

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIAS

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

ACCIONANTE: ELIZABETH RODRÍGUEZ FIGUEREDO
ACCIONADO: NACIÓN-MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
RADICADO: 150012333000202002351-00

=====

Agotadas las etapas previas, la Sala procede, dentro del término previsto en el artículo 13 de la Ley 393 de 1997, a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en la acción de cumplimiento impetrada por la señora Elizabeth Rodríguez Figueredo contra la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho. Al respecto, se accederá a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA ACCIÓN.

Elizabeth Rodríguez Figueredo promovió acción de cumplimiento contra la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, con el propósito de que se dé cumplimiento al artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969.

La parte accionante soporta la presente solicitud de cumplimiento así:

El artículo 23 del Decreto Extraordinario 2204 de 1969 delegó en el Gobierno Nacional la competencia para fijar la remuneración de los Conjueces. Con la Ley 4ª de 1992, el legislador atribuyó igualmente la competencia al Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial de los servidores públicos. Y precisó que la Ley 270 de 1996 estableció los requisitos para la designación de los conjueces junto con el derecho a percibir una remuneración por sus servicios. Anotó, además, que la Ley 1437 de 2011 -CPACA, artículos 115 y 116, así como el Código General del Proceso, en sus artículos 140, 143 y 144, regulan la figura de los conjueces.

Según el concepto No. 2303 de 9 de noviembre de 2019, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es competencia del Gobierno Nacional fijar la remuneración de los conjueces y determinó que el Decreto 2266 de 1969 está vigente y establece la competencia del Gobierno Nacional para actualizar las tarifas de la remuneración de los conjueces. Sin embargo, desde la expedición del mentado decreto el Gobierno Nacional aún no ha dado cumplimiento al mismo.

Finalmente, comentó que en el año 2018 el Ministerio demandado presentó proyecto de Decreto cuyo objeto era fijar las respectivas tarifas de remuneración de los conjueces. No obstante, indicó que nunca se firmó y dejó por fuera otras jurisdicciones para regular.

I.2. OPOSICIÓN Y EXCEPCIONES.

I.2.1. Nación-Rama Judicial.

Por medio de apoderado judicial, dio contestación a la demanda. Para ello, manifestó que de acuerdo con las normas referidas en el escrito de cumplimiento no hay discusión acerca del derecho que les asiste a los conjueces de ser remunerados por los servicios que prestan. Sin embargo, mencionó que existe cierta vaguedad en lo que refiere a sus honorarios, dado que la única norma que precisa una suma de dinero y su forma de liquidación es el Decreto 2266 de 1969. Valores fijados que fueron designados en pesos y que a la fecha no han sido actualizados, lo que implica la pérdida del poder adquisitivo.

A su vez, recalcó que, según la norma en estudio, es el Gobierno Nacional el encargado de regular la remuneración de los conjueces cada 2 años. No obstante, esgrimió que hasta el momento no existe evidencia de que haya cumplido con su cometido, con lo cual contribuye a la desactualización de la remuneración que por

ministerio de la ley les corresponde a los conjueces como retribución a la prestación de sus servicios. Por lo tanto, solicitó se le absuelva de todo cargo.

A título de excepciones propuso las siguientes: *i)* Improcedencia de la acción de cumplimiento conforme el parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, y *ii)* Falta de legitimación en la causa por pasiva.

I.2.2. Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por medio de apoderado judicial, solicitó se declare improcedente la acción de cumplimiento conforme lo señala el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, o en su lugar, negar las pretensiones de la demanda. Lo anterior, en razón a que la expedición del correspondiente acto administrativo que regule la remuneración de los conjueces implica *per se*, el cumplimiento de una norma que establece gastos para el Estado.

Por otro lado, arguyó que ha dado cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969. En concreto a la regulación de la remuneración de los conjueces ha optado por adelantar algunas gestiones. Entre ellas, consultar ante la Sala de Consulta del Consejo de Estado para obtener su concepto frente a la calidad de los Conjueces y así determinar el competente para regular lo relacionado con su remuneración. Aseguró que luego de conseguir el concepto en el que se estableció la competencia exclusiva del Gobierno Nacional para regular la tarifa de la remuneración de los Conjueces, emprendió algunas gestiones tendientes a la emisión del decreto respectivo, a saber:

-Envío de comunicación OFI17-0029727-DJF-2200 del 5 de septiembre de 2017 al Consejo Superior de la Judicatura, por medio de la cual solicitó los Conjueces designados durante los últimos cinco años, y toda la información relacionada con los procesos cuyo curso está suspendido o cuyo trámite está supeditado al reconocimiento y actualización de honorarios de los conjueces.

-Recepción de la comunicación UDAEO17-2108 del 18 de diciembre de 2017. En ella, la Directora de la UDAE del Consejo Superior de la Judicatura informó que *"la designación de los conjueces la hacen de manera directa los Tribunales y las Altas Cortes de conformidad con los reglamentos de cada corporación"*.

-Remisión de la comunicación OFI17-00029731-DJF-2200 del 5 de septiembre de 2017, mediante la cual solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública, copia del concepto relacionado

con la competencia para la actualización de los honorarios de los conjuces.

-Según comunicación 20172040223551 del 12 de septiembre de 2017 del Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio de la cual remitió copia del concepto 20174000005851 del 12 de enero de 2017, que señala:

- Los conjuces no tienen el carácter de empleados públicos.
- Los honorarios deben ser fijados por el gobierno nacional.
- Corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho la determinación de los honorarios de los conjuces.
- El Ministerio debe hacer un costeo del impacto presupuestal con el fin de ser analizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el marco de las conversaciones que se lleven a cabo con las entidades y organizaciones sindicales.

-Es así como mediante memorando MEM18-0001479-DJU-1500 del 7 de febrero de 2018, la Dirección Jurídica del Ministerio a petición de la Dirección de Justicia Formal emitió concepto en el que indicó:

- Los Ministerios de Justicia y del Derecho y Hacienda y Crédito Público deben expedir la norma reglamentaria de las tarifas para la remuneración de los conjuces.
- Debe consultarse la opinión judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura.
- Es conveniente solicitar apoyo técnico al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Con ocasión de lo anterior, precisó que la Dirección de Justicia Formal del Ministerio de Justicia y del Derecho convocó a una reunión de trabajo el día 16 de marzo de 2020 con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a la que asistieron el Director de la Unidad de Recursos Humanos-DEAJ y el Director de la Unidad de Planeación-DEAJ. Dependencias que se comprometieron a enviar los soportes relacionados con el número de Conjuces y las proyecciones económicas para la actualización de honorarios con el fin de soportar los ajustes que fueran necesarios en el proyecto de Decreto.

Destacó que, en ese orden, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con oficio DEAJPLO20- 45 del 11 de mayo de 2020, comunicó que solicitó información a la Altas Cortes y Direcciones Seccionales sobre los datos de los conjuces, sin que se haya recibido la información total, sino la que solo tenía disponible a la fecha.

Finalmente, recalcó que su equipo asesor trabaja en un proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia, que, además, incluya una previsión consistente en reconocer la asignación de una remuneración a los conjuces sujeta a posterior reglamentación por parte del Gobierno Nacional. Empero, anotó que dada la complejidad que constituye el asunto, se encuentra en plena construcción de la reglamentación que materialice la actualización de la normatividad relacionada con los honorarios de los conjuces.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1.- DETERMINACIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CUMPLIMIENTO.

