



---

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**  
**Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023).

**Referencia:** Acción de tutela  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2023-01053-01  
**Accionante:** LIZETH AGUDELO ORTIZ  
**Accionado:** CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE BOGOTÁ Y OTROS  
**Tema:** Derechos fundamentales al trabajo y al descanso remunerado / autorización expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal / Reconocimiento y pago de vacaciones individuales empleado de la rama judicial.



***sentencia de segunda instancia***

---

La Sala decide la impugnación formulada por la accionante contra la sentencia del 2 de junio de 2023 proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado mediante la cual rechazó por improcedente la acción de tutela de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

La señora Lizeth Agudelo Ortiz, actuando en nombre propio, invocó la protección de los derechos fundamentales al trabajo y al descanso remunerado, con fundamento en los siguientes:



## ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

### 1. HECHOS

**1.1.** Manifiesta la accionante que la coordinadora de asuntos laborales de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá certificó mediante oficio n.º DESAJBOCER22-2963 del 23 de noviembre de 2022 que cuenta con un período de vacaciones causado entre el 6 de julio de 2021 y el 5 de julio de 2022.

**1.2.** El 11 de diciembre de 2022 solicitó al titular del Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá conceder el disfrute del período de vacaciones a partir del 10 de abril de 2023, el cual fue otorgado mediante la Resolución N.º 16/2022 del 11 de diciembre de 2022.

**1.3.** Por lo anterior, solicitó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá la asignación de la partida presupuestal por el término de 22 días para el nombramiento del respectivo remplazo durante el período de vacaciones, petición que fue negada a través del oficio n.º DESAJBOTH022-2731 del 15 de diciembre de 2022.

**1.4.** Por ende, mediante Resolución n.º 01/ 2023 del 23 de febrero de 2023, el despacho judicial en mención resolvió negar el disfrute de sus vacaciones por necesidad del servicio.



### 2. PRETENSIONES

Con fundamento en lo anterior, solicitó:



## ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

«1. Se tutele mi derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y, en consecuencia, se ordena a la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá – Cundinamarca o quien corresponda, que en el término de 48 horas se sirva disponer lo necesario para que se expida la correspondiente disponibilidad presupuestal en el rubro para el nombramiento de mi remplazo, durante el disfrute de mi periodo de vacaciones, por el termino de veintidós (22) días, a partir del 10 de abril de 2023. 2. Se ordene al Juez 31 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., que una vez se expida la certificación de disponibilidad presupuestal en el rubro para el nombramiento de mi remplazo, por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá – Cundinamarca o quien corresponda, me conceda el periodo de vacaciones solicitado.»

### 3. INTERVENCIONES

Mediante auto del 1.º de marzo de 2023, la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó notificar al Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá – Cundinamarca y al Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C. como accionados.



**3.1. La Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura** solicitó ser desvinculada del presente proceso, argumentando que carece de legitimación en la causa por pasiva.

**3.2. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** pidió se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva por no estar llamada a disponer de los recursos que permitan el nombramiento del respectivo remplazo durante el período de vacaciones solicitado por la accionante.

Por otra parte, señaló que la acción de tutela es improcedente, porque está dirigida contra un acto administrativo de carácter general contenido en la Circular PSAC11-44 del 23 de noviembre de 2011.



---

#### ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

**3.3. La Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá** manifestó no tener legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, teniendo en cuenta que es el juez nominador quien de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de la Ley 270 de 1996 tiene la discrecionalidad de programar los turnos de descanso de la planta de personal que presta sus servicios dentro del despacho judicial.

**3.4. El Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá,** por conducto del titular del despacho judicial, sostuvo que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante al tiempo que pidió acceder a las pretensiones por ella formuladas.

Al respecto, informó que concedió un período de vacaciones mediante Resolución n.º 16/22 del 11 de diciembre de 2022 a partir del 10 de abril de 2023, razón por la que solicitó la partida presupuestal por el término de 22 días para el nombramiento del respectivo remplazo, petición que fue negada a través del oficio n.º DESAJBOTH022-2731 del 15 de diciembre de 2022, por lo que consideró necesario suspender las vacaciones por necesidad del servicio.



