Al responder cite este número
MJD-DEF24-0000043-DOJ-20300

Bogotá D.C., 12 de marzo de 2024

Doctor
JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda
Subsección A
Calle 12 No. 7-65
ces2secr@consejodeestado.gov.co
3506700
Bogotá, D.C.

Contraseña:ndVFd4rBT3

Asunto: Alegatos de conclusión Exp 2023-160

REFERENCIA:	**Expediente 11001032500020230016000 (2052-2023)**
DEMANDANTE:	Álvaro Quintero Sepúlveda
ASUNTO:	Nulidad Decreto 1655 del 2021, «por el cual se fija la remuneración de los conjueces» **Alegatos de conclusión**

Honorable conjuez ponente:

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, presento alegatos de conclusión en el proceso de la referencia.

1. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DEL ACTO DEMANDADO

De acuerdo con el escrito de la demanda y el Auto del 22 de febrero del 2024, que fijó el litigio en este proceso, habrá de definirse si se declara la nulidad del Decreto 1655 del 2021, "por el cual se fija la remuneración de los conjueces", por adolecer, a juicio del demandante, de falsa motivación, y desconocer las normas de orden constitucional y legal en que debía fundarse.

El Ministerio de Justicia y del Derecho respetuosamente reitera que el decreto cuestionado no vulnera normas de orden constitucional ni legal y fue expedido en virtud de la potestad y función reglamentaria que le asiste al Gobierno nacional.

Es necesario insistir en que, para definir la fórmula de fijación de honorarios, se consultó la opinión judicial, y la regulación se hizo en concordancia con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913,[1] el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969[22] y el artículo 1° de la Ley 4 ª de 1992[3].

Esta cartera considera que el accionante no desarrolló, ni argumentó las razones por las cuales las disposiciones del decreto serían contrarias a los principios de dignidad humana e igualdad, y, nunca explicó por qué no se encontrarían amparadas por el principio de presunción de legalidad que las cobija. Razón por la cual, en el presente caso, se sostiene que no existe vulneración a estas garantías.

El Consejo de Estado ha indicado que los conjueces cumplen funciones públicas propias de los jueces, de manera transitoria, y asumen las atribuciones jurisdiccionales propias de los jueces permanentes. Sin embargo, esto no significa que surja una relación jurídica subjetiva de índole laboral que pueda ser comparable a la de los jueces permanentes, a través de un test de igualdad que pretenda equiparar los honorarios percibidos por los conjueces frente a los salarios de los funcionarios judiciales permanentes, especialmente si se tiene en cuenta que ambas formas de remuneración tienen una naturaleza distinta. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 9 de noviembre del 2016, indicó lo siguiente:

> "De este modo, al ejercer transitoriamente función judicial, los conjueces (i) asumen las atribuciones propias de todo juez; (ii) quedan sujetos a las mismas responsabilidades, deberes y régimen de impedimentos y recusaciones de los

> jueces; y (iii) tienen derecho a una remuneración (artículos 61 LEAJ y 115 CPACA). En consecuencia, si bien entre los conjueces y el Estado no surge una relación jurídica subjetiva de carácter laboral si puede advertirse que el ejercicio transitorio de función judicial por parte de los conjueces los ubica en una categoría diferente a la de los "auxiliares de la justicia" regulados en el Título V del Libro I del Código General del Proceso (secuestres, partidores, liquidadores, síndicos, traductores, peritos, etc.), quienes, como su nombre lo indica, solamente son colaboradores de los jueces -y en su caso de los conjueces- en aspectos técnicos o de gestión que se requieren dentro del trámite de los procesos. Así, entre los auxiliares de la justicia y los conjueces existe una diferencia sustancial, en la medida de que los primeros, a diferencia de los segundos, en ningún caso detentan la función pública de administración de justicia. Esta consideración es particularmente relevante para el asunto consultado, en la medida en que pone de presente que a los conjueces no les es aplicable el régimen jurídico y de remuneración previsto para los auxiliares de la justicia en los artículos 85 (numeral 21) de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (que le asignacompetencia al Consejo Superior de la Judicatura para tales efectos) y 57 del
> Código General del Proceso[4] (…)."