La accionante pretende conseguir el cumplimiento forzoso del artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969, *"por el cual se dictan normas relacionadas con los auxiliares y colaboradores de la justicia, práctica de diligencias, arancel y remuneración de Conjuces"*, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 23. Cada dos años, de conformidad con las circunstancias y consultando la opinión judicial, el Gobierno regular (sic) lo relativo a arancel y a remuneración de los Conjuces."

II.2.- FORMULACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LA SALA.

2.1. Tesis de la parte demandante.

En síntesis, sostuvo que la entidad demandada no ha dado cumplimiento al artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969, es decir, la regulación normativa mediante la cual fije la remuneración de los conjuces.

2.2. Tesis de la parte demandada.

Coinciden en manifestar que la presente acción de cumplimiento es improcedente, por cuanto, persigue el acatamiento de una norma que establece gastos. Aunado a ello, la Rama Judicial arguyó que se le debe absolver de cualquier responsabilidad, como quiera que no

le atañe regular la tarifa de los honorarios de los conjuces. Y, por último, el Ministerio accionado acotó que no ha incurrido en omisión. En cambio, ha ejercido varias gestiones institucionales tendientes a lograr la expedición del Decreto correspondiente mediante el cual se regule el tema en cuestión, sin embargo, dado la complejidad que implica el asunto aún se encuentra en construcción.

2.3. Planteamiento del problema jurídico y tesis de la Sala.

En virtud de las tesis formuladas, la Sala de Decisión propone los siguientes interrogantes, en su orden:

- 1. ¿En el presente asunto se supera a satisfacción los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento previstos en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997?*

En caso de que la respuesta al anterior cuestionamiento sea positiva, se propone el respectivo problema:

- 2. ¿Ha incumplido la entidad accionada la disposición normativa invocada en el escrito demandatorio?*

En criterio de la Sala, se superó satisfactoriamente los presupuestos de procedibilidad en el presente caso. En cuanto al segundo interrogante, se advierte que el Gobierno Nacional no ha dado cumplimiento al artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969, puesto que a la fecha aún no ha expedido el decreto reglamentario a través del cual regule los honorarios de los conjuces de la Rama Judicial.

A propósito de abordar el estudio de los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas: *i)* Legitimación en la causa por activa y pasiva; *ii)* De la procedencia de la acción de cumplimiento para conseguirla reglamentación de normas; *iii)* De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable, para finalmente, *iv)* Solucionar el caso concreto.

II.3.- LEGITIMACIÓN DE HECHO POR ACTIVA Y PASIVA.

En cuanto a la legitimación de hecho por activa, la solicitante es una persona natural que actúa en causa propia. De acuerdo con el artículo 4º de la Ley 393 de 1997, cualquier persona (natural o jurídica) es titular de la acción de cumplimiento.

Y por pasiva, se tiene que la demanda se dirigió inequívocamente contra una autoridad del orden nacional, esto es, contra la Nación-

Ministerio de Justicia y del Derecho, encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa. A su vez, le atañe coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho a través de la formulación, adopción, promoción y coordinación de las políticas en racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico, entre otras funciones¹.

De otro lado, en cuanto a la vinculación de la Rama Judicial, la Sala establece la importancia de su intervención en el presente proceso habida cuenta que, para efectos de dar cumplimiento a la norma aludida, se requiere de un trabajo articulado y la colaboración de varias instituciones del Estado.

II.4. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO PARA CONSEGUIR LA REGLAMENTACIÓN DE NORMAS.

En principio era casi nula la procedencia de la acción de cumplimiento para lograr u obligar al Presidente de la República que ejerciera su facultad reglamentaria de las normas, como en efecto quedó contemplado en la sentencia 2 de diciembre de 1999², que indicó:

"El gobierno reglamentará la forma y el orden de prelación en que se aplicarán las retenciones y entrega de dineros, cuando la misma persona natural o jurídica deba efectuar dos o más retenciones respecto del mismo trabajador o jubilado en favor de varias de las entidades titulares de este beneficio".

"...el ejercicio de esta facultad simplemente debe sujetarse a los lineamientos y el alcance de la ley que reglamenta, es decir, debe circunscribirse a ella, sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros ya establecidos en la misma; **no impone el legislador, en ningún momento, un límite en el tiempo, es decir, no establece un término en el cual deba ser expedido el reglamento por la autoridad administrativa, por lo que mal puede el juez que conoce de la acción de cumplimiento establecer un plazo perentorio para ejercer dicha facultad, cuando la normatividad expresamente no lo establece**".
(Resaltado fuera de texto).

¹ Funciones extractadas de la página oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho y las contenidas en el Decreto 1427 de 2017 "Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determina las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho".

² (ACU-1055) por la Sección Segunda – Subsección "A" del Consejo de Estado.

De igual manera, en sentencia de 10 de febrero de 2000³, la Sección Quinta del Consejo de Estado mantuvo la anterior tesis, añadiendo que: *"Carece por completo de fundamento pretender que mediante la acción de cumplimiento, se le pueda imponer un plazo o establecer unas condiciones al Presidente de la República para ese efecto, toda vez que ello constituiría una clara violación del artículo 189.11 constitucional"*.

Luego, en la demanda de cumplimiento a través de la cual se reclamaba del Presidente de la República el cumplimiento al deber legal determinado en el inciso 2º del artículo 107 de la Ley 633 de 2000, que consistía en la entrega de calcomanías que acreditaran el pago de impuestos de vehículos automotores, entre otros aspectos, la sentencia que decidió este asunto fue reiterativa en la improcedencia de la acción de cumplimiento para este fin. Precisó: *"...como tal potestad, emanada de la propia Constitución Política, no es susceptible de imponerse mediante el ejercicio de la presente acción además de que **no constituye un "deber legal inobjetable"** a cargo del demandado, presupuesto imprescindible para que prospere la acción de cumplimiento"*⁴. (Negrilla y subrayado de la Sala).

Posteriormente, mediante sentencia del 27 de mayo de 2004 (Ref. 2003-01683-02), por la cual se resolvió la acción de cumplimiento cuyo propósito era pretender que se conminara al Gobierno Nacional para que en uso de su potestad, reglamentara la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria sobre el Fondo Nacional del Ahorro de conformidad con el artículo 14 de la Ley 432 del 29 de enero de 1998, consideró al respecto que: *"el deber legal reclamado no es uno de aquellos que pueda ser ordenado a través de la acción de cumplimiento, en la medida en que implica exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria que le fue constitucionalmente atribuida, para lo cual aquél goza de amplia discrecionalidad"*.

En igual sentir, fue declarada la improcedencia de la acción promovida para obtener el cumplimiento de los artículos 1º y 2 de la Ley 434 de 1998 por medio de la cual se instituyó el Consejo Nacional de Paz, por cuando coincidió la Sección Quinta del Consejo de Estado en que:

"...para el desarrollo de la mencionada disposición (artículo 1º), al igual que de los principios contenidos en el artículo 2º, se precisa que el Presidente de la República, máxima autoridad administrativa, utilice la potestad reglamentaria con que el constituyente lo dotó en el artículo 189.11 de la Constitución, tanto para diseñar como para poner en ejecución todo lo relativo a la

³ ACU-1123.

⁴ Sentencia de 15 de mayo de 2003; Exp. 2002-2857-01.

consecución de la paz. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Sección ha dicho que la acción de cumplimiento no es idónea para compeler al Gobierno Nacional a ejercer el poder de reglamentar la ley"⁵.