#### **4. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

La Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, mediante sentencia del 3 de junio de 2023 rechazó por improcedente la acción de tutela, al considerar que la parte actora tiene a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para



---

#### ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

controvertir los actos administrativos cuestionados, además de la suspensión provisional como medida cautelar.

En ese contexto, al existir otros medios de defensa judicial y no estar acreditada la existencia de un perjuicio irremediable declaró su improcedencia.

#### **4. IMPUGNACIÓN**

La parte accionante impugnó el fallo de primera instancia, al considerar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales invocados, pues no goza de la inmediatez que tiene el mecanismo constitucional y, por el contrario, puede prolongar la vulneración de sus derechos.



### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. Problema jurídico**

Vistos los antecedentes del caso, le corresponde a la Sala determinar si las autoridades accionadas violaron los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y al descanso remunerado del accionante, al no expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para pagar el salario de la persona que remplace al funcionario que solicite el disfrute de su período de vacaciones.

#### **2. Fundamentos de decisión**

El artículo 86 de la Constitución Política dispone toda persona tendrá derecho a ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces,



---

#### ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. No obstante, 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.

Por su parte, el numeral 1.º del artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991 establece, que la acción de tutela no procederá entre otros casos, cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.



Conforme a las normas anteriores, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela obedece al principio de subsidiariedad, cuya condición no implica que pueda reemplazar los medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho, ni que pueda revivir oportunidades procesales vencidas como consecuencia de la inactividad injustificada del interesado, ni tampoco constituye un último medio judicial para alegar la vulneración o afectación de un derecho.

### **3. Caso concreto**

**3.1.** En el presente asunto, la accionante solicita la protección de los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y al



---

ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

descanso remunerado ante la negativa de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá en la asignación presupuestal para el nombramiento de un empleado judicial durante el período de vacaciones que ya causó por pertenecer al régimen de vacaciones individuales.

Por su parte, la Sección Tercera Subsección C de esta corporación rechazó por improcedente la acción de tutela, al estimar que la accionante tiene a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir los actos administrativos cuestionados, además de la suspensión provisional como medida cautelar.

En el escrito de impugnación la parte demandante manifestó que dicho medio de control no era el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales invocados, puesto que no goza de la inmediatez que tiene el mecanismo constitucional, pues por el contrario sostuvo que se puede prolongar la vulneración de sus derechos.

Ahora bien, a fin de resolver la presente impugnación, es necesario señalar que si bien la Sala de Subsección en providencias que guardaron similitud fáctica y jurídica con el caso aquí estudiado había adoptado una posición en el sentido de negar las pretensiones de la demanda, cambió su postura en el proceso de tutela identificado con el radicado n.º 05001 23 33 000 2022 00602 01<sup>1</sup>, con los siguientes argumentos:

---

<sup>1</sup> Demandante: Diego Adrián Gómez Ortega; demandado: Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín - Antioquia y otros. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.





---

ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

En primer término, **frente a la procedencia de la acción de tutela**, la Sala consideró plausible analizar la solicitud de amparo constitucional como mecanismo definitivo, toda vez que: i) el perjuicio es a) *cierto e inminente*, porque el disfrute del derecho al descanso de la accionante no obedece a meras conjeturas o especulaciones, sino que resulta razonable en aras de garantizarle de manera plena el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; b) *grave*, porque no solamente la Constitución Política, sino también las normas internacionales citadas, protegen al accionante en tanto que la falta de descanso pone en riesgo sus condiciones físicas, mentales e intelectuales y c) de *urgente atención*, en el sentido de que es necesario que se permita disfrutar, de manera oportuna, el derecho al descanso y a las vacaciones causadas por cada año de trabajo ii) En ese orden de ideas, se configura una afectación del derecho fundamental al descanso que requiere con inminencia la adopción de medidas que permitan el disfrute de las vacaciones; iii) los medios de control existentes no son efectivos para proteger de forma inmediata el derecho fundamental invocado, puesto que estos comprenden la culminación de etapas procesales, por lo que sería injustificado imponer al accionante acudir a estos instrumentos en tanto se prolongaría por un lapso considerable la posibilidad de que acceda a sus vacaciones.