Ahora bien, teniendo claro que no existe relación laboral es importante detenerse en revisar la diferencia entre honorarios y salarios, que es pertinente en este caso. Al respecto, el Concepto 1760 del 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado aclaró lo siguiente:

> "El concepto de honorario en su acepción etimológica "suele aplicarse ¿al que tienen los honores y no la propiedad de una dignidad o empleo ¿y en este sentido hablamos de presidente honorario, alcalde honorario, etc. Utilizada en plural, adquiere el significado de beneficio o retribución que se da con honor: es el ¿estipendio o sueldo que se da a uno por su trabajo en algún arte liberal¿ (Diccionario de la Lengua Española), o con mayor precisión conceptual, porque no es admisible confundir este vocablo con el salario, del que es sustancialmente diferente (Enciclopedia Jurídica)... los honorarios son asimilados a los estipendios que se conceden por ciertos trabajos, generalmente de los profesionales liberales, en que no hay relación de dependencia, ni jurídica, ni técnica, como tampoco económica, entre las partes, y donde la retribución es fijada conforme a su honor por el que desempeña la actividad o presta los servicios ... Por extensión, los honorarios están también destinados a remunerar -siempre sin efectos prestacionales - la asistencia a sesiones de ciertas corporaciones públicas o de juntas directivas, técnicas, asesoras, etc. (…)[5]"

A partir de lo anterior, se concluye que, en este caso, aplica perfectamente dicho concepto, por cuanto los conjueces son revestidos con investidura pública, de manera transitoria, para cumplir los honores que les están reservados exclusivamente a los jueces que, de forma permanente e ininterrumpida, integran la jurisdicción y ejercen funciones judiciales. Por tanto, los extremos de comparación propuestos en la demanda no comprenden sujetos asimilables ni en la relación jurídica laboral, ni en las características de su remuneración, a pesar de que los conjueces administren justicia transitoriamente.

Por otra parte, este ministerio recalca que la expedición del decreto cuestionado, además de obedecer a una función reglamentaria, atendió el fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá, que señaló los alcances del decreto a expedir por el Gobierno nacional, para dar cumplimiento al artículo 23 del Decreto 2204 de 1969:

> "Así pues, la norma en comento (art. 23 del Decreto Ley 2204 de 1969) tiene como propósito atribuir al Gobierno Nacional la obligación de establecer, a través de la función reglamentaria, esto es, por vía de decreto o acto normativo regulatorio, un método y/o sistema para fijar y actualizar los honorarios de los conjueces de la Rama Judicial. Luego mal podría entenderse que la norma en cuestión establece la ordenación de un gasto, una nueva erogación o la ejecución del mismo, cuando de su contenido simplemente emerge una facultad regulatoria a cargo del Gobierno Nacional, mismo que no implica la ordenación de un gasto como tampoco lo es la facultad de regular el marco normativo general dentro de un Estado de Derecho.
>
> Por ende, el enunciado normativo en revisión verdaderamente exige que se profieran el o los decretos respectivos mediante los cuales se regule y actualice cada dos años la remuneración de los conjueces de la Rama Judicial. De tal manera que, en estricto rigor, su expedición no causa erogación alguna, y, por el contrario, constituye una función privativa atribuida al Gobierno Nacional desde la Ley 4 de 1969, el Decreto 2204 de 1969 y la Constitución Política"[6]

Como se puede observar, el Decreto 1655 de 2021 es el resultado del cumplimiento de una función de reglamentación y actualización de los honorarios de los conjueces, en marco de la libertad que le asiste al Gobierno nacional de fijar los salarios y honorarios de los servidores públicos, como responsable y administrador de las finanzas públicas.

Aunado a lo anterior, siguiendo la postura de la Sala de Consulta y de Servicio Civil, los
conjueces son servidores públicos transitorios que ejercen función judicial. Esto en concordancia con los artículos 61 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y 115 de la Ley 1437 del 2011, según los cuales, aquellos actúan, cuando los magistrados titulares son separados del conocimiento de un asunto por un impedimento o recusación y han de intervenir, para dirimir los empates de las corporaciones judiciales y completar el quórum decisorio cuando ello sea necesario.

Por esa labor transitoria y específica, los conjueces deben recibir una remuneración que no puede equipararse al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y en el caso en particular, de los funcionarios y empleados judiciales, que está contemplado en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, y no equiparan a los conjueces con los empleados o servidores de la Rama Judicial[77].

