

HONORARIOS DE CONJUEZ DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – No Existencia de regulación legal / REMUNERACIÓN A CONJUEZ - Reconocimiento como funcionario de hecho / PRINCIPIO DE EQUIDAD - Aplicación

*Observa la Sala que únicamente el Decreto 2266 de 31 de diciembre de 1969, se ocupó de la forma de liquidar los honorarios de los conjueces, pues en lo sucesivo, esto es, de ahí en adelante, el Gobierno ha hecho caso omiso al mandato del artículo 23 del Decreto ley 2204 de 22 de diciembre de 1969, que le atribuyó la responsabilidad, cada dos años, de regular «lo relativo a arancel y a remuneración» de los conjueces. De igual forma, tampoco se ha regulado lo atinente a la remuneración de los conjueces del Consejo Nacional Electoral, pues para la época de los hechos cobra vigencia el artículo 3° del Decreto 2450 de 4 de octubre de 1980, que los equiparó, en cuanto a deberes y responsabilidades, a los magistrados de esa Corporación y estableció en el Gobierno nacional la obligación de fijar la tarifa de la remuneración que la Registraduría Nacional del Estado Civil debía pagarles por los servicios prestados.(...) encuentra la Sala que el accionante, en su condición de conjuez del Consejo Nacional Electoral, asumió las funciones que le correspondían al titular del despacho de esa Corporación, a cargo del magistrado Édgar Castellanos González, a quien le fue aceptado impedimento, las cuales ejerció de manera continua e ininterrumpida durante 5 meses y 15 días, con la anuencia de la accionada, «sin que mediaran para el efecto los elementos formales que configuran la relación legal y reglamentaria, propios de estos servidores, como lo son el acto de nombramiento y posesión como Magistrado, y la retribución que debía recibir por sus servicios», circunstancias que «lo ubican en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “funcionario de hecho”, en virtud de que no se reúnen a cabalidad las condiciones que demanda la investidura del funcionario público»(...) se tiene que el demandante, conjuntamente con la designación de conjuez del CNE, fue investido de manera irregular de funciones y responsabilidades propias de las de un magistrado titular a quien se le separó del conocimiento de las mismas por impedimento; irregularidades que, conforme a los citados apartes jurisprudenciales, contrarían postulados laborales constitucionales relativos, en especial, a la remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo y primacía de la realidad sobre las formalidades. Por tal motivo, para la Sala los actos administrativos censurados resultan desproporcionados en la medida en que la Administración se encuentra obligada a pagar al actor la remuneración causada por esa irregular vinculación, por el lapso que sirvió en condición funcionario de hecho, sin perder de vista, además, el principio constitucional de la equidad como criterio auxiliar de la actividad judicial, que en casos como el del epígrafe deben observar los jueces en sus providencias (artículo 230 de la Constitución Política). Con base en los razonamientos que se dejan consignados, sin más disquisiciones sobre el particular, se confirmará la sentencia recurrida, que accedió a las súplicas de la demanda. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el pago de remuneración como funcionario de hecho a magistrado del Consejo Nacional Electoral ver: C de E en sentencia de 6 de diciembre de 2007, expediente 25000-23-25-000-2003-06351-01 (4595-05), C. P. Jaime Moreno García.*

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 2204 DE 1969 / DECRETO 2266 DE 1969 / DECRETO 1265 DE 28 DE JULIO DE 1970 / LEY 28 DE 1979 / DECRETO 2450 DE 1980/ LEY 96 DE 1985/ CONSTITUCIÓN POLÍTICA -ARTÍCULO 25 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 53 / DECRETO 24000 DE 1968

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D. C., doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-25-000-2003-04443-01(2149-07)

Actor: JAIME ANGULO BOSSA (Q. E. P. D.)

Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Acción : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 25000-23-25-000-2003-04443-01 (2149-2007)
Demandante : **Jaime Angulo Bossa** (q. e. p. d.)
Demandado : Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil
Tema : Honorarios conjueces Consejo Nacional Electoral (CNE)

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la accionada (ff. 340 a 345) contra la sentencia proferida el 14 de junio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección B de la sección segunda), mediante la cual accedió a las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe (ff. 324 a 339).

I. ANTECEDENTES

1.1 La acción (ff. 1 a 9). El señor Jaime Angulo Bossa (q. e. p. d.), en nombre propio, ocurre ante la jurisdicción contencioso-administrativa a incoar acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), contra la Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- i) Oficio de 11 de febrero de 2003, por el cual el jefe de la oficina jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil negó al accionante los honorarios por haberse desempeñado como conjuez del Consejo Nacional Electoral (CNE), entre el 11 de abril y el 26 de septiembre de 2002.
- ii) Oficio OJD-DP-752-03 de 5 de marzo de 2003, suscrito por la registradora nacional del estado civil, que reiteró la anterior decisión.

iii) Resolución 843 de 28 de marzo de 2003, que confirmó, por vía de recurso de reposición, la decisión adoptada en los mencionados oficios.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, pide se le pague, por el aludido concepto, la suma de \$53.359.380, así como los intereses a que se refiere el artículo 177 del CCA y se *«ajust[e] dicha suma, cuando se efectúe el pago, a la cantidad que resulte de aplicar el [...] [IPC¹].»*

1.3 Fundamentos fácticos. Relata el demandante que, en sesión plenaria del Consejo de Estado de 20 de marzo de 2001, fue elegido conjuez del Consejo Nacional Electoral (CNE), en representación del Partido Liberal Colombiano.

Afirma que el 10 de abril de 2002, según comunicado del presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE), *«salí[ó] sorteado Conjuez de los escrutinios nacionales correspondientes a las elecciones para Congreso y Cámaras Especiales realizadas [...] el 10 de marzo de 2002[,] por impedimento del Magistrado [...] Edgar Castellanos González»*, cargo del cual se posesionó el 11 siguiente y desempeñó *«hasta el 26 de septiembre inclusive, en forma continua y de tiempo completo»*.

Asegura que en ejercicio de su labor como conjuez, fue comisionado por cuatro (4) días a la ciudad de Ibagué, a partir del 11 de junio de 2002, para la práctica de varias diligencias relacionadas con los escrutinios que se adelantaban en esa época, para lo cual le fueron reconocidos tiquetes aéreos de ida y regreso, trayectos terrestres y los correspondientes viáticos.

Dice que, conforme al artículo 7 de la Resolución 65 de 11 de junio de 1996, por la cual se dicta el reglamento del CNE, y por haber asistido en su condición de conjuez *«a treinta y nueve (39) sesiones privadas y públicas (audiencias) [...] así como a jornadas adicionales de trabajo»*, tiene derecho a remuneración porque superó con creces el mínimo de cuatro sesiones requeridas por mes.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por los actos demandados los artículos 25, 46 y 53 de la Constitución Política; 8 de la Ley 153 de 1987; 44 a 59 de la Ley 85 de 1916; 2 y 3 de la Ley 89 de 1948; 18 y 21 de la Ley 28 de 1979; 61 de la Ley 270 de 1996; 35 (numeral 30) de la Ley 134 de 2002; 23 del Decreto ley 2204 de 1969; 9 del Decreto 2266 de 1969; 3 del Decreto 2450 de 1979; 218 del Decreto 2441 de 1986; 1 del Decreto 63 de 1997; y 27 del Código Sustantivo del Trabajo.

Aduce que con los actos administrativos demandados se desconocieron los citados preceptos, porque *«el Gobierno [n]acional, por una parte, ha incumplido [...] su deber de fijar la tarifa de los honorarios que como conjuez deb[e] percibir por la prestación de [sus] servicios durante cinco (5) meses y quince (15) días, y, por otra, que la Registraduría Nacional del Estado Civil debe ser condenada porque no puede alegar, para no pagar, desconocimiento de la [L]ey 28 de 1979 (artículos 18 y 21) y 3° del [D]ecreto reglamentario 2450 del mismo año»*.

¹ Índice de precios al consumidor.

Agrega que «los honorarios percibidos por los Consejeros Electorales, para efectos de la “remuneración mínima y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo” de que habla la Constitución, se asimilan a los salarios que deben recibir todos los trabajadores, por cuanto satisfacen, como estos, tal remuneración catalogada como un derecho fundamental».

1.5 Contestación de la demanda (ff. 180 a 186). La Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y respecto de los hechos expresa que algunos son ciertos y otro corresponde a una apreciación subjetiva.

1.6 La providencia apelada (ff. 324 a 339). El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección B de la sección segunda), con sentencia de 14 de junio de 2007, accedió a las súplicas de la demanda, al considerar que, por voluntad del legislador, «los servicios prestados por los conjuces s[o]n remunerados y no ad-honorem, máxime cuando por principio, tanto ante Corporaciones judiciales, como ante el Consejo Nacional Electoral, los conjuces, tienen los mismos deberes y responsabilidades de los titulares de las funciones que asumen».

Arguye que pese a que el Gobierno nacional no ha expedido norma alguna que fije y determine expresamente «la tarifa para el pago de servicios de los conjuces del Consejo Nacional Electoral, [...] el Decreto 63 de 1997 lo hizo en relación con los miembros [...] [de esa Corporación], fijándola en el 75% de la remuneración total mensual que en todo tiempo perciben los Consejeros de Estado. Además el legislador al expedir el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986, artículo 86) consagró una excepción adicional a las consagradas en el artículo 19 de la Ley 4 de 1992, al disponer la compatibilidad entre los honorarios y viáticos devengados por los miembros del Consejo Nacional Electoral y cualquier pensión».

Precisó que la Corte Constitucional, en la sentencia C-55 de 1998, estimó que «los miembros del Consejo Nacional