Por ello, la Sala considera, contrario a lo señalado por la primera instancia, que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo, en la medida en que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo, oportuno y eficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados en protección.





## ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

**3.2.** Por otra parte, en relación con el argumento expuesto por las entidades en relación con que únicamente se encuentra reglamentada la posibilidad de expedir certificados de disponibilidad presupuestal para funcionarios de la Rama Judicial pero no para empleados, esta Sala sostuvo:

Además, las circulares consignadas en esta providencia instituyen un proceder discriminatorio que afecta el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas previsto en el artículo 53 de la Carta Política, norma que eleva a derecho fundamental el descanso, pues es evidente que con la distinción entre los funcionarios y empleados consignada tanto en estos pronunciamientos como en el acto expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia, que sirve de parámetro para el otorgamiento del derecho a las vacaciones, concediéndolo para los primeros y negándolos para los segundos, se desconoce de manera palmaria el derecho fundamental a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Carta Política, pues no existen razones válidas para justificar el trato diferente<sup>2</sup>

El sometimiento de los empleados judiciales para que cumplan sin derecho al disfrute de las vacaciones la delicada y fatigosa labor en los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín y Antioquia en la cual está involucrada, nada más y nada menos que la libertad de las personas, implica la afectación de su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, que encierra no solamente el derecho al descanso sino a la salud la cual se ve menguada por la falta de oportunidad que todo ser humano necesita para nutrirse de espacios de esparcimiento, de ocio, de convivencia familiar y social, lo cual redundaría no solamente en su integralidad sino que mejora la calidad de vida.

La privación del derecho al descanso que le fue impuesta al accionante como sí se facilita para los funcionarios judiciales respecto de los cuales se desarrolló un procedimiento para el disfrute de las vacaciones, no dignifica el derecho al trabajo y configura un sacrificio que no tiene respaldo en el ordenamiento jurídico, puesto que las implicaciones presupuestales no son un factor de sorpresa para los ordenadores del gasto en tanto que no es una simple casualidad que el empleado judicial decida solicitar su derecho al disfrute de las vacaciones. En síntesis, la falta de reglamentación en el disfrute de las vacaciones de los empleados de la Rama Judicial en el régimen individual, aunque sería un instrumento necesario para el conocimiento del trámite previo y para instrumentalizar el nombramiento que corresponde efectuar al titular del despacho, no es óbice para impedir la materialización del derecho al disfrute de las vacaciones y para expedir el certificado de disponibilidad en orden a nombrar al reemplazo, en razón a que prevalecen las normas de rango superior que salvaguardan el derecho al descanso.

Conforme a lo expuesto, la Sala considera que con la protección impartida por el *a quo* a través de esta vía de amparo, el operador judicial no se está inmiscuyendo de manera injustificada en el ámbito de competencia de las autoridades que tienen a su cargo el manejo del presupuesto, dado que resulta razonable que el Estado garantice de forma eficaz el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas con la concesión del derecho al descanso, el cual

<sup>2</sup> La prosperidad de la acción de tutela por la omisión en la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal para designar en reemplazo del actor a otra persona durante el disfrute de sus vacaciones hace innecesario examinar si se vulnera el derecho a la igualdad fundado en que según se afirma en el escrito de tutela a compañeros del accionante, en situación similar como consecuencia de la vía de amparo se ordenó asignar la partida presupuestal.





## ACCIÓN DE TUTELA

**Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01**

**Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz**

para el caso se ve entorpecido por una limitante de índole presupuestal, la que debió preverse porque es un derecho adquirido del empleado judicial que una vez cumpla con la prestación del servicio durante un año tenga derecho al disfrute de sus vacaciones por el lapso de 22 días.

Además, la omisión de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como órgano estatal encargado de administrar los recursos destinados para el funcionamiento de la Rama Judicial, en incluir en el presupuesto la partida correspondiente para el disfrute de las vacaciones del empleado judicial, en orden a que la nominadora efectuara el nombramiento durante su lapso de descanso, afecta el servicio porque impone a los demás empleados e incluso al nominador, la tarea de redistribuir las funciones, lo cual significa que por efectos de la sobrecarga de trabajo el ritmo de producción no pueda ser igual a si se contara con otra persona para que asuma las ocupaciones del empleado en vacaciones disfrutadas.

En ese orden de ideas, puesto en la balanza la necesidad de continuidad en la prestación del servicio con el derecho al disfrute de las vacaciones del empleado, prevalece este último, en tanto no beneficia a la administración de justicia; por el contrario, la perjudica toda vez que aumentar el cúmulo de trabajo en los demás empleados del despacho representa un mayor esfuerzo que conlleva desgaste físico y mental, propicia congestión y riesgo de una menor producción que afecta el derecho a la administración de justicia en el cual está involucrado, para el caso, el derecho a la libertad de las personas.

De otra parte, se aprecia que como la decisión de la nominadora dependía de la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal por parte de la Dirección Seccional, no resulta necesario someter a examen de violación de los derechos fundamentales la respuesta negativa al disfrute que emitió porque el obstáculo para otorgar la pausa en el ejercicio de las actividades que el ordenamiento jurídico consagró en favor del accionante, estuvo representado en la falta del certificado de disponibilidad presupuestal, omisión en la cual incurrió la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín – Antioquia, y que propicia pronunciamientos como los emitidos por la titular de la dependencia judicial mencionada, que aunque son razonables dada las necesidades del servicio, privan del núcleo esencial del derecho fundamental al descanso a los empleados judiciales del régimen de vacaciones individuales.



En ese orden de ideas, considera la Sala de Subsección que la negativa a la solicitud de expedición del certificado de disponibilidad presupuestal para que sea nombrado un remplazo con ocasión al disfrute de las vacaciones de la accionante constituye una vulneración de sus derechos fundamentales al descanso y al trabajo en condiciones dignas y justas, razón por la cual, se revocará la decisión de primera instancia que rechazó la acción de tutela por improcedente, para en su lugar conceder el amparo constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al descanso y al trabajo en condiciones dignas y justas de la accionante y, en consecuencia, se ordenará:



---

ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

(i) A la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, proceda a apropiar los recursos para que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca, emita el certificado de disponibilidad presupuestal para el remplazo por vacaciones de la señora Lizeth Agudelo Ortiz.

(ii) A la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca que, una vez apropiados los recursos por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, dentro de los cinco (5) días siguientes, proceda a emitir el certificado de disponibilidad presupuestal para el pago de las respectivas vacaciones.

(iii) Al Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca notifique la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal a favor de la señora Lizeth Agudelo Ortiz para el disfrute de sus respectivas vacaciones, proceda a proferir el acto administrativo en el que resuelva sobre la solicitud de vacaciones individuales formulada por la accionante.



### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda – Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



---

ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

**FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia del 3 de junio de 2023 proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado. En su lugar,

**SEGUNDO: AMPARAR** los derechos fundamentales al descanso y al trabajo en condiciones dignas y justas de la señora Lizeth Agudelo Ortiz, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia,

**TERCERO: ORDENAR** A la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, proceda a apropiar los recursos para que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca emita el certificado de disponibilidad presupuestal para el remplazo por vacaciones de la señora Lizeth Agudelo Ortiz.

**CUARTO: ORDENAR** a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca que, una vez apropiados los recursos por parte de la Dirección Ejecutiva, dentro de los cinco (5) días siguientes, proceda a emitir el certificado de disponibilidad presupuestal para el pago de las respectivas vacaciones.





ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2023-01053-01

Accionante: Lizeth Agudelo Ortiz

**QUINTO:** **ORDENAR** al Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca notifique la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal a favor de la señora Lizeth Agudelo Ortiz para el disfrute de sus respectivas vacaciones, proceda a proferir el acto administrativo en el que resuelva sobre la solicitud de vacaciones individuales formulada por la accionante.

**SEXTO:** **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023).

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Consejero de Estado

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ** **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Consejero de Estado Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>