De lo anterior, se considera que el Ejecutivo nacional, al regular o actualizar los honorarios de los conjueces, como lo hizo en el el Decreto 1655 del 2021, no podría hacerlo como si estos como si estuviesen vinculados a la Rama Judicial, en atención a lo contemplado por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992, que establece:

> "ARTÍCULO 10.- Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"[8]

Así entonces, los conjueces no pueden ser acreedores de un salario y solamente tienen derecho devengar unos honorarios o remuneración por los servicios prestados. Una interpretación distinta implicaría desconocer las disposiciones de la Ley 4ª de 1992.

Por lo anterior, la normativa acusada no vulnera el principio de igualdad, al fijar los honorarios de los conjueces, pues a ellos no les es extensivo el mismo régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial. Adicionalmente, no se encuentran en la misma situación fáctica de los jueces de carrera, es decir, están en distintas condiciones de hecho, por tanto, el trato debe ser diverso.

De hecho, la intervención de los conjueces está supeditada solo a uno de los procesos o actuación del magistrado o juez que sustituye y por las causas que la ley establece. De ahí que se considere que, en este caso, el principio a igual trabajo

igual salario no opera en la forma que lo pretende el demandante. Por estas razones, resulta procedente y válida la regulación del Decreto 1655 de 2021 acusado.

En conclusión, se plantea que, a la luz de las normas constitucionales y legales, no existe una asimilación en la calidad, categoría, remuneración y los derechos adquiridos en cada una de las relaciones y no se puede dar una equivalencia entre los servidores públicos permanentes de la Rama Judicial y aquellos sui géneris, como los son los conjueces. Así las cosas, el Decreto 1655 del 2021 no vulnera los preceptos constitucionales que los accionantes refieren en la demanda. Por el contrario, el Gobierno nacional tuvo en cuenta todos los criterios necesarios a la hora de tramitar y regular tales honorarios, incluyendo la concertación con el máximo representante de la Rama Judicial y la consulta presupuestal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. PETICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR** la pretensión de nulidad del Decreto 1655 del 2021, y, en consecuencia, **DECLARARLO AJUSTADO A DERECHO.**

3. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.

- Copia de la Resolución 1834 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Copia del Acta de Posesión 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

4. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del señor consejero,

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C. C. 1.020.747.269
T. P. 244.728 del C. S. de la J.
Copia:
alquinterosepulveda@gmail.com
notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co
notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co
Radicado de entrada: MJD-EXT24-0011096

Elaboró:	Revisó:	Aprobó:
Jose David Millán Sánchez	Andrea del Pilar Cubides Torres	Miguel Ángel González Chavess
Abogado Contratista	Coordinadora Grupo Defensa	Cargo
DDDOJ	DDDOJ	DDDOJ

[1]El artículo 66 de la Ley 4 de 1913 establece: "Artículo 66. Todo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución y a las leyes, corresponde al Presidente." LEY 4 DE 1913. Artículo 66. Disponible en: https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1820591

[2]El artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969 establece: "Artículo 23. Cada dos años, de conformidad con las circunstancias y consultando la opinión judicial, el Gobierno regular lo relativo a arancel y a remuneración de los Conjueces." DECRETO LEY 2204 DE 1969. Artículo 23. Disponible en: https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1418037

[3]El artículo 1° de la Ley 4 de 1992 establece: "Artículo 1º. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: […] b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; […]" LEY 4

[4]Consejo de Estado. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 9 de noviembre de 2016. Radicado: 11001-03-06-000-2016-00113-00(2303). CP: Álvaro Namèn Vargas.

[5]Consejo de Estado. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 10 de agosto de 2006. Radicado: : 11001-03-06-000-2006-00070-00(1760).CP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

[6]Tribunal administrativo de boyacá Radicación 15001233300020200235l-00, confirmado Consejo de Estado-Sala Plena Radicación: 15001-23-33-000-2020-02351-01.

[7]Consejo de Estado. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 9 de noviembre de 2016. Radicado: 11001-03-06-000-2016-00113-00(2303). CP: Álvaro Namèn Vargas.

[8]LEY 4 DE 1992. Artículo 10.