Sin embargo, la jurisprudencia del Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo rectificó la postura que traía y a partir de la sentencia de 9 de junio de 2011⁶ señaló sub-reglas de viabilidad de la acción de cumplimiento para obtener la reglamentación de normas, refiriendo sobre el tema, así:

"[...] ha querido destacar la Sala que el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo. **En definitiva, la acción de cumplimiento sí es el mecanismo idóneo para exigir del Gobierno Nacional la ejecución de leyes que le ordenen ejercer la potestad reglamentaria para lograr el respectivo desarrollo legislativo, siempre y cuando la ley le haya fijado un término para ello y el mismo haya expirado. Bajo esas circunstancias el deber legal se torna inobjetable e incontenible, entre otras razones porque no resulta improcedente a la luz de las causales legalmente establecidas en la Ley 393 de 1997**."
(Destacado de la Sala)

En ulteriores pronunciamientos, el Consejo de Estado⁸ ha insistido en la aplicabilidad de la anterior postura. Para ello ha recalcado que:

"Es claro que desde el año 2011 de manera pacífica e inequívoca el Consejo de Estado entiende que es posible ordenar la reglamentación de una ley, a través de la acción de cumplimiento, siempre y cuando la misma normativa que se considera incumplida, imponga un término preciso para ejercer la potestad reglamentaria. Para que proceda la acción, además es necesario que el lapso que estipule la ley al momento de presentar la demanda este vencido...".

⁵ Sentencia de 13 de octubre de 2011 (Ref. 2011-00316-01).

⁶ Exp. No. 2010-00629; C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia (E).

⁷ Ver entre otras sentencias de 6 de septiembre de 2012, Exp. No. 2011-1366; C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; de 20 de febrero de 2014; Exp. 2013-01628-01; C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia; de 24 de septiembre de 2015; Exp. 2015-00041-01; C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁸ Sentencia de 17 de julio de 2015; M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; Exp. 47001-23-31-000-2015-00032-01(ACU).

A su vez, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁹ en reciente providencia indicó sobre el empleo de la acción de cumplimiento para conseguir la regulación de disposiciones normativas, que no es necesario que se haya establecido término para ello. Al respecto, señaló lo siguiente:

“...la jurisprudencia actualmente vigente, en materia de cumplimiento, ha determinado que **la acción constitucional sí es el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber**, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

La acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto¹⁰ debido a que, como se explicará la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento” (Resaltado fuera del texto original).

En ese sentido, resulta oportuno afirmar que la acción de cumplimiento es procedente para reclamar la reglamentación o el desarrollo de leyes o normas, independientemente de si se estableció un término para su expedición, siempre y cuando se trate de un mandato imperativo e inobjetable y actualmente exigible.

II.5. DE LA EXISTENCIA DE UN MANDATO IMPERATIVO E INOBJETABLE.

En virtud del artículo 87 Constitucional, se instituyó la acción de cumplimiento para que toda persona pueda “... *acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.*”

Se concibe el mandato imperativo e inobjetable como el deber contenido en la norma o acto administrativo que corresponde a determinada autoridad cumplir, es decir, responde a una obligación clara, expresa y exigible, puesto que no toda clase de disposición puede ordenarse su ejecución a través de la acción de cumplimiento,

⁹ Sección Quinta; Sentencia de 18 de diciembre de 2019; Consejera Ponente Dra.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Rad. 25000-23-41-000-2019-00820-01(ACU).

¹⁰ Sección Quinta, sentencia del 26 de noviembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

sino solo aquellas que tengan el alcance de mandato "*imperativo e inobjetable*".

El Consejo de Estado, en sentencia de 8 octubre de 2014, en relación con este tópico, fijó las siguientes directrices:

"No puede afirmarse, entonces, la inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable cuando la norma cuyo cumplimiento se pretende, requiera del análisis de otros preceptos, pues lo que realmente aquella debe prescribir es un "deber".

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio. (...)".

Por lo tanto, a pesar de que las normas susceptibles de la acción de cumplimiento para perseguir su reglamentación deben necesariamente consagrar un término perentorio para ello y que este se encuentre vencido, lo cierto es que no es una regla absoluta, como quiera que inclusive cuando no cuenten expresamente con un término dentro del cual debe desarrollarse la disposición, puede el operador jurídico acudir a otros preceptos normativos concordantes haciendo uso del método de interpretación sistemático para integrar el vacío o la ausencia normativa en que se incurra.

No obstante, con la actual postura del Consejo de Estado no es exigible para la procedencia de la acción de cumplimiento que el término para regular una materia o un asunto en particular haya expirado. Como quiera que no se puede dejar en el limbo jurídico y despojar de herramientas al ciudadano para solicitar del Gobierno Nacional la regulación de un asunto que requiere su materialización a través de la expedición de una norma general y abstracta que la reglamente.

II.6. LAS PROPOSICIONES SOBRE LOS HECHOS.

En el expediente se encuentran probadas las afirmaciones sobre los siguientes hechos:

__La demandante, mediante escrito sin fecha dirigida al Ministerio de Justicia y del Derecho, a fin de constituirlo en renuencia, solicitó el cumplimiento del artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969. La entidad accionada, con oficio de 24 de julio de 2020, proporcionó

respuesta a la accionante en el sentido de que se encuentra en el proceso de adelantar medidas necesarias para materializar la actualización de la normatividad relacionada con los honorarios de los conjuces.

__A su vez, se aportó proyecto de decreto cuyo objeto es la actualización de los honorarios de los conjuces de la Rama Judicial.

__El Director de Justicia Formal del Ministerio de Justicia y del Derecho, por medio de Oficio OFI17-0029727-DJF-2200 del 5 de septiembre de 2017, solicitó al Consejo Superior de la Judicatura información sobre: i) número de conjuces designados en los distintos procesos judiciales, rangos y jurisdicciones durante los últimos 5 años; ii) Número de procesos que se encuentran suspendidos o cuyo avance se haya suspendido a la actualización de los honorarios de conjuces durante el mismo periodo y iii) costo discriminado de los conjuces, de acuerdo con su especialidad, jerarquía y número de procesos en los que se ha requerido de los mismos, para lo cual recomendó hacer contraste con lo previsto en los artículos 115 de la Ley 1437 de 2011 y 140 de la Ley 1564 de 2012.

__La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, a través de Oficio UDAEO17-2108 del 18 de diciembre de 2017, comunicó al Ministerio de Justicia y del Derecho que no contaba con la información antes solicitada, debido a que la designación de los conjuces la hace cada Tribunal o Alta Corte de conformidad con los reglamentos de cada Corporación.

__El Director de la Justicia Formal del Ministerio de Justicia y del Derecho, con Oficio OFI17-00029731-DJF-2200 del 5 de septiembre de 2017, pidió al Departamento Administrativo de la Función Pública copia de la comunicación No. 2017000005851 de 12 de enero de 2017 en la que presuntamente se requiere a ese ministerio la elaboración del costeo del impacto fiscal de la actualización de los honorarios de los conjuces. El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante comunicación 20172040223551 del 12 de septiembre de 2017, remitió al Ministerio de Justicia y del Derecho copia del concepto 20174000005851 del 12 de enero de 2017.

__El Director Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, por medio de memorando MEM18-0001479-DJU-1500 del 7 de febrero de 2018, dio respuesta en relación con la actualización de los honorarios de los conjuces, para lo cual indicó que es competencia del Gobierno Nacional regular la materia. De otro lado, hizo hincapié

en el concepto de 9 de noviembre de 2016 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre la vigencia del Decreto 2266 de 1969 y la competencia exclusiva del Gobierno Nacional para actualizar las tarifas de los honorarios de los conjuces con la cooperación del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda conforme el numeral 16 artículo 3 del Decreto 4712 de 2008.

__La Directora de Unidad de Planeación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Consejo Superior de la Judicatura, mediante Oficio DEAJPLO20-45 del 11 de mayo de 2020, dirigido a la Dirección de Justicia Formal y la Asesora del Ministerio de Justicia y del Derecho, informó el número de conjuces tanto en las Altas Cortes, Tribunales y Juzgados, junto con la proyección económica para la actualización de los honorarios de los conjuces desde el año 1969 al 2020, a saber:

1. Reporte de número de conjuces de las Altas Cortes y Direcciones Seccionales.

- Altas Cortes: Corte Suprema de Justicia, 53; Consejo de Estado, 72 y Corte Constitucional, 18.

Seccional	No. Conjuces
Bucaramanga	70
Cali	11
Cartagena	6
Cúcuta	31
Ibagué	31
Medellín	80
Montería	6
Neiva	20
Pasto	24
Pereira	7
Popayan	4
Santa Marta	7
Sincelejo	4
Tunja	19
Valledupar	11
Villavicencio	14
Total Conjuces	580

• Tribunales

Seccional	No. Conjuces
Armenia	15
Barranquilla	25
Bogotá	195

2.1 Proyecciones económicas para actualización de honorarios, valores indexados desde 1969.

No.	AÑO	CONJUEZ ALTA CORTE		CONJUEZ TRIBUNAL	
		HORA SESION	PROYECTO	HORA SESION	PROYECTO
1	1969	100	1.000	70	500
2	2020	96.163	961.628	67.314	480.814

1. Valores según Decreto 2266 de 1969
2. Valores indexados IPC proyectado a 2020

2.1 Proyecto de decreto:

- Se proyecta el costo de hora en salarios mínimos diarios legales vigentes, que para la vigencia 2020 corresponde a \$29.260.

CONJUEZ ALTA CORTE		CONJUEZ TRIBUNAL	
HORA SESION	Providencia proferida (*)	HORA SESION	Providencia proferida (*)
3,33 smdlv	33,28 smdlv	2,33 smdlv	16,64 smdlv
\$97.436	\$973.773	\$68.176	\$486.886

Proyecciones de costos

Se recibió información de las sesiones realizadas, número de procesos tramitados y conjueces que participaron, así:

Corte Suprema de Justicia:

No, Sesiones	Conjueces por Sesión	Proyectos	Costo Sesión	Costo Proyecto	Total Costo	Nota
184	4	247	66.240	889.200	955.440	Valor con tarifa decreto 1969
184	4	247	63.698.228	855.079.471	918.777.699	Valor indexado a 2020
184	4	247	64.541.474	865.878.774	930.420.248	Valor con proyecto de decreto

Corte Constitucional:

No, Sesiones	Conjueces por Sesión	Proyectos	Costo Sesión	Costo Proyecto	Total Costo	Nota
10	2	4	2.000	8.000	10.000	Valor con tarifa decreto 1969
10	2	4	1.923.256	7.693.023	9.616.278	Valor indexado a 2020
10	2	4	1.948.716	7.790.182	9.738.898	Valor con proyecto de decreto

Consejo de Estado:

No, Sesiones	Conjueces por Sesión	Proyectos	Costo Sesión	Costo Proyecto	Total Costo	Nota
6	2	3	206	6.000	6.206	Valor con tarifa decreto 1969
6	2	3	192.332	5.769.767	5.962.099	Valor indexado a 2020
6	2	3	194.878	5.842.637	6.037.514	Valor con proyecto de decreto

Nota: se cuenta con información de la Sección Quinta

Tribunales y Juzgados:

No, Sesiones	Conjueces por Sesión	Proyectos	Costo Sesión	Costo Proyecto	Total Costo	Nota
1701	4	1219	483.284	2.473.853	2.957.137	Valor con tarifa decreto 1969
1701	4	1219	464.739.460	2.378.925.848	2.843.665.308	Valor indexado a 2020
1701	4	1219	470.689.734	2.408.970.705	2.879.660.439	Valor con proyecto de decreto

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se resumen el costo total de sesiones y proyectos presentados por los conjueces.

Concepto	Costo Total Conjueces
Decreto 2266 de 1969	3.922.577
Decreto 2266 de 1969 indexado a 2020	3.772.059.284
Proyecto de Decreto	3.819.819.585

II.7.- ANÁLISIS DE PROCEDIBILIDAD.

La acción de cumplimiento, señalada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, busca la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el juez contencioso administrativo ordene a la autoridad que se constituye en renuencia, efectuar el cumplimiento de lo que la norma dispone. Así las cosas, se trata de un mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, cuando éstos impongan un mandato.

Además de la especialidad de la acción judicial y su procedimiento preferente y sumario, el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 consagró su carácter subsidiario y residual, al señalar que la acción de cumplimiento no procede *i.* para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela, *ii.* cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la Ley o Acto Administrativo, y *iii.* para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. *iv.* También debe acreditarse la constitución de renuencia de la autoridad obligada a cumplir el deber legal o administrativo, y finalmente, *v.* que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado como un mandato imperativo en cabeza de la autoridad pública o en un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a las cuales se reclama su cumplimiento, tal como lo dispone el artículo 5 y 6 *ibídem*.

Al arribar al *sub examine*, la Sala encuentra que la accionante pretende que se ordene a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho dar cumplimiento al artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969, "Por el cual se dictan normas relacionadas con los auxiliares y colaboradores de la justicia, práctica de diligencias, arancel y remuneración de Conjueces", es decir, que regule la tarifa de los honorarios de los conjueces.

De acuerdo con lo expuesto, y según el caso en estudio, la Sala no advierte que dentro de la génesis de la demanda se haga referencia a derechos fundamentales de índole constitucional. Del mismo modo, es evidente que la solicitante no cuenta con otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma presuntamente desatendida.

De igual manera, la Sala concluye que la norma sobre la cual recae la presente acción y el propósito perseguido por la demandante no involucra el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Y sobre este último aspecto, es importante mencionar que, de manera incorrecta se interpreta que la disposición normativa cuyo acatamiento se persigue implica sufragar algunos gastos para cubrir los honorarios de los conjuces. Ya que, conforme el tenor literal de la norma invocada, en estricto sentido el objetivo que se busca con su acatamiento es que el Gobierno Nacional ejerza su función reglamentaria impuesta en el artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969 que le asignó el deber de **regular** la remuneración de los conjuces. Lo anterior, en concordancia con el artículo 189 literal 11) de la Constitución Política, que prevé: "***Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.***" (Resaltado de la Sala).

Vale destacar que, en cuanto a la noción de regulación y la función reglamentaria, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en pronunciamiento de 11 de febrero de 2014¹¹, hizo un breve análisis a dichos conceptos para explicarlos de la siguiente manera:

"Conviene aquí hacer una precisión de tipo conceptual relativa a los términos "reglamentación " y "regulación", sobre los cuales existe discusión en cuanto a su naturaleza y características. La producción de normas jurídicas de carácter general hace parte de la función pública normativa del Estado que, para la consecución de sus fines, se ve precisado a expedir. La ley, desde el punto de vista formal, esto es, la expedida por el Congreso, es una de las expresiones de esa actividad o función "reguladora" del Estado. Pero existen otras. El presidente de la República, las asambleas departamentales, los concejos municipales, las comisiones de regulación, y otras entidades estatales, expiden, también normas que tienen las mismas características de generalidad y que igualmente son abstractas e impersonales, tal cual la ley formal. Así pues, se puede decir que la regulación o, con mayor precisión, la función reguladora, es el género de la competencia del Estado de imponer normas jurídicas. Y de esa categoría general hacen parte, en un primer nivel, la Constitución misma, luego las leyes del Congreso en sus diferentes categorías (leyes orgánicas, estatutarias, leyes

¹¹ Rad. 25000-23-27-000-2007 -00120-02(18456).

marco y leyes comunes). Como ley también funge el producto de la potestad legislativa extraordinaria del Presidente de la República, esto es, los decretos leyes. **Pero la regulación no solo se da por virtud de las leyes o de la función legislativa propiamente dicha, puesto que una función parecida también contribuye a la regulación, esto, es, la función reglamentaria que encabeza el Presidente de la República** y que desciende y se extiende hacia y por otros órganos como las comisiones de regulación, las asambleas, los concejos, los organismos autónomos, etc" (Destacado de la Sala).

Por consiguiente, la materialización de algunas normas marco requieren de cierta técnica normativa que se completa con la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República o al Gobierno Nacional, quien se encargará en desarrollar detalladamente algunos asuntos a través de la expedición de decretos reglamentarios, de cara a cumplir con el efecto útil de la norma. Para ello, usualmente el legislador establece un término, sin embargo, en caso de que no se previera un determinado plazo, no quiere decir que la facultad reglamentaria no se pueda hacer exigible mediante la solicitud de cumplimiento.

En ese sentido, el Consejo de Estado, en sentencia de 30 de enero de 2014¹², acerca de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y la procedencia de la acción de cumplimiento para conseguir el ejercicio de dicha función pública, había indicado inicialmente lo siguiente:

"El 9 de junio de 2011 esta Sección¹³ determinó la procedencia de la acción de cumplimiento para exigir del Presidente de la República la ejecución de leyes que implicaran el ejercicio de la potestad reglamentaria siempre y cuando, en estas, se hubiere fijado un término para ello y este hubiere expirado.

Lo anterior, en cuanto si bien la potestad reglamentaria es intemporal y permanente y por esto el Presidente de la República puede ejercerla en cualquier tiempo, si el legislador fija un término para su ejercicio, bajo el entendido de que se requiere de una pronta y urgente regulación de la ley, el mismo debe ser cumplido, en consecuencia, será la acción de cumplimiento el mecanismo idóneo para el efecto. Siendo este el criterio vigente hasta el momento".

Es oportuno aclarar que la anterior tesis fue reevaluada por el Consejo de Estado a partir del año 2015, y ya no se requiere para

¹² C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; Rad. 47001-23-33-000-2012-00458-01(ACU) Actor: German Alberto Sánchez Arregocés.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta, Sentencia de 9 de junio de 2011, Exp. 250002324000201000629-01, Consejera Ponente Susana Buitrago Valencia (E).

la procedencia de la acción de cumplimiento que el término para ejercer la potestad reglamentaria del Presidente de la República haya expirado. Al respecto, en sentencia de 3 de diciembre de 2015¹⁴ la Sección Quinta del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo sentó el siguiente criterio que se ha tornado pacífico e imperante:

“la Sala encuentra que es necesario, una vez más, modificar la línea jurisprudencial expuesta, para en su lugar entender que la acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en **todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto** debido a que, como se explicará la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento.”

Ahora, para evitar incurrir en confusiones respecto de si la norma que se pretende acatar conlleva una erogación o no, la Sala considera conveniente hacer hincapié en la providencia dictada por el Consejo de Estado en la que al estudiar un caso similar al que aquí se examina, precisó lo siguiente¹⁵:

“Lo anterior, debido que a para que las personas que se encuentren en el régimen pensional de ahorro individual, y hayan acumulado un capital requerido para financiar una pensión superior al 110% de la pensión mínima de vejez, puedan usar el exceso de dicho capital ahorrado como garantía de créditos de vivienda o educación, es imperioso contar con un reglamento que de eficacia a la norma.

En efecto, la Sala observa que desde el año 1993, fecha en la que se promulgó la Ley 100, han transcurrido más de veinte años sin que el Gobierno Nacional haya expedido la reglamentación pertinente, tiempo suficiente y razonable para que aquel hubiese realizado

¹⁴ C.P. Dra. Rocío Araújo Oñate; Radicado 63001-23-33-000-2015-00227-01.

¹⁵ Sentencia de 3 de diciembre de 2015; C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate; Rad. 63001-23-33-000-2015-00227-01. Ver en igual sentido, la sentencia de 24 de septiembre de 2015; C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 25000-23-41-000-2015-00041-01 en la que señaló: “(...) De acuerdo con el artículo en cita, el documento que se reclama debió expedirse hace tiempo y debe contener las recomendaciones de política carcelaria en los temas que determinó la ley y que se concretan en: i) *Compromisos presupuestales*, ii) *Fuentes de financiación*, iii) *Plan de construcciones e infraestructura*. iv) *Plan de dotación para la resocialización, el empleo y la educación*, v) *Plan de sanidad* y vi) *Plan de personal, guardas, funcionarios y servidores públicos*.

Todo lo anterior para insistir, que **la expedición de un documento Conpes no conlleva la fijación de gastos por parte del juez, pues es evidente que las recomendaciones que contienen son de política pública y ello involucra necesariamente adoptar postura sobre el tema presupuestal, en la medida en que esto es garantía de que las propuestas que entonces se formulen y se aprueben, puedan ser realizables.**

Además, esto explica la necesidad de que previamente se analice de qué manera se hará su financiación o de dónde provendrán los recursos requeridos para llevar a cabo la ejecución de tales políticas”.(Destacado de la Sala).

todas las actividades tendientes a expedir un decreto reglamentario sobre la disposición en comento.

Ahora bien, es evidente que no es de recibo el argumento expuesto en la contestación de la demanda, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando afirma que la norma cuyo cumplimiento se solicita implica gasto, pues expedir una reglamentación en nada afecta el presupuesto de esa entidad.

Así pues, la prescripción normativa examinada no implica gasto, ya que lo que verdaderamente exige es que se expida un decreto reglamentario, siendo claro que la expedición de esa clase de actos administrativos no causa erogación alguna, ya que la misma es intrínseca a las funciones que desarrolla el Gobierno Nacional”.¹⁶ (Destacado de la Sala).

Por lo anterior, en el asunto de marras es claro que le compete al Gobierno Nacional establecer la tarifa de remuneración de los conjuces por los servicios que presten y, aunque ello puede involucrar la existencia de rubros o presupuesto destinado a sufragar tales gastos en el futuro, lo cierto es que el fin que se pretende con el obedecimiento del canon normativo invocado es la regulación normativa de un asunto atribuido al poder ejecutivo en virtud de su potestad o función reglamentaria. Puesto que no tendría sentido manifestar con fervor que a los conjuces le asiste el derecho a una remuneración por sus servicios, cuando en la práctica no cuentan siquiera con una disposición normativa actual que regule el valor de sus honorarios.

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 conjuces 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

¹⁶ En el mismo sentido consultar Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de julio de 2015, radicado 47001-23-31-000-2015-00032-01, CP. Alberto Yepes Barreiro.

conjuces 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.

Además, a juicio de la Sala, resulta de importancia expedir el decreto respectivo, a fin de garantizar la remuneración de los conjuces que presten sus servicios en calidad de servidores públicos transitorios de la administración judicial conforme el artículo 53¹⁷ Superior y demás normas internacionales¹⁸ que protegen al trabajador y el derecho a percibir un pago por el servicio o trabajo prestado. Por lo tanto, es imperioso contar con la regulación respectiva que establezca la forma, el método u operación para calcular la remuneración de los conjuces de acuerdo con su especialidad, jerarquía y procesos a su cargo.

En consecuencia, la Sala aclara a la parte demandada que el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969 no contempla o contiene una disposición normativa que establezca gasto, por el contrario, solo fija una función reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional para reglar o regular los honorarios de los conjuces de la Rama Judicial.

Aunado a lo anterior, está acreditado que la accionante requirió en su oportunidad al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo objeto era obtener que dieran cumplimiento al artículo 23 del Decreto ley 2204 de 1969, en relación con la regulación de los honorarios de los Conjuces de la Rama Judicial.

Por último, se encuentra que el acatamiento del artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969 se encuentra consignado como un mandato de carácter imperativo e inobjetable en cabeza del Gobierno Nacional, tal como lo dispone la literalidad del texto, en la cual se impone la obligación de regular el arancel o los honorarios de los Conjuces de la Rama Judicial.

¹⁷ “La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo...”.

¹⁸ Artículo 7º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que prevé:

“Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) **Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:**”

En ese orden, se constató que los requisitos de procedibilidad de la presente acción están debidamente agotados. Por consiguiente, se procederá a estudiar el fondo del asunto objeto de controversia, en tanto como quedó dicho se predica el cumplimiento de las demás exigencias que determinan la procedibilidad de la acción, como quiera que no se trata de la protección de derechos fundamentales susceptibles de ser resguardados mediante la acción de tutela, ni tampoco se persigue el cumplimiento de normas que establezcan gastos y la solicitante no dispone de otro instrumento o medio judicial para obtener el efectivo cumplimiento de la normatividad deprecada.

II.8. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

De acuerdo con el escrito de demanda, la accionante pretende que se dé cumplimiento al artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969 cuyo texto literal es el siguiente:

“DECRETO 2204 DE 1969

(diciembre 22)

por el cual se dictan normas relacionadas con los auxiliares y colaboradores de la justicia, práctica de diligencias, arancel y remuneración de Conjueces.

El Presidente de la República,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 4ª de 1969, previo concepto de la Comisión Asesora en ella prevenida,

DECRETA:

(...)

Artículo 23. Cada dos años, de conformidad con las circunstancias y consultando la opinión judicial, el Gobierno **regular** (sic) lo relativo a arancel y a remuneración de los Conjueces.”

Visto el artículo transcrito, se infiere que contiene un mandato legal imperativo al emplear el verbo “regular” que conforme la Academia de la Lengua Española significa:

1. tr. Medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción.

2. tr. Ajustar, reglar o poner en orden algo. *Regular el tráfico.*

3. tr. Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines.

4. tr. Determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo.

5. tr. Econ. **reajustar** (aumentar o disminuir coyunturalmente).
Regular las tarifas, los gastos, la plantilla de empleados.”

En ese sentido, quiere decir que al Gobierno Nacional le corresponde, reglar, determinar y/o regular la remuneración de los conjuces de la Rama Judicial cada 2 años.

Es así como mediante Decreto 2266 de 31 de diciembre de 1969 fue expedido por el Presidente de la República el primer decreto reglamentario que estableció la remuneración de los Conjuces, en los siguientes términos:

“Artículo 9º. Los Conjuces de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, devengarán honorarios a razón de cien pesos por hora de concurrencia a la sala, debidamente certificada por el Secretario de la corporación, y de mil pesos por el estudio del Proyecto.

Artículo 10. Los Jueces del Tribunal devengan la suma de setenta pesos por cada hora de asistencia a la Sala, debidamente certificada por el Secretario de la Corporación y de quinientos pesos por el estudio del proyecto”.

Sin embargo, después de dicha reglamentación y a la fecha, aún no se ha dictado ningún otro decreto que tenga como propósito regular o actualizar la tarifa del arancel o remuneración de los conjuces conforme lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969. Es decir, que han transcurrido más de 50 años sin que el Gobierno Nacional expidiera la correspondiente normatividad que diera cumplimiento estricto a la regulación reglamentaria consagrada en el Decreto mencionado, cuando lo pertinente era hacerlo cada dos (2) años.

De otro lado, es conveniente traer a colación el concepto emitido por la Sala del Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 9 de noviembre de 2016¹⁹, a través del cual estableció la naturaleza jurídica de la calidad de conjuces y la competencia para su remuneración. Para el efecto, señaló IN EXTENSO lo siguiente:

“Naturaleza jurídica de la figura de los conjuces: no son “auxiliares de la justicia” sino servidores públicos transitorios que ejercen función judicial. Consecuencias frente al régimen de remuneración Tal como se acaba de ver, la figura de

¹⁹ Radicación No.: 2303 Expediente: 11001-03-06-000-2016-00113-00 Referencia: Conjuces. Naturaleza jurídica y competencia para fijar su remuneración.

los conjueces cumple un triple propósito: a) suplir las faltas de los Magistrados titulares cuando sean separados del conocimiento de un asunto por razón de impedimento o recusación; b) dirimir los empates en las corporaciones judiciales y c) completar el quórum decisorio cuando ello sea necesario²⁰.

(...)

Competencia del Gobierno Nacional para fijar la remuneración de los conjueces.

4.1 El derecho de los conjueces a percibir una remuneración por sus servicios.

Como se revisó inicialmente, desde que el artículo 3º de la Ley 72 de 1890 estableció la regla de que los conjueces no devengan sueldo pero gozan de honorarios por su labor, la legislación nacional ha reconocido el derecho de los conjueces a percibir una remuneración por sus servicios a la rama judicial²¹.

Actualmente, según se mencionó, el artículo 61 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia establece expresamente que los servicios de los “serán remunerados”, lo que se reitera además en el caso particular de la jurisdicción contencioso administrativa en el artículo 115 de la Ley 1437 de 2011, también citado con anterioridad.

De este modo, **es claro que por mandato expreso de la ley la labor de los conjueces es remunerada y no gratuita**, tal como ya lo había advertido la Corte Constitucional al referirse, por vía de tutela, al derecho de los conjueces a exigir el pago de una remuneración por sus servicios:

*“Ahora bien, el artículo 61 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -270 de 1996- prevé que **los conjueces realizan una labor remunerada**, y establece los lineamientos para determinar la cuantía de su remuneración, en cuanto dispone que estos servidores deberán cumplir con las mismas condiciones y requisitos de quien ejerce el cargo en propiedad, y están sujetos a los mismos deberes y responsabilidades.
(...)”*

En consecuencia, cualquier interpretación de las normas vigentes será tanto más acorde con la Constitución y la ley, en la medida en que permita al Estado reconocer y pagar una remuneración a los

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto del 14 de mayo de 2015, expediente 2014-00133. También en auto del 20 de noviembre de 2012 de la Sala Plena del Consejo de Estado, expediente 2011-00207: “De las normas transcritas, se colige que se designarán Conjueces para dirimir los empates que se puedan presentar al momento de votar un proyecto, para evitar que el quórum decisorio resulte afectado cuando deba separarse del conocimiento del asunto a uno o varios de los integrantes de la Sala, ya sea por impedimento o recusación debidamente declarada, y para obtener el quórum decisorio necesario cuando se presenten tesis diferentes frente al tema objeto de estudio y ninguna de éstas alcance el mínimo de votos requeridos, situación esta última que ocurrió en el sub lite.”

²¹ Así se ratifica en la Ley 130 de 1913 de organización de la jurisdicción contenciosa administrativa); posteriormente en el Código Judicial de 1931 y en la Ley 167 de 1941 sobre organización de la jurisdicción contencioso administrativa; y luego en el Decreto Extraordinario 1265 de 1970 o Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia y en el Código Contencioso Administrativo de 1984.

conjueces por los servicios que prestan para el funcionamiento de la administración de justicia.

4.2 La competencia para fijar la remuneración de los conjueces: corresponde al Gobierno Nacional de conformidad el Decreto 2204 de 1969, la Ley 4 de 1992 y la Ley 4 de 1913.

Ahora bien, establecido con claridad que los servicios de los conjueces son remunerados por expresa disposición legal, la Sala pasa a revisar lo relacionado con la autoridad competente para fijar dicha remuneración. Según el organismo consultante la dificultad en este punto se presenta porque las normas estatutarias y procesales más recientes no se han ocupado de regular la materia y, en esa medida, no existe claridad sobre la vigencia de las disposiciones que en su momento concedieron esa facultad al Gobierno Nacional.

(...)

Sin embargo, respecto del Decreto Extraordinario 2204 de 1969, por el cual se dictan normas relacionadas con los auxiliares y colaboradores de la justicia, práctica de diligencias, arancel y remuneración de Conjueces (en particular de su artículo 23 que le otorga competencia expresa al Gobierno Nacional para fijar la remuneración de los conjueces), la Sala no encuentra evidencia de su derogatoria expresa, así como tampoco considera que pueda hablarse de una derogatoria tácita, en la medida que:

(i) no se opone al contenido de las normas de la LEAJ, CGP y CPACA que actualmente regulan la institución de los conjueces; por el contrario el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969 resulta concordante con lo dispuesto en esos estatutos, en cuanto a que los servicios de los conjueces son remunerados;

(ii) no ha habido tampoco una regulación integral y posterior de la materia, en la medida que tanto la LEAJ, como el CGP y el CPACA, simplemente incorporaron los aspectos parciales que en su momento contenían, de manera paralela al Decreto Extraordinario 2204 de 1969, el Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia, el Código de Procedimiento Civil y el Código Contencioso Administrativo, respectivamente.

De este modo, la Sala observa que en relación con la determinación de los honorarios de los conjueces, no ha habido ninguna regulación posterior al Decreto Extraordinario 2204 de 1969 que se ocupe de la materia y que pueda entenderse tácitamente derogatoria de lo previsto en él.

En consecuencia, salvo que se pudiera detectar hacia el pasado una situación de derogatoria expresa o tácita (que la Sala no ha evidenciado y el organismo consultante tampoco pone de presente), debería concluirse que la competencia establecida en el Decreto Extraordinario 2204 de 1969 para que el Gobierno Nacional fije los honorarios de los conjueces se encuentra vigente.

(...)"

En consecuencia, acorde con el concepto colegido, la Sala infiere lo siguiente:

- i) Los conjueces tienen las mismas obligaciones, deberes, impedimentos y recusaciones de un juez titular, que suplen ante algún impedimento o recusación.
- ii) Luego, son servidores públicos transitorios que ejercen función judicial y no auxiliares de la justicia.
- iii) Los conjueces no serán acreedores de un salario, simplemente tendrán derecho a devengar unos honorarios o remuneración por sus servicios prestados.
- iv) Corresponde al Gobierno Nacional, conforme el Decreto 2204 de 1969, la Ley 4 de 1992 y la Ley 4 de 1913, regular o actualizar la tarifa de la remuneración a reconocer a los conjueces de la Rama Judicial
- v) El Decreto Ley 2204 de 1969 sigue vigente a la fecha, lo cual implica la competencia del Gobierno Nacional para regular la remuneración de los conjueces. Además, según el recuento normativo que llevó a cabo la Sala de Consulta y Servicio Civil, no advierte que exista su derogatoria tácita o expresa ni tampoco del Decreto Reglamentario 2266 de 1969.

Así entonces, tal como el Máximo Órgano de Consulta y de lo Contencioso Administrativo lo reconoce, en la actualidad no hay norma que se haya ocupado de regular lo concerniente con la remuneración de los Conjueces, solo existen normas procesales como la Ley 1437 de 2011, artículo 115²², que básicamente se encargan de determinar en qué casos opera la figura de los

²² ARTÍCULO 115. CONJUECES. Los conjueces suplirán las faltas de los Magistrados por impedimento o recusación, dirimirán los empates que se presenten en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en Sala de Consulta y Servicio Civil, e intervendrán en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se hubiere logrado.

Serán designados conjueces, por sorteo y según determine el reglamento de la corporación, los Magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil de la Corporación.

Cuando por cualquier causa no fuere posible designar a los Magistrados de la Corporación, se nombrarán como conjueces, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento interno, a las personas que reúnan los requisitos y calidades para desempeñar los cargos de Magistrado en propiedad, sin que obste el haber llegado a la edad de retiro forzoso, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas, durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados.

Los conjueces tienen los mismos deberes y atribuciones que los Magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.

La elección y el sorteo de los conjueces se harán por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y por la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el caso.

PARÁGRAFO. En los Tribunales Administrativos, cuando no pueda obtenerse la mayoría decisoria en sala, por impedimento o recusación de uno de sus Magistrados o por empate entre sus miembros, se llamará por turno a otro de los Magistrados de la respectiva corporación, para que integre la Sala de Decisión, y solo en defecto de estos, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento de la corporación, se sortearán los conjueces necesarios.

conjueces, los requisitos, nombramientos, entre otros, aspectos de interés. No obstante, dejó de lado el establecer la tarifa o el método de cálculo de su remuneración. A su turno, los cánones normativos del CGP, artículos 140 y s.s., únicamente mencionan la calidad de conjueces en razón a los impedimentos y recusaciones de magistrados y jueces, sin que haya desarrollado nada relativo a su remuneración.

Bajo tal premisa legal y jurisprudencial, es acertado afirmar que el Gobierno Nacional-Ministerio de Justicia y del Derecho en la actualidad no cuenta con reglamentación vigente del artículo 23 del Decreto Ley 2204 de 1969, con lo cual incurre en anomia, por carecer de norma actual que regule el arancel y remuneración de los conjueces de la Rama Judicial. Además, por cuanto, el único Decreto 2266 de 1969, que se expidió para reglamentar el Decreto 2204, cuyos valores fijados resultan obsoletos hoy en día para solventar el poder adquisitivo de la moneda.

Por otro lado, vale resaltar nuevamente que el Consejo de Estado reconsideró la postura que traía sobre la exigencia de que el plazo para regular una determinada materia haya expirado. De ahí que variara el anterior criterio, bajo el entendido de que si el legislador no consagró un límite de tiempo para que el ejecutivo cumpla con la función de reglamentar de una norma específica, tal obligación también es exigible a través de la acción de cumplimiento. En gracia de discusión, de mantenerse la postura de antaño, esto es, la del plazo legal para el ejercicio de la función reglamentaria, en el caso *sub examine*, se encuentra más que vencido, pues el deber de regulación quedó establecido cada 2 años, y han transcurrido más de 50 años sin reglamentación alguna.

En ese orden, inclusive cuando no se haya estipulado un plazo expreso para ejercer la potestad reglamentaria, si esta norma se torna inane o ineficaz, no será exigible el vencimiento del término como presupuesto de procedencia de la acción de cumplimiento. Cambio de tesis que fue recopilado en la sentencia de 2 de febrero de 2017, en la que el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo decantó lo siguiente:

“... la jurisprudencia actualmente vigente, en materia de cumplimiento, ha determinado que la acción constitucional sí es el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

La acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en todos los casos en los que

el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto²³ debido a que, como se explicará la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento.

Conviene advertir, que el Congreso de la República al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 constitucional, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador impone al ejecutivo el deber de ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias.

Ahora bien, la potestad reglamentaria se ha entendido como el ejercicio de la atribución contemplada en el numeral 11 del artículo 189 Superior, a través de la cual el poder ejecutivo tiene la facultad de dictar las normas que estime necesarias a fin de garantizar la efectiva aplicación de las leyes, cuando de ellas se advierta la existencia de aspectos que deben precisarse o ahondarse mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes.²⁴

En principio, el poder ejecutivo tiene plena autonomía para decidir cuándo ejerce la potestad reglamentaria reconocida en la Constitución. No obstante y como se anotó en muchos eventos el legislador, en aplicación del principio de colaboración armónica, es quien compele al Gobierno Nacional a ejercer dicha atribución.

Esto es así, porque algunas leyes están permeadas de tecnicidades que solo pueden ser desarrolladas a través de una normativa detallada y expedida por un experto que usualmente se encuentra en el Gobierno Nacional. Asimismo, es de anotar que algunas normas solo pueden alcanzar su efecto útil en la medida en que se expida la reglamentación exigida por la ley.

Por supuesto, la orden contenida en la ley relacionada con reglamentar determinada materia, no significa que el poder ejecutivo quede despojado de la discrecionalidad con la cuenta para reglamentar, pues el mandato que aquella impone no delimita la potestad reglamentaria, ni asigna los parámetros de contenido en los cuales esta deba surtirse.

Así pues, el legislador a través de la ley puede bien imponer un plazo al Gobierno Nacional para que aquel proceda a hacer la respectiva reglamentación o guardar silencio al respecto, y únicamente establecer el deber de reglamentar.

Esto es así, porque la ausencia de un término para ejercer la potestad reglamentaria no significa que aquel mandato no sea exigible, razón por la cual la acción de cumplimiento sí es procedente para solicitar la materialización de esa clase de disposiciones.

²³ Sección Quinta, sentencia del 26 de noviembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

²⁴ Dicha definición se adoptó por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 16 de agosto de 2002, dictada en el expediente número AC-0165, y se reiteró en sentencia del 6 de septiembre de 2004, radicado 66001-23-31-000-2003-00619-01(ACU) CP. Reinaldo Chavarro Buritica.

En efecto, sería un contrasentido afirmar que la carencia de un plazo para ejercer la potestad reglamentaria, deriva en que el mandato contemplado en la ley se torna inane, inexistente o carente de exigencia, cuando lo cierto es que aquel es plenamente exigible.

Así las cosas, huelga manifestar que **la acción de cumplimiento, se erige como el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria, aun cuando en la ley no se haya estipulado un lapso expreso para satisfacerla”.**

Razonamiento que sigue vigente, tal como quedó consignado en providencia de 18 de diciembre de 2019²⁵ por la Sección de Cierre en materia de acciones de cumplimiento del Consejo de Estado en el que precisó, lo siguiente:

“...la jurisprudencia actualmente vigente, en materia de cumplimiento, ha determinado que **la acción constitucional sí es el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber**, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

La acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en **todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto**²⁶ debido a que, como se explicará la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento” (Resaltado fuera del texto original).

Así pues, es claro que, con ocasión del cambio de postura, el Consejo de Estado no exige como requisito o presupuesto de procedibilidad de la acción de cumplimiento para perseguir la reglamentación de una norma que el plazo otorgado por el legislador haya fenecido. Empero, vale destacar que no se podrá pretender por vía de acción de cumplimiento la regulación inmediata de una materia sin que haya transcurrido por lo menos un término razonable para que el Gobierno Nacional ejerza a voluntad su facultad reglamentaria.

No obstante, al recabar en el caso concreto se advierte que se supera con creces el término inicial concedido al Gobierno Nacional

²⁵ Consejera Ponente Dra.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Rad. 25000-23-41-000-2019-00820-01(ACU); Actor: ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA.

²⁶ Sección Quinta, sentencia del 26 de noviembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

para regular el arancel y la remuneración de los conjuces que ha debido reglamentar cada dos años desde el año 1969, época para la cual solo fue proferido el Decreto 2266 de 1969. Por lo tanto, el Gobierno Nacional se encuentra en mora por largos 50 años de la expedición bienal de los respectivos decretos mediante los cuales regulara o actualizara la remuneración o tarifa de los servidores públicos judiciales transitorios en calidad de conjuces,

Advierte la Sala que el plazo otorgado en esta oportunidad para el desarrollo de la norma objeto de la acción de la referencia, no puede ampliarse o reducirse por el juez constitucional²⁷ sino que inicialmente debería ser igual. Empero, en el asunto que ocupa la atención de la Sala ha transcurrido un tiempo irracional y desproporcionado, sin que el Gobierno Nacional haya reglamentado la remuneración de los conjuces, luego no será prudente conceder un lapso de 2 años para que cumpla tal cometido. Por el contrario, se le conferirá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la firmeza de esta providencia para que reglamente el artículo 23 del Decreto ley 2204 de 1969, habida cuenta que la misma Cartera Ministerial a la que le incumbe los temas jurídicos, en especial de la Rama Judicial, manifestó haber adelantado algunas gestiones tenientes a expedir el correspondiente decreto reglamentario. Además, de presentar un borrador del proyecto, lo que significa que ha abonado terreno en pro de acatar la disposición aludida.

Conclusión

Por consiguiente, la Sala Primera de Decisión de este Tribunal encuentra que se satisface con éxito los requisitos de procedibilidad dispuesto para la acción de cumplimiento en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997. Sumado a ello, descartó que las normas cuyo cumplimiento se persigue conlleva en estricto sentido la ordenación de un gasto, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria impuesta al Gobierno Nacional conforme el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969 que consagra el deber de regular la remuneración de los conjuces de la Rama Judicial.

A su turno, determinó la existencia de un mandato o deber legal imperativo e inobjetable incumplido por la entidad demandada-“Gobierno Nacional” que de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política, está conformado por el Ministerio del Ramo, en este caso, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Presidente de la República, a quien según el artículo 23 del Decreto Ley 2204

²⁷ Sentencia de 17 de julio de 2015; M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; Exp. 47001-23-31-000-2015-00032-01(ACU) ya citada.

de 1969 le compete ejercer la función reglamentaria de regular el arancel y la remuneración de los conjuces de la Rama Judicial.

Por lo antes expuesto, la Sala de Decisión acogerá las pretensiones de la demanda. Para el efecto, se le concederá un término de 3 meses a partir de la firmeza de esta providencia para que el Gobierno Nacional-Ministerio de Justicia y del Derecho reglamente el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969.

II.9. COSTAS.

El artículo 21 numeral 7 de la Ley 393 de 1997, norma especial que regula la acción de cumplimiento, estipula que debe contener el fallo, entre otros, "7. Si hubiere lugar, la condena en costas." Posteriormente, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se derogó el régimen subjetivo previsto por el Decreto 01 de 1984 para tal tema, y por el contrario dispuso en el artículo 188 del CPACA que: "Salvo en los procesos en que se ventile un **interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

En atención a lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no hay lugar a condenar en costas a favor de la accionante y en contra de la entidad demandada.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA :

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Rama Judicial.

SEGUNDO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento. En consecuencia, se dispone:

TERCERO.- ORDENAR al Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho,

luego de consultada la opinión del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, para que el término de tres (3) meses siguientes a la firmeza de esta providencia reglamente el artículo 23 del Decreto 2204 de 1969 que establece:

“**Artículo 23.** Cada dos años, de conformidad con las circunstancias y consultando la opinión judicial, el Gobierno **regular** (sic) lo relativo a arancel y a remuneración de los Conjueces.”

CUARTO.- Sin condena en costas.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado