencia la urgencia de mantener un adecuado funcionamiento de los equipos de trabajo que los componen, pues la garantía judicial de derechos fundamentales como la libertad debe ser constante y no puede verse sometida a un receso. Menos aún, puede negarse o retrasarse la decisión judicial sobre una garantía de este tipo debido a la ausencia de disponibilidad presupuestal. Visto así, la situación en la cual se encuentran los nominadores al verse forzados a decidir sobre la concesión de las vacaciones de sus empleados cuando no cuentan con la posibilidad de

remplazarlos por otro empleado no puede equipararse con la situación en la que se encuentran regularmente los demás despachos judiciales, que tienen vacaciones colectivas. Además, debe destacarse que los despachos en comento ven intensificada su carga laboral con ocasión del periodo vacacional colectivo de los demás despachos de la Rama Judicial, pues los juzgados cuyo régimen de vacaciones es individual asumen también la carga laboral en asuntos de tutela cuando los demás despachos se encuentran en receso por la vacancia judicial.

166. Bajo este contexto, la Sala advierte que tanto las DESAJ como el Consejo Superior de la Judicatura han contribuido a la vulneración de los derechos fundamentales de los actores, pues no han garantizado en debida forma su derecho fundamental al descanso. En este aspecto, es oportuno precisar que a las autoridades administrativas de la Rama Judicial les corresponde, por mandato constitucional y legal, procurar la protección de los funcionarios judiciales y el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

167. Al respecto, lo primero que habría que decir es que para la Sala no es apropiado que se supedite la concesión de las vacaciones a los empleados y funcionarios judiciales a la existencia de disponibilidad presupuestal. Esto implica que una vez las vacaciones se han causado, no deben existir condicionamientos o cortapisas para su otorgamiento y la contratación de la persona que remplazará al trabajador en las labores que le corresponden.

168. Los argumentos utilizados por las autoridades administrativas para negar la asignación de los recursos solicitados se concentran en afirmar en algunos casos la ausencia de regulación del trámite administrativo de concesión de vacaciones por parte del Consejo Superior de la Judicatura y, en otros, en la inferencia de su prohibición tácita, al menos para el caso de la contratación de remplazos para los empleados judiciales. Se trata de argumentos que, de manera clara, desatienden las obligaciones que le son exigibles a estas entidades frente a los derechos de los funcionarios y empleados judiciales.

169. En concreto, desconocen las obligaciones de garantizar los derechos al descanso, la salud y la dignidad humana de todos los trabajadores, sin distinción de la categoría del empleo que desempeñan o su jerarquía. A este respecto, la Sala encuentra crucial recordar que tanto los empleados como los funcionarios judiciales contribuyen en conjunto al funcionamiento efectivo y eficiente del sistema judicial. Por lo tanto, garantizar un enfoque

coherente y equitativo en cuanto al descanso remunerado no solo apunta a proteger los derechos individuales de los trabajadores, sino también a fortalecer la salud y el bienestar general del sistema judicial. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que en varios de los casos reseñados los actores cuentan con más de dos periodos de vacaciones acumulados e, incluso, han tenido que recurrir en más de una ocasión a la presentación de acciones de tutela para que se les concedan las vacaciones que han causado.

170. Por ello, no es admisible que al amparo de una supuesta ausencia de regulación del trámite administrativo se dispensen tratamientos diferenciados en la garantía de los derechos fundamentales de los funcionarios y empleados judiciales. Aunque la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura no regula el trámite para la concesión de vacaciones a los empleados judiciales, esto no significa que aquellos no tengan derecho a que se programen sus vacaciones o a ser remplazados durante el periodo en el cual disfrutan de dicha prestación, pues ni la referida circular reglamenta el asunto ni lo prohíbe, como parecieran entenderlo las DESAJ en sus respuestas durante los diferentes trámites de tutela.

171. En este punto, resulta preciso recordar lo señalado en el artículo 41 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que “no se podrá alegar la falta de desarrollo legal de un derecho fundamental civil o político para impedir su tutela.” Aunque en este caso los derechos cuya protección reclaman los actores no son de naturaleza civil ni política, pues se circunscriben en rigor al ámbito de protección de los denominados derechos sociales, lo cierto es que dicho planteamiento resulta igualmente predicable al respecto. Esto, en la medida en que, en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, la ausencia de una regulación administrativa sobre las vacaciones como elemento del derecho fundamental al descanso, no puede ser impedimento para su protección a través de la acción de tutela.

172. De otra parte, para la Sala es importante dejar claro que no existe una justificación constitucionalmente admisible para que se dispense un tratamiento desigual entre los trabajadores de la Rama Judicial cuyo régimen de vacaciones es colectivo y los actores, esto en cuanto a la asignación de labores a su cargo mientras se encuentran disfrutando de su periodo de vacaciones. Aunque los empleados y funcionarios vinculados al régimen colectivo no son reemplazados mientras toman su periodo vacacional, la asignación de asuntos por resolver se detiene durante esas fechas, lo cual muestra un tratamiento desigual respecto de quienes se encuentran vinculados al régimen individual de vacaciones, pues solo estarían

gozando de manera formal de su derecho a descansar si la asignación de labores a su cargo aumenta durante ese periodo. De ahí que resulte oportuno precisar que el contar con un remplazo mientras se disfruta del periodo de vacaciones hace parte de la garantía de acceder a un descanso adecuado y no simplemente el cumplir con la formalidad de no asistir a la sede laboral. Por ello, la asignación ininterrumpida de labores durante dicho lapso tiene la capacidad de afectar el adecuado disfrute del derecho fundamental al descanso y puede suponer un trato desigual que no se encuentra justificado.

173. En la Sentencia C-616 de 2013, la Sala destacó la existencia de un claro mandato constitucional, de acuerdo con el cual “las garantías y principios mínimos fundamentales del trabajo son aplicables a todas las modalidades laborales, sin ninguna distinción”. De esta manera, resulta necesario que quien disfruta de un periodo vacacional individual tenga la oportunidad, en igualdad de condiciones, de separarse por completo de los asuntos laborales propios del cargo que ejerce, como ocurre en el caso de los funcionarios y empleados judiciales que pertenecen al régimen colectivo de vacaciones, los cuales disfrutaban de un receso ininterrumpido durante los periodos de vacancia judicial.

174. Esto es así, porque el tiempo durante el cual el empleado se encuentra de vacaciones debe ser usado exclusivamente para que este descanse, recupere sus energías y, en general, para su propia realización personal y familiar a través de la disposición autónoma de su tiempo libre, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con la garantía de la dignidad humana. Dicho de otro modo, la garantía del derecho al descanso no solo implica que éste observe su dimensión temporal, sino que responda a aspectos sustanciales como la calidad del descanso, el bienestar físico y mental del trabajador, así como su autonomía en la gestión del tiempo libre. Por el contrario, el derecho fundamental al descanso se verá afectado si durante este periodo se le siguen asignando al trabajador tareas o se mantiene en incertidumbre respecto de la acumulación de las mismas al momento de su reincorporación, lo cual tiene la capacidad de repercutir, sin duda, en su salud física y mental, así como en su bienestar general.

175. En igual sentido, es necesario anotar que la medida de redistribuir la carga de trabajo entre los demás empleados del despacho no es una solución viable si se tiene en cuenta el contexto de congestión judicial en el cual se encuentran los juzgados cuyo régimen de vacaciones es individual, como antes se describió. De un lado, implica trasladar a los demás

compañeros de trabajo del empleado la carga que tiene el Estado de garantizar su derecho al descanso, y, del otro, aumentar la presión y ritmo de trabajo sobre los empleados que continúan en sus funciones para dar respuesta a la contingencia, lo cual también tendrá una necesaria incidencia en los derechos de aquellos y en la calidad del trabajo desarrollado.

176. En adición, la Sala pone de presente que la medida de redistribución de las cargas laborales entre los empleados del despacho presenta un serio problema, relacionado con las funciones específicas de los cargos en los diferentes despachos judiciales. De esta manera, en ausencia de un sustanciador, un asistente jurídico o un citador, no es factible suplir con la redistribución dichas labores que requieren algún conocimiento previo y ciertas habilidades. Además, porque no todos los empleados cumplen con las mismas funciones ni cuentan con un entrenamiento equivalente para desempeñarlas.

177. De acuerdo con lo anterior, la designación de un funcionario que remplace a quien debe disfrutar de sus vacaciones es una medida imprescindible, tanto para asegurar la prestación adecuada del servicio por parte de personal calificado como para garantizar el goce efectivo del derecho al descanso. Como se ha insistido, para el goce adecuado del derecho al descanso no basta con permitir al trabajador que durante el periodo de vacaciones cese en sus labores, pues lo adecuado es que no se le asignen nuevas labores que se acumulen durante el receso de las actividades.

178. Si bien la transgresión advertida impacta directamente a los actores en cuanto a la garantía de su derecho fundamental al descanso, se trata de una falencia que podría impactar indirectamente otros derechos como la salud y la dignidad humana de los funcionarios y empleados judiciales, a quienes se les impide acceder a las vacaciones a las cuales tienen derecho, en igualdad de condiciones. No obstante, como se ha dicho, la vulneración señalada también puede tener impacto en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia. De un lado, porque las afectaciones en la salud y los derechos de los funcionarios y empleados judiciales redundan en la eficiencia de sus labores y, de otro, porque es innegable que esta situación, que se origina en la ausencia de una regulación precisa sobre la forma en la cual deben disfrutar de este derecho, se aprecia en un elevado número de casos, lo cual ha aumentado la litigiosidad en materia de tutela.

179. Por ejemplo, resulta por lo menos problemático el hecho de que las entidades

accionadas pretendan que los titulares de los despachos redistribuyan las cargas laborales entre los demás empleados, dado que es apenas evidente que ello tiene un impacto directo en cuanto al aumento de las obligaciones a cargo de cada uno de los empleados por la acumulación de asignaciones pendientes y la disminución de la fuerza laboral disponible para evacuarlas.

180. A este respecto, la Sala toma nota de la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en respuesta al auto de pruebas del 23 de agosto de 2022, dictado en el expediente T-8.735.764. Esa dependencia del Consejo Superior de la Judicatura señaló que durante los años 2019, 2020 y 2021 fue vinculada a 498 acciones de tutela que reclamaban la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal para la contratación de remplazos para los funcionarios y empleados que debían disfrutar de su periodo vacacional. De estas 498 solicitudes de amparo, indicó que 470 fueron promovidas por empleados judiciales, mientras que las 28 restantes lo fueron por funcionarios judiciales. Estos hechos ponen de presente que existe una deficiencia en la regulación sobre el procedimiento para el disfrute de las vacaciones de los funcionarios y empleados judiciales que afecta de forma general la garantía de este derecho, la cual, como se dijo, ha impactado también en la litigiosidad en materia de tutela.

181. En contraste, frente a la estimación del número de empleados que actualmente se encuentran en el régimen individual de vacaciones, la Sala igualmente tuvo en cuenta la información remitida por la DEAJ mediante el oficio DEAJ022-760 del 3 de octubre de 2022. En dicha comunicación, la DEAJ sostuvo que, sin tener en cuenta a los escribientes y citadores de los despachos Judiciales ni los cargos de los centros de servicios judiciales, hay un aproximado de 2.226 empleados que se encuentran vinculados al régimen individual de vacaciones y cuyos remplazos por vacaciones tendrían un costo anual aproximado de \$14.708'558.971.

182. Así las cosas, a partir del análisis conjunto de los casos objeto de revisión y la información aportada por las entidades accionadas, la Sala observa que existe una deficiencia en el funcionamiento del trámite administrativo adelantado para la concesión de las vacaciones a los empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, la cual responde a la ausencia de una reglamentación específica, clara y coherente al respecto. Esta deficiencia, como se destacó, no solo impacta los derechos individuales de los accionantes,

sino que tiene una incidencia directa en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

183. La Sala advierte, además, que la solución a este problema no puede limitarse a la protección del derecho fundamental al descanso a través de la acción de tutela, puesto que ello supondría, a su vez, una carga inusitada de acciones constitucionales para todos los jueces del país. En este sentido, pese a requerir al Consejo Superior de la Judicatura para que indicara si existe algún estudio técnico o presupuestal que respalde la determinación de no destinar recursos para contratar personal que reemplace a los empleados judiciales que disfrutaban de periodos de vacaciones individuales, la entidad reiteró la argumentación presentada en general por las diferentes DESAJ como respuesta a las tutelas. Lo anterior, en orden a señalar la aparente existencia de una prohibición legal para contratar al personal que deben cubrir los remplazos y, en similar sentido, la necesidad de que el nominador redistribuya la carga laboral al interior del despacho a su cargo.

184. Por lo anterior, resulta imperioso que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, así como de los principios de autonomía e independencia, el Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación y con apoyo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, adopte una reglamentación integral y suficiente para proteger y garantizar con ello el derecho fundamental al descanso de los funcionarios y empleados judiciales. Esto, porque la adecuada garantía del derecho al descanso de los trabajadores tiene particular incidencia en la protección simultánea de otros derechos como el trabajo en condiciones dignas, la desconexión laboral, la salud y, en general, el bienestar físico y mental de los servidores vinculados a la Rama Judicial. Además, porque la necesidad de una pronta reglamentación de estos aspectos también debe valorarse, con especial rigor, desde la óptica de la responsabilidad administrativa que le incumbe a las diferentes instancias de la Rama Judicial en la garantía de la eficiencia con que debe administrarse justicia y en el adecuado funcionamiento del sistema judicial en su conjunto.

186. De acuerdo con lo anterior, y ante la ausencia de una regulación específica frente a las vacaciones que deben ejercerse de manera individual, la Sala considera necesario impartir una orden al Consejo Superior de la Judicatura para que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en un plazo que no exceda los seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta decisión, y previa consulta y o participación de los jueces, adopte la

reglamentación necesaria para garantizar la efectividad del derecho a las vacaciones que se ejerzan en forma individual al interior de la Rama Judicial, y, a partir de la debida planeación, se prevenga la aplicación de razones de orden presupuestal, logístico o administrativo como barreras para el disfrute de dicho derecho.

187. Particularmente, esta reglamentación debe tener el objetivo explícito de proteger y promover el derecho al trabajo de los funcionarios y empleados judiciales en condiciones dignas, lo cual debe comprender aspectos como el descanso, la salud mental y física, el equilibrio entre la vida laboral y personal y la prevención del agotamiento laboral. Las reglas que se dicten deberán ser específicas y claras para garantizar que se cumplan estos objetivos y deben orientarse para ser efectivas en el contexto particular de los empleados judiciales, de manera que garanticen que estos tengan suficientes oportunidades para prevenir la acumulación excesiva de días de vacaciones y tomar sus vacaciones individuales, lo mismo que establecer políticas claras para evitar la sobrecarga de trabajo.

188. Finalmente, la Sala encuentra oportuno precisar que en atención a que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ es el órgano técnico y administrativo a cargo de la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones que adopte el Consejo Superior de la Judicatura, en las diferentes órdenes de amparo que se impartirán a las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial se incluirá la necesaria coordinación que estas deben realizar con la DEAJ para el cumplimiento de lo ordenado. En similar sentido, se incluirá un condicionamiento a las órdenes de amparo, en el entendido de que las diferentes DESAJ deberán verificar, antes de realizar todos los trámites financieros y administrativos necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio a cargo del despacho judicial donde laboran los actores, si el objeto de la orden aún no se ha realizado o si los actores aún se encuentran vinculados a los despachos judiciales y no han disfrutado los periodos vacacionales a los cuales tienen derecho.

G. El análisis del caso en concreto frente al expediente T-9.098.050

189. Por otra parte, aunque en la mayoría de los expedientes acumulados se analizan los casos de empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, a quienes las diferentes DESAJ les negaron la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal

para contratar su remplazo, y por ende, de acuerdo con lo antes señalado es necesario concederles el amparo del derecho fundamental al descanso, la Sala advierte que en el expediente T-9.098.050 se analiza el caso de un funcionario judicial. Esta situación es disímil de la generalidad de los expedientes analizados, por lo cual requiere un pronunciamiento particular por parte de la Sala.

190. Como se anunció al formular el problema jurídico, en este caso, la Sala está llamada a determinar si el derecho fundamental al descanso del actor fue vulnerado por la DESAJ-Tunja al negarse a expedir el certificado de disponibilidad presupuestal solicitado para acceder de forma individual a las vacaciones a las cuales tiene derecho, por encontrarse vinculado al régimen colectivo y haber interrumpido su periodo vacacional para atender la asignación de disponibilidad, ordenada por su superior, para cumplir con la función de control de garantías durante la vacancia judicial entre diciembre de 2021 y enero de 2022. En primer lugar, se parte por precisar que la postura del nominador del actor, en este caso del Tribunal Superior de Tunja, es que para la concesión de las vacaciones solicitadas se requiere la existencia de un certificado de disponibilidad presupuestal que permita contratar a quien remplazará al funcionario.

191. Aunque en principio podría pensarse que la concesión de vacaciones a todos los funcionarios judiciales se encuentra regulada de forma completa por lo dispuesto en la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, lo cierto es que, como se precisó al reconstruir el contenido de la misma, esta disposición únicamente se refiere a la concesión de vacaciones para funcionarios judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual. De este modo, el supuesto de hecho administrativo en el que se encuentra el actor no fue regulado por esta circular. Además, el hecho de que en su numeral 6 esta disposición establezca que “el personal titular que pertenece al régimen de vacaciones colectivas no debe solicitar recursos para atender remplazos por vacaciones y tanto sus nominadores como los Directores Ejecutivos Seccionales, se abstendrán igualmente de darles trámite por esta vía [...]”, ha sido utilizado por la DESAJ-Tunja para argumentar la imposibilidad de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal solicitado.

192. Del anterior recuento se sigue que, en similar forma a como ocurre con los empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, la DESAJ-Tunja y el Consejo Superior de la Judicatura han contribuido a la vulneración de los derechos fundamentales del actor, tras

omitir garantizar la contratación de un remplazo durante su periodo de descanso, so pretexto de una aparente prohibición establecida por la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura. Esto es así, porque ante la ausencia de una disposición que regule expresamente el supuesto de hecho administrativo en el cual se encuentra el actor, las mencionadas entidades no han garantizado en debida forma su derecho fundamental al descanso. En consecuencia, la Sala estima que en el citado expediente es necesario conceder el amparo reclamado por el actor, en orden a posibilitar que acceda al disfrute de las vacaciones a las cuales tiene derecho.

H. Los remedios judiciales que se adoptarán

193. En los expedientes T-9.060.048, T-9.064.149, T-9.065.761, T-9.101.700 y T-9.117.442 los jueces de tutela declararon que la acción de tutela era procedente para reclamar el derecho fundamental al descanso. Igualmente, concedieron su amparo y ordenaron a las correspondientes DESAJ la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal. En consecuencia, se confirmarán los fallos de instancia en los mencionados expedientes, con las siguientes precisiones.

195. En el expediente T-9.064.149, mediante la sentencia del 27 de septiembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander confirmó la decisión de primera instancia que amparó el derecho fundamental al descanso del actor, proferida el 29 de agosto de 2022 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cúcuta. En la providencia de primera instancia se ordenó a la DESAJ-Norte de Santander que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas realizara los trámites administrativos pertinentes para que, a su vez, la Juez Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Los Patios procediera a nombrar al remplazo del actor durante los días que le fueron reconocidos como periodo de descanso remunerado. En consecuencia, la Sala confirmará en integridad la decisión de segunda instancia.

196. En el expediente T-9.065.761, mediante la sentencia del 21 de septiembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de oralidad, confirmó la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales a la igualdad, el trabajo digno, el descanso y la salud del actor, proferida el 24 de agosto de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín. En la providencia de primera instancia se ordenó a la DESAJ-Medellín que, en el término de treinta (30) días, expidiera el certificado de

disponibilidad presupuestal solicitado. Igualmente, se ordenó al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Antioquia que, una vez contara con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes expidiera el acto administrativo mediante el cual concediera las vacaciones al actor y designara su remplazo. En virtud de lo anterior, la Sala confirmará la decisión de segunda instancia en lo que respecta al amparo del derecho fundamental al descanso, así como a las ordenes impartidas para remediar su vulneración.

197. En el expediente T-9.101.700, a través de sentencia del 20 de octubre de 2022, el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B amparó en primera instancia los derechos fundamentales del actor al trabajo en condiciones dignas, salud, descanso e igualdad. En consecuencia, ordenó a la DESAJ-Bogotá y al Juez Coordinador del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá que, en el término de quince (15) días, realizaran los trámites presupuestales y administrativos necesarios para destinar los recursos requeridos y nombrar a una persona que remplace al actor en su cargo mientras disfruta de su periodo individual de vacaciones. De acuerdo con lo anterior, la Sala confirmará la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B, en lo relacionado con el amparo del derecho fundamental al descanso y las ordenes impartidas para remediar su vulneración.

198. En el expediente T-9.117.442, mediante la sentencia del 29 de agosto de 2022, el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B, confirmó la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales del actor al trabajo en condiciones dignas, igualdad, salud y descanso, proferida el 19 de julio de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala cuarta de oralidad. En la providencia de primera instancia se ordenó a la DEAJ que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, aprovisionara los recursos necesarios para que la DESAJ-Medellín expidiera el certificado de disponibilidad presupuestal solicitado. Igualmente, ordenó a la DESAJ-Medellín que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, expidiera el aludido certificado de disponibilidad presupuestal que permitiera a la Juez Coordinadora del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín conceder el periodo de vacaciones al actor y nombrarle un remplazo. Conforme con lo anterior, la Sala confirmará la decisión de segunda instancia en cuanto al amparo del derecho fundamental al descanso, así como a las ordenes impartidas para corregir la vulneración señalada.

199. En el expediente T-9.096.728, a través de la sentencia del 26 de octubre de 2022, el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B, confirmó la decisión de primera instancia que amparó el derecho del actor al trabajo en condiciones dignas, proferida el 1 de septiembre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección quinta. En la providencia de primera instancia se ordenó a la DESAJ-Bogotá que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, solicitara a la DEAJ los recursos necesarios para expedir el certificado de disponibilidad presupuestal y a la DESAJ que, en el término de cinco (5) días, los proveyera. Igualmente, se ordenó al Juzgado Veintinueve Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá que, una vez se le comunicara la provisión de los aludidos recursos, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, se pronunciara sobre la concesión de las vacaciones solicitadas por el actor. De acuerdo con lo anterior, la Sala modificará la decisión de segunda instancia proferida el 26 de octubre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B para precisar que se concederá al actor el amparo del derecho fundamental al descanso.

200. Las acciones de tutela en los expedientes T-9.073.539 y T-9.069.440 fueron presentadas por la misma actora. Si bien en el primero de estos expedientes la ciudadana reclamó la protección de sus derechos fundamentales de petición, trabajo en condiciones dignas, descanso remunerado, desconexión laboral e igualdad, en consecuencia de lo cual pidió que se ordenara a la DESAJ-Bogotá contestar su solicitud de expedir un certificado de disponibilidad presupuestal y expedir el aludido certificado, así como a su nominador la concesión de las vacaciones una vez obtuviera el certificado, lo cierto es que la decisión de primera instancia adoptada el 29 de julio de 2022 por el Juzgado Cincuenta y dos Penal del Circuito de Bogotá, únicamente concedió el amparo del derecho fundamental de petición. En cumplimiento de dicha orden, la DESAJ-Bogotá contestó la petición y se negó a expedir el certificado de disponibilidad presupuestal solicitado.

201. Posteriormente, con base en dicha respuesta la actora presentó la segunda acción de tutela, en la cual reclamó entre otros derechos su prerrogativa fundamental al descanso, como consecuencia de lo cual el Consejo de Estado, Sección cuarta amparó sus derechos al trabajo, dignidad humana e igualdad mediante la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2022, pero no se pronunció expresamente sobre el amparo del derecho al descanso. En consecuencia, la autoridad judicial ordenó a la DESAJ-Bogotá, así como a su nominador, que adelantaran las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para proveer su remplazo durante el periodo de vacaciones que previamente había causado.

202. Visto lo anterior, para adoptar un remedio judicial apropiado en los dos casos señalados, la Sala confirmará la decisión adoptada en el T-9.073.539 por el Juzgado Cincuenta y dos Penal del Circuito de Bogotá, en tanto amparó el derecho fundamental de petición de la actora, y modificará la decisión proferida en el expediente T-9.069.440 por el Consejo de Estado, Sección cuarta, para precisar que en este último se le concederá el amparo del derecho fundamental al descanso, sin perjuicio de lo cual se mantendrán las órdenes allí impartidas. Esto, porque si bien en los dos expedientes la actora reclamó la protección de su derecho al descanso, carecería de sentido ordenar dos veces su amparo e impartir órdenes en tal sentido.

203. En el expediente T-9.065.871, mediante providencia del 30 de agosto de 2022, la Sala tercera de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia amparó, en primera instancia, el derecho al trabajo en condiciones dignas de la actora y ordenó a la DESAJ-Medellín que, dentro de los quince (15) días siguientes, realizara las gestiones administrativas y presupuestales para expedir el certificado de disponibilidad presupuestal solicitado. Igualmente, ordenó al Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín que, una vez contara con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes informara a la actora la fecha a partir de la cual disfrutaría de sus vacaciones. Como el 7 de septiembre de 2022, durante el trámite de la segunda instancia, el nominador de la actora profirió una resolución mediante la cual concedió las vacaciones solicitadas por aquella, el Consejo de Estado Sección primera, en sentencia del 22 de septiembre de 2022, declaró la carencia actual de objeto por considerar que se había configurado un hecho superado.

204. No obstante, en el referido expediente se revocará la decisión proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección primera y, en su lugar, se modificará la decisión de primera instancia mediante la cual la Sala tercera de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia concedió el amparo, para indicar que, si bien deben mantenerse los remedios judiciales ordenados, en este caso correspondía amparar el derecho fundamental al descanso. Lo anterior, bajo el entendido de que el fenómeno de la carencia de objeto por hecho superado sólo puede configurarse cuando la superación de la situación que dio lugar a la acción de tutela ocurre como consecuencia de una actuación libre y voluntaria del accionado y no, como ocurrió en este caso, cuando tiene lugar en cumplimiento de la orden judicial impartida por el juez de tutela en primera instancia.

205. De otra parte, comoquiera que en los expedientes T-8.735.764 y T-8.939.602 los jueces de tutela en segunda instancia declararon improcedentes las acciones de tutela presentadas por los actores para reclamar su derecho fundamental al descanso, mientras que en el expediente T-9.069.227 el amparo fue negado, se revocarán las decisiones allí proferidas, con las siguientes precisiones.

206. Aunque en el expediente T-8.735.764 la decisión de segunda instancia, adoptada el 18 de febrero de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C, ordenó revocar el amparo concedido en primera instancia el 4 de octubre de 2021 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B y declararlo improcedente, el actor informó a la Corte que cuando esa decisión fue adoptada la DESAJ-Bogotá ya había expedido el certificado de disponibilidad presupuestal requerido y disfrutó las vacaciones antes de que se le comunicara la decisión de segunda instancia. En consecuencia, con esa precisión, en el referido expediente se revocará la decisión proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C y, en su lugar, se confirmará la decisión de primera instancia mediante la cual el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B concedió el amparo. Lo anterior, como antes se señaló, bajo el entendido de que el fenómeno de la carencia de objeto por hecho superado sólo opera cuando la resolución del asunto es producto de una conducta libre y voluntaria del accionado y no, como ocurrió en este caso, cuando ésta tiene lugar en cumplimiento de una orden judicial.

207. En el expediente T-8.939.602, mediante sentencia del 17 de junio de 2022, el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C revocó la decisión de primera instancia que había concedido a la actora el amparo de sus derechos al trabajo en condiciones dignas, salud e igualdad, la cual fue proferida el 21 de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de oralidad. En su lugar, declaró improcedente el amparo invocado. En la decisión de primera instancia se había ordenado a la DESAJ-Antioquia que, en el término de quince (15) días expidiera el certificado de disponibilidad presupuestal y, una vez ello ocurriera, el Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Jericó, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, debía informar a la actora la fecha a partir de la cual disfrutaría sus vacaciones.

209. En el expediente T-9.069.227, a través del fallo proferido el 26 de agosto de 2022, el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C confirmó la decisión de primera instancia

proferida el 2 de junio de 2022 por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección A, que a su vez había negado al actor el amparo, entre otros, del derecho al descanso. Para remediar la vulneración del derecho fundamental al descanso del actor, se revocará la decisión proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C que declaró improcedente el amparo y, en su lugar, se concederá al actor la protección del derecho fundamental al descanso. En consecuencia, se ordenará al Juez Coordinador del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, conceda al actor las vacaciones solicitadas, en caso de que aún no lo hubiere hecho. En el mismo término, se ordenará a la DESAJ-Medellín que, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ, realice los trámites financieros y administrativos necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio a cargo del despacho judicial, mientras el actor disfruta de sus vacaciones.

210. En el expediente T-9.098.050, como previamente fue precisado, se estudió la acción de tutela presentada por un juez promiscuo municipal, cuyo régimen de vacaciones es colectivo, a quien sus vacaciones le fueron suspendidas debido a que se le asignó un turno para atender la función de control de garantías durante el periodo de vacancia judicial comprendido entre el 20 de diciembre de 2021 y el 10 de enero de 2022.

211. En este asunto, mediante sentencia del 21 de octubre de 2022, el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección A revocó la decisión de primera instancia que había concedido al actor el amparo de sus derechos al trabajo en condiciones dignas y al descanso, la cual fue proferida el 15 de junio de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B. En su lugar, declaró improcedente el amparo invocado. En la decisión de primera instancia se había ordenado a la DESAJ-Tunja y Boyacá que, en el término de diez (10) días expediera el certificado de disponibilidad presupuestal y, una vez ello ocurriera, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, debía conceder la solicitud de vacaciones presentada por el actor.

212. Dado que, con fundamento en el alcance descrito de la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, en este caso se advirtió que la deficiencia por ausencia de regulación adecuada en el trámite administrativo de concesión de las vacaciones también impacta a algunos funcionarios judiciales cuyo régimen de vacaciones es colectivo, pero que

deben disfrutarlas de manera individual debido a situaciones administrativas particulares, la Sala revocará la decisión adoptada el 21 de octubre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección A que declaró improcedente el amparo. En su lugar, se confirmará la decisión de primera instancia proferida el 15 de junio de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B, con la precisión de que se concederá al actor el amparo del derecho fundamental al descanso, sin perjuicio de lo cual se mantendrán a salvo las órdenes allí impartidas.

213. Finalmente, se modificará la decisión de segunda instancia adoptada el 4 de octubre de 2022 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en expediente T-9.085.220, que a su vez confirmó la decisión de primera instancia, adoptada el 12 de septiembre de 2022 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto. Lo anterior, porque tras amparar el derecho fundamental al descanso de la actora se ordenó a su nominador la redistribución de la carga laboral entre los restantes empleados del despacho. En consecuencia, se modificará el fallo proferido el 4 de octubre de 2022 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar, se ordenará al Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, conceda a la actora las vacaciones solicitadas, en caso de que aún no lo hubiere hecho. En el mismo término, se ordenará a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto que, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, realice los trámites financieros y administrativos necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio a cargo del despacho judicial, mientras la actora disfruta de sus vacaciones.

H. Síntesis de la decisión

214. En esta ocasión, correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre las acciones de tutela acumuladas presentadas por doce empleados judiciales que, al momento de la presentación de la solicitud de amparo, laboraban en juzgados cuyo régimen vacacional es individual, y un juez cuyo régimen de vacaciones es colectivo, pero que se le ordenó suspenderlo en atención a que fue designado para cumplir con la función de control de garantías durante dicho lapso. Cada uno de los actores solicitó a su correspondiente nominador la autorización de disfrutar periodos de vacaciones individuales causados, pero estos fueron negados aduciendo la existencia de necesidades del servicio relacionadas con la

alta carga laboral de los juzgados, dado que las diferentes DESAJ no aprobaron la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal necesarios para contratar a las personas que los remplazarían durante el disfrute de sus vacaciones.

215. De forma generalizada, las diferentes DESAJ argumentaron durante el trámite de las acciones de tutela que, con fundamento en su interpretación de la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, no era posible contratar empleados para remplazar a los actores cuando el número total de trabajadores que labora en el despacho sea mayor o igual a cuatro (4) personas, pues en tales casos el nominador debe redistribuir la carga de trabajo entre los demás servidores que conforman el despacho. Igualmente, sostuvieron que las medidas administrativas dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura no prevén hasta ahora la posibilidad de expedir certificados de disponibilidad presupuestal para el caso de los empleados judiciales.

216. De acuerdo con lo expuesto, los actores identificaron la negativa de las diferentes DESAJ a expedir los certificados de disponibilidad presupuestal como la principal actuación que impide la concesión y disfrute de sus vacaciones. En consecuencia, acudieron individualmente ante el juez de tutela en procura de la protección, entre otros, de sus derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, al descanso, la salud y la igualdad.

217. Con fundamento en los hechos expuestos, la Sala se propuso resolver los siguientes problemas jurídicos. De una parte, establecer si los nominadores de los actores, las diferentes DESAJ accionadas y el Consejo Superior de la Judicatura efectivamente vulneraron los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas, al descanso, la salud y la igualdad de los actores, al negarse los primeros a conceder las vacaciones solicitadas por no contar con un certificado de disponibilidad presupuestal, las segundas a expedir los certificados de disponibilidad presupuestal solicitados, y el tercero al no regular en debida forma el procedimiento para la concesión y disfrute de las vacaciones de los empleados que hacen parte del régimen individual de vacaciones. De otra parte, si la alegada vulneración también se predica de la situación planteada en el expediente T-9.098.050, en tanto que, por tratarse de un funcionario judicial, en principio, su situación estaría regulada por lo dispuesto en la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura.

218. Con el fin de resolver los aludidos problemas jurídicos, la Sala consideró pertinente

determinar, en primer lugar, si se cumplían los requisitos de procedencia de la acción constitucional en los casos acumulados. Para el efecto, constató que las solicitudes de amparo satisfacen los requisitos de legitimidad en la causa por activa y por pasiva, así como de inmediatez. En cuanto al análisis del requisito de subsidiariedad, la Sala tuvo en cuenta que si bien las tutelas se dirigen contra actos administrativos frente a los cuales, en principio, existen medios de defensa ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al analizar los casos objeto de revisión los jueces de tutela parecen no tener certeza respecto de la actuación que reprochaban los actores y, por esa vía, el análisis de la subsidiariedad realizado por aquellos se tornaba impreciso frente a los medios de defensa judiciales que resultarían procedentes.

219. Por otra parte, señaló que los medios de control previstos en el proceso contencioso administrativo no constituyen un mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger el derecho de los actores al descanso, dada la posibilidad de que se prolongue en el tiempo la negativa de las DESAJ sin que los actores puedan disfrutar de manera efectiva de las vacaciones a las cuales tienen derecho, lo cual podría incrementar el desgaste físico y mental del trabajador. Adicionalmente, porque se trata de empleados y funcionarios judiciales que laboran todos los días hábiles del año bajo complejas condiciones de congestión judicial y tramitan asuntos que, por su especial relevancia constitucional, no admiten la postergación de las decisiones que deben adoptarse, lo cual exige una protección expedita de otros derechos fundamentales que pueden verse comprometidos, como la dignidad humana o la salud y, eventualmente, repercutir en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

220. A partir de lo anterior, la Sala encontró necesario unificar ese criterio y, en consecuencia, dictar una regla sobre la procedencia del amparo en estos asuntos. En concreto, se definió que la acción de tutela era procedente para reclamar la protección del derecho al descanso, cuando quiera que se advierta la negativa de la DESAJ de expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para que el nominador pueda conceder el periodo vacacional al cual tienen derecho los funcionarios y empleados judiciales. Esto, bajo el entendido de que, en estos casos, resulta desproporcionado exigirle a los funcionarios y empleados judiciales que han causado periodos vacacionales, como es el caso de los actores en los procesos sub examine, que acudan ante al juez contencioso administrativo, cuando lo que se encuentra en juego es la salud mental y física del trabajador y esta afectación se causa por una compleja interacción entre al menos tres actos administrativos: la circular del

Consejo Superior de la Judicatura, que regula en términos generales el asunto; la negativa de las Seccionales, que con fundamento en la circular niegan el certificado de disponibilidad presupuestal; y la cancelación, suspensión o negativa de las vacaciones, por parte de los nominadores, al no tener dicho certificado y, por tanto, no poder designar un reemplazo. Al aplicar esta regla a los casos acumulados, el estudio de procedencia concluyó que las tutelas son procedentes y que, por tanto, era necesario analizar el fondo cada uno de estos asuntos.

221. En segundo lugar, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre el derecho fundamental al descanso y su relación con el derecho al trabajo en condiciones dignas, frente a la cual destacó que éste ha sido reconocido de tiempo atrás por la jurisprudencia en sí mismo como un derecho fundamental autónomo que se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución, lo cual pone de relieve la necesidad de su adecuada garantía y hace que sea susceptible de protección mediante la acción de tutela. En similar sentido, subrayó que el derecho a la desconexión laboral se ha convertido en uno de los aspectos centrales del derecho al descanso visto desde la óptica del trabajo en la era digital, como límite a la jornada máxima laboral y el respeto a los tiempos de descanso, el cual es crucial para evitar el agotamiento del trabajador y garantizar un equilibrio saludable entre su actividad laboral y la vida personal.

222. A este respecto, la Sala reiteró que el derecho al descanso supone dos variables que deben ser cabalmente aseguradas por el Estado colombiano. Por una parte, la jornada laboral diaria y semanal, de suyo, debe contemplar un periodo de descanso obligatorio. Por otra parte, que por cada año de trabajo efectivo el trabajador debe gozar igualmente de un lapso de descanso que, además, sea pagado por su empleador (vacaciones periódicas pagadas). Sobre este último aspecto, la Sala destacó que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el disfrute de un periodo de vacaciones pagas, como parte del derecho fundamental al descanso, tiene sustento constitucional y debe ser asegurado por el Estado y la sociedad. En primer lugar, porque existe una clara justificación ligada a la necesidad de reponer la fuerza de trabajo como consecuencia por el desgaste biológico soportado por el trabajador (C-897 de 2003, C-019 de 2004 y C-035 de 2005). En segundo lugar, porque las vacaciones no solo son un tiempo que debe ser destinado para recuperar el desgaste de la fuerza de trabajo, sino que también debe ser un tiempo valorado para su realización personal y la de su familia, es decir, para tener una vida digna (C-669 de 2006 y C-171 de 2020). Y, en tercer lugar, porque el disfrute de las vacaciones no solo contribuye a la reposición de la fuerza de trabajo

y a la materialización de la vida digna, sino que también impacta en la propia realización y desempeño eficiente del trabajo (C-035 de 2005).

223. En línea con lo anterior, planteó que en tanto el derecho a disfrutar de las vacaciones se ha entendido como irrenunciable y su compensación en dinero una medida restringida y excepcional, existe un mandato de estirpe constitucional según el cual, al causarse el derecho a las vacaciones, estas deben ser concedidas, o bien directamente por el empleador o bien a petición del interesado, sin que en este ámbito sea procedente una negativa arbitraria. Sobre este aspecto, la Sala retomó la Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual la Corte analizó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, ulteriormente sancionada como la Ley 270 de 1996. Esto, para insistir en que aun cuando la función jurisdiccional, propia de la Rama Judicial, se debe ejercer de forma permanente, ello no puede obrar en contra de los derechos laborales de los funcionarios del Estado, quienes también fungen como trabajadores que emplean su fuerza de trabajo intelectual en beneficio de la administración de justicia. Adicionalmente, reiteró que existen unos límites al desempeño de la función, los cuales no riñen con la naturaleza ininterrumpida y permanente de la prestación del servicio público de justicia, y se traducen entre otros aspectos en: (i) el horario de trabajo; (ii) la vacancia judicial colectiva; (iii) las vacaciones individuales, y (iv) las licencias que pueden ser solicitadas por los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

224. Para concluir este apartado, la Sala sostuvo que el Estado debe encontrar fórmulas de arreglo que concilien estos dos intereses: los derechos de sus servidores y la prestación continua de un servicio público esencial como la administración de justicia. Sin que lo segundo pueda alcanzarse en desmedro de lo primero, so pena de transgredir los derechos fundamentales al descanso y a la dignidad humana de la población trabajadora vinculada a la administración de justicia, pues las razones de índole administrativa no pueden ser utilizadas de manera arbitraria para desconocer estos derechos.

225. En tercer lugar, al abordar la descripción del trámite administrativo que actualmente regula la concesión de vacaciones a los empleados y funcionarios judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, previsto en la Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, encontró que el reglamento administrativo que actualmente rige en este asunto no regula el trámite administrativo de concesión de

vacaciones individuales a empleados judiciales, pues únicamente se refiere de forma expresa al procedimiento para la concesión de vacaciones individuales a los funcionarios judiciales de dicho régimen.

226. En cuarto lugar, al analizar los casos en concreto, la Sala encontró que la situación administrativa a la cual se enfrentan los diferentes nominadores como directores de los despachos judiciales es compleja y refleja que su negativa a conceder las vacaciones a los actores no es necesariamente caprichosa e injustificada, como lo afirman las diferentes DESAJ. Para arribar a esta conclusión, tuvo en cuenta que, ante la negativa de las DESAJ a conceder los certificados de disponibilidad presupuestal, el nominador se encuentra forzado a elegir entre garantizar el adecuado funcionamiento del despacho a su cargo y la satisfacción de los derechos laborales de los empleados que lo conforman. Esto, porque los despachos judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual tienen una característica en común que se refiere a la urgencia, importancia y volumen de los asuntos que deben tramitar de forma ininterrumpida, lo cual implica, además, la necesidad de garantizar la evacuación expedita de los trámites a su cargo.

228. A partir de lo anterior, concluyó que en los casos analizados tanto las DESAJ como el Consejo Superior de la Judicatura han contribuido a la vulneración del derecho fundamental al descanso de los actores, pues no lo han garantizado en debida forma. Frente a este aspecto, insistió en que a las autoridades administrativas de la Rama Judicial les corresponde, por mandato constitucional y legal, procurar la protección de los trabajadores judiciales y el adecuado funcionamiento de la administración de justicia. De esta manera, se planteó que los argumentos que aducen la ausencia de regulación del trámite administrativo de concesión de vacaciones por parte del Consejo Superior de la Judicatura, así como la inferencia de su prohibición tácita para el caso de la contratación de remplazos para los empleados judiciales, desatienden las obligaciones que le son exigibles a estas entidades frente a los derechos de los funcionarios y empleados judiciales. Esto se ve intensificado por el hecho de que en varios de los casos los actores cuentan con más de dos periodos de vacaciones acumulados e, incluso, han tenido que recurrir en más de una ocasión a la presentación de tutelas para que se les concedan las vacaciones.

229. A juicio de la Corte, tanto los empleados como los funcionarios judiciales contribuyen en conjunto al funcionamiento efectivo y eficiente del sistema judicial. Por lo tanto, garantizar

un enfoque coherente y equitativo en cuanto al descanso remunerado no solo apunta a proteger los derechos individuales de los trabajadores, sino también a fortalecer la salud y el bienestar general del sistema judicial. De manera que resulta inadmisibles que, al amparo de una supuesta ausencia de regulación del trámite administrativo, se dispensen tratamientos diferenciados en la garantía de los derechos fundamentales entre los funcionarios y empleados judiciales, así como entre aquellos que pertenecen al régimen individual y los que están vinculados a juzgados cuyo régimen vacacional es colectivo. Aunque la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura no regula el trámite para la concesión de vacaciones individuales a los empleados judiciales, la Sala afirmó que esto no significa que aquellos no tengan derecho a que se programen sus vacaciones o a ser remplazados durante el periodo en el cual disfrutaban de dicha prestación, pues ni la referida circular reglamenta el asunto ni lo prohíbe, como parecieran entenderlo las DESAJ en sus respuestas durante los diferentes trámites de tutela.

230. Desde la perspectiva señalada, la Sala precisó que el contar con un remplazo mientras se disfruta del periodo de vacaciones individuales hace parte de la garantía de los trabajadores judiciales a acceder a un descanso adecuado y no simplemente el cumplir con la formalidad de no asistir a la sede laboral. Esto, en la medida en que el tiempo durante el cual el empleado se encuentra de vacaciones debe ser usado exclusivamente para que este descanse, recupere sus energías y, en general, para su propia realización personal y familiar a través de la disposición autónoma de su tiempo libre, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con la garantía de la dignidad humana. De esta manera, la garantía del derecho al descanso no solo implica que se observe su dimensión temporal, sino que esta responde a aspectos sustanciales como la calidad del descanso, el bienestar físico y mental del trabajador, así como su autonomía en la gestión del tiempo libre. Por ello, sostuvo que el derecho fundamental al descanso se vería afectado si durante este periodo se le siguen asignando al trabajador tareas o se le mantiene en incertidumbre respecto de la acumulación de las mismas al momento de su reincorporación, lo cual tiene la capacidad de repercutir, sin duda, en su salud física y mental, así como en su bienestar general.

231. La Sala también encontró que la designación de un funcionario que remplace a quien debe disfrutar de sus vacaciones es una medida imprescindible, tanto para asegurar la prestación adecuada del servicio por parte de personal calificado como para garantizar el goce efectivo del derecho al descanso de los trabajadores judiciales cuyo régimen de

vacaciones es individual. Por ello no es viable adoptar medidas como la redistribución de la carga de trabajo entre los demás empleados del despacho, si se tiene en cuenta el contexto de congestión judicial en el cual se encuentran estos juzgados. De un lado, advirtió que implica trasladar a los demás compañeros de trabajo del empleado la carga que tiene el Estado de garantizar su derecho al descanso, y, del otro, aumentar la presión y ritmo de trabajo sobre los empleados que continúan en sus funciones para dar respuesta a la contingencia, lo cual también tendrá una necesaria incidencia en los derechos de aquellos y en la calidad del trabajo desarrollado. Además, este tipo de medidas no tienen en cuenta que no es factible suplir la realización de funciones específicas en los despachos porque esas labores requieren de conocimientos previos y ciertas habilidades en el desempeño de la función, los cuales no son comunes ni equivalentes para todos los empleados.

232. Por otra parte, la Sala puso de presente que la actuación de las entidades accionadas no solo impacta en el derecho fundamental al descanso de los actores, sino que podría tener incidencia en la garantía de otros derechos como la salud física y mental, así como en la dignidad humana de los funcionarios y empleados judiciales a quienes se les ha impedido acceder a las vacaciones en igualdad de condiciones. Además, advirtió que esta situación también incide en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia porque la vulneración de los derechos de los actores impacta en la cantidad de trabajo a su cargo, la eficiencia de sus labores y, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, ha repercutido en el aumento de la litigiosidad en materia de tutela para obtener la garantía de este derecho, por lo cual es posible señalar que se trata de una situación con diversas repercusiones.

233. De este modo, al margen de los remedios judiciales a adoptar en cada expediente en específico, la Sala encontró necesario impartir una orden al Consejo Superior de la Judicatura para que, en un plazo que no exceda los seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, y previa consulta y o participación de los jueces, adopte la reglamentación necesaria para garantizar la efectividad del derecho a las vacaciones que se ejerzan en forma individual al interior de la Rama Judicial, y, a partir de la debida planeación, se prevenga la aplicación de razones de orden presupuestal, logístico o administrativo como barreras para el disfrute de dicho derecho. Esta reglamentación debe ser integral y suficiente para proteger y promover el derecho al trabajo de los funcionarios y empleados judiciales en condiciones dignas, lo cual debe comprender aspectos como el descanso, la salud mental y

física, el equilibrio entre la vida laboral y personal y la prevención del agotamiento laboral.

234. Por último, aunque en la mayoría de los expedientes analizados se estudiaron casos de empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, la Sala estimó necesario efectuar un análisis separado del expediente T-9.098.050, tras considerar que es un asunto disímil de la generalidad de los expedientes analizados por tratarse de un funcionario judicial – juez promiscuo municipal – a quien se le suspendieron las vacaciones pese a encontrarse en el régimen colectivo.

235. Para resolver el problema jurídico planteado en el caso concreto, la Sala constató que el supuesto de hecho administrativo en el cual se encuentra el actor no está regulado en la Circular PSAC11-44 del Consejo Superior de la Judicatura, en la medida en que esta disposición únicamente se refiere a la concesión de vacaciones para funcionarios judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual. Por tanto, como la DESAJ-Tunja ha acudido a las disposiciones de la citada circular para negar la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal solicitado, en similar forma a como ocurrió con los empleados judiciales cuyo régimen de vacaciones es individual, la Sala concluyó que tanto la DESAJ-Tunja como el Consejo Superior de la Judicatura han contribuido a la vulneración de los derechos fundamentales del actor, tras omitir garantizar la contratación de un remplazo durante su periodo de descanso, so pretexto de una aparente prohibición establecida por aludida circular. En consecuencia, estimó necesario conceder el amparo reclamado por el actor y poner de presente que la deficiencia advertida en el trámite administrativo de concesión de las vacaciones también impacta a algunos funcionarios judiciales cuyo régimen de vacaciones es colectivo, pero que, debido a situaciones administrativas particulares, como la asignación de turnos de disponibilidad, tienen que disfrutarlas de manera individual.

II. II. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE, por las razones desarrolladas en la presente sentencia, los fallos proferidos el 19 de octubre de 2022 por el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, Sección segunda – Subsección A en el expediente T-9.060.048; el 27 de septiembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el expediente T-9.064.149; el 21 de septiembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de oralidad en el expediente T-9.065.761; el 20 de octubre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B en el expediente T-9.101.700 y el 29 de agosto de 2022 por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B en el expediente T-9.117.442, en tanto ampararon el derecho fundamental al descanso de los actores, en los términos de esta providencia.

SEGUNDO.- MODIFICAR PARCIALMENTE el fallo de segunda instancia proferido el 26 de octubre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B dentro del expediente T-9.096.728, en el sentido de PRECISAR que se concede al actor el amparo del derecho fundamental al descanso, en los términos de esta providencia.

TERCERO.- CONFIRMAR la decisión de primera instancia proferida el 29 de julio de 2022 por el Juzgado Cincuenta y dos Penal del Circuito de Bogotá dentro del expediente T-9.073.539, en tanto amparó el derecho fundamental de petición de la actora. De otra parte, MODIFICAR PARCIALMENTE el fallo de primera instancia proferido el 22 de septiembre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección cuarta, dentro del expediente T-9.069.440, en el sentido de PRECISAR que se concede a la actora el amparo del derecho fundamental al descanso, en los términos de esta providencia.

CUARTO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 22 de septiembre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección Primera, dentro del expediente T-9.065.871, mediante el cual se declaró la improcedencia del amparo invocado. En su lugar, MODIFICAR PARCIALMENTE la decisión de primera instancia adoptada el 30 de agosto de 2022 por la Sala tercera de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el sentido de PRECISAR que se concede a la actora el amparo del derecho fundamental al descanso, en los términos de esta providencia.

QUINTO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 18 de febrero de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C dentro del expediente T-8.735.764, mediante el cual se declaró improcedente el amparo invocado. En su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE la decisión de primera instancia del 4 de octubre de 2021, a través de la cual

el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B concedió al actor el amparo del derecho fundamental al descanso, en los términos de esta providencia.

SEXTO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 17 de junio de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C en el expediente T-8.939.602, mediante el cual se revocó la decisión de primera instancia que concedió a la actora el amparo de sus derechos al trabajo en condiciones dignas, salud e igualdad. En su lugar, MODIFICAR PARCIALMENTE la decisión de primera instancia adoptada el 21 de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala segunda de oralidad, en el sentido de PRECISAR que se concede a la actora el amparo del derecho fundamental al descanso, en los términos de esta providencia.

SÉPTIMO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 26 de agosto de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección C en el expediente T-9.069.227, mediante el cual se confirmó la decisión proferida el 2 de junio de 2022 por el Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección A, que a su vez negó el amparo invocado. En su lugar, CONCEDER al actor la protección de su derecho fundamental al descanso y, en consecuencia, ORDENAR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial – Medellín que verifique si el actor aún se encuentra vinculado al despacho judicial y no ha disfrutado las vacaciones solicitadas. Cumplida esta actuación, si el actor todavía está vinculado al despacho judicial y no ha disfrutado de sus vacaciones, se le ORDENA al Juez Coordinador del Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, conceda al actor las vacaciones solicitadas y, en el mismo término, a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial – Medellín que, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ, realice los trámites financieros y administrativos necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio a cargo del despacho judicial, mientras el actor disfruta de sus vacaciones, en los términos de esta providencia.

OCTAVO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido el 21 de octubre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección A en el expediente T-9.098.050, mediante el cual se había declarado improcedente el amparo invocado por el accionante. En su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo de primera instancia proferido el 15 de junio de 2022 por el Consejo de Estado, Sección tercera – Subsección B, con la precisión de que se concede al

actor el amparo del derecho fundamental al descanso, en los términos de esta providencia.

NOVENO.- MODIFICAR los fallos proferidos el 4 de octubre de 2022, en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, y el 12 de septiembre de 2022, en primera instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto dentro del expediente T-9.085.220. Lo anterior, en el sentido de ORDENAR la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial – Pasto que verifique si la actora aún se encuentra vinculada al despacho judicial y no ha disfrutado las vacaciones solicitadas. Cumplida esta actuación, si la actora todavía está vinculada al despacho judicial y no ha disfrutado de sus vacaciones, se le ORDENA al Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, conceda a la actora las vacaciones solicitadas y, en el mismo término, a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial – Pasto que, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ, realice los trámites financieros y administrativos necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio a cargo del despacho judicial, mientras la actora disfruta de sus vacaciones, en los términos de esta providencia.

DÉCIMO.- ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, en un plazo que no exceda los seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, y previa consulta y o participación de los jueces, adopte la reglamentación necesaria para garantizar la efectividad del derecho a las vacaciones que se ejerzan en forma individual al interior de la Rama Judicial, y, a partir de la debida planeación, se prevenga la aplicación de razones de orden presupuestal, logístico o administrativo como barreras para el disfrute de dicho derecho, en los términos señalados en esta sentencia.

UNDÉCIMO.- Por Secretaría General, LÍBRENSSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

Referencia: Sentencia SU-296 de 2023

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Estoy de acuerdo con la decisión de amparar los derechos de los accionantes. Sin embargo, estimo necesario aclarar mi voto, de una parte, respecto del análisis de procedencia de las acciones de tutela y la necesidad de establecer una regla de unificación para tales fines, y de otra, respecto del alcance de la efectividad del derecho amparado.

En relación con la procedencia de las acciones de tutela, al igual que la mayoría encuentro acreditada la exigencia de subsidiariedad. No obstante, considero que la verificación de dicho requisito debió hacerse analizando cada caso específico, lo que no ocurrió en la sentencia objeto de esta aclaración, en la que se estableció una regla de unificación para subsumir en ella todos los casos acumulados, omitiendo con esto hacer un análisis minucioso de las actuaciones adelantadas por cada uno de los accionantes para la exigibilidad de sus derechos. De haber efectuado tal análisis, la Sala Plena habría podido concluir que en todos los expedientes estaba acreditado el requisito de subsidiariedad y, en consecuencia, prescindir de la regla de unificación que planteó, dado que esta resultaba innecesaria.

En cuanto a la efectividad del derecho amparado, considero que en estricto sentido dicha efectividad se circunscribe a ordenarle a los nominadores conceder el derecho al descanso de los servidores judiciales, sin anteponer razones de orden administrativo o financiero para tal finalidad.

Lo anterior, por dos motivos. Primero, porque la efectividad de los derechos fundamentales, prima facie, no puede supeditarse a cuestiones presupuestales. Y segundo, debido a que la Constitución Política no reconoce ningún tipo de “derecho al reemplazo”. Es verdad que la Carta Política es el fundamento del derecho al descanso, pero de allí no se deriva el deber de supeditar la efectividad de dicha garantía al nombramiento de un reemplazo que cumpla las funciones del servidor que solicita vacaciones.

No quiero decir con esto que la provisión temporal del cargo no sea relevante. En mi criterio, la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia supone, entre otras, que los jueces de la República puedan contar con el apoyo necesario para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. De allí que hubiere acompañado la orden dirigida al Consejo Superior de la Judicatura, consistente en regular con precisión el trámite para la solicitud y concesión de las vacaciones a las que tienen derecho los servidores judiciales. Lo relevante, en mi criterio, es que se adopten medidas tendientes a eliminar las barreras que impiden el disfrute efectivo del derecho al descanso, valorando las funciones ejercidas por el titular del derecho y teniendo en cuenta las necesidades de personal de los despachos judiciales, pero sin supeditar el derecho fundamental al nombramiento del reemplazo.

Con fundamento en estas consideraciones, aclaro mi voto.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA SU.296/23

Referencia: Expediente T-8.735.764 AC

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto parcialmente de la adoptada mediante la sentencia SU-296 de 2023, principalmente porque no comparto la orden dada al Consejo Superior de la Judicatura para que reglamente el disfrute de las vacaciones individuales en la Rama judicial, y menos aún lo dispuesto en relación con la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal para la contratación de los reemplazos durante las vacaciones de los empleados del régimen individual de vacaciones.

1. 1. El derecho a disfrutar del descanso no depende de la designación de un reemplazo

Refiere la sentencia SU-296 de 2023 que la designación de un funcionario que remplace a quien debe disfrutar de sus vacaciones es una medida imprescindible, tanto para asegurar la prestación adecuada del servicio por parte de personal calificado como para garantizar el goce efectivo del derecho al descanso. Disiento de dicha conclusión, pues el derecho a disfrutar del descanso no depende de la designación del reemplazo ni de la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP).

De acuerdo con el artículo 146 de la Ley 270 de 1996 “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”.

De manera que el nominador tiene el deber de conceder las vacaciones individuales una vez causadas, siempre que la necesidad del servicio lo permita. Por tanto, es su deber planificar los períodos de disfrute de vacaciones por parte de sus empleados y en la misma medida organizar las cargas laborales con el tiempo debido para evitar traumatismos o la afectación grave de la función esencial de la administración de justicia.

Tal como esta corporación señaló en la sentencia C-037 de 1996 “la ley está facultada para establecer aquellas situaciones en que la administración de justicia pueda disponer de los mismos beneficios laborales de que gozan todos los demás funcionarios del Estado y los particulares; desde los límites propios de un horario de trabajo hasta los casos de vacancia judicial, vacaciones individuales o licencias que soliciten los funcionarios y empleados de la rama, sin que por ello pueda concluirse que este servicio público (Art. 365 C.P.) se esté prestando en forma interrumpida o no permanente. (...) Así, entonces, puede la ley -o en su defecto la autoridad competente- fijar o modificar, dentro de unos márgenes razonables, los horarios de trabajo, disponer los días de descanso y determinar los períodos de vacaciones -individuales o colectivas-, sin que ello atente o comprometa el carácter de permanente que la Carta Política le ha dado a la administración de justicia”.

Adicionalmente, como se puede advertir del artículo 146 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la concesión de dichas vacaciones no se encuentra supeditada a la expedición de CDP ni a la designación de los reemplazos, como lo plantea la sentencia SU-296

de 2023, con el argumento de la sobrecarga laboral que tienen los despachos judiciales y en la afectación que provoca la redistribución de las tareas durante el disfrute de las vacaciones del empleado. Un análisis de esta naturaleza corresponde al Consejo Superior de la Judicatura y debe hacerse teniendo datos concretos sobre las cargas en los distintos distritos y circuitos y los demás supuestos de los que depende que sea o no necesario el reemplazo, así como sobre las posibilidades reales de superar la supuesta sobrecarga con una adecuada planificación de las vacaciones y de la reasignación temporal de funciones.

En efecto, la eventual sobrecarga laboral en los despachos judiciales es una situación que no debería repercutir en el derecho que tienen los empleados a disfrutar de sus vacaciones. Por tanto, para hacer efectiva la garantía del derecho fundamental al descanso, los nominadores de cada caso particular deben programar las vacaciones de los empleados accionantes, de tal manera que se atiende de forma ponderada las necesidades de los empleados y las del servicio. Se trata de dos situaciones administrativas que deben ser resueltas por los nominadores y la administración a partir de las necesidades del servicio y atendiendo a las particularidades de cada despacho judicial.

2. La orden al Consejo Superior de la Judicatura no tiene sustento legal

El resolutivo décimo de la sentencia SU-296 de 2023 ordena “al Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, en un plazo que no exceda los seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, y previa consulta y o participación de los jueces, adopte la reglamentación necesaria para garantizar la efectividad del derecho a las vacaciones que se ejerzan en forma individual al interior de la Rama Judicial, y, a partir de la debida planeación, se prevenga la aplicación de razones de orden presupuestal, logístico o administrativo como barreras para el disfrute de dicho derecho, en los términos señalados en esta sentencia”.

Conforme a la parte considerativa, es posible concluir que la regulación que llegue a efectuar el Consejo Superior de la Judicatura debe necesariamente incluir como medida para garantizar el derecho al descanso, el “procedimiento administrativo para vincular temporalmente a quien reemplazará al trabajador que disfrutará de su periodo individual de vacaciones”. En efecto, no cabe otra interpretación de consideraciones incluidas en la sentencia tales como: “el contar con un reemplazo mientras se disfruta del periodo de

vacaciones hace parte de la garantía de acceder a un descanso adecuado y no simplemente el cumplir con la formalidad de no asistir a la sede laboral” y/o “la designación de un funcionario que remplace a quien debe disfrutar de sus vacaciones es una medida imprescindible, tanto para asegurar la prestación adecuada del servicio por parte de personal calificado como para garantizar el goce efectivo del derecho al descanso”. Es decir, a pesar de que en alguna parte de la sentencia la inclusión del reemplazo como una medida podría parecer simplemente una sugerencia (fj.185), realmente termina siendo una imposición después de la lectura detenida e integral de la sentencia.

En ese sentido considero que la orden mencionada no era procedente, primero, en tanto que no existe sustento constitucional ni legal para exigir la previsión de un reemplazo ante la situación administrativa de las vacaciones de los empleados de la rama judicial como se deduce de la sentencia. Y segundo, porque no es posible asumir que en todos los casos el hecho de que un empleado judicial disfrute de sus vacaciones implica necesariamente una afectación grave del funcionamiento del despacho judicial que haga imperativa la designación de un reemplazo.

Por las razones expuestas, salvo parcialmente el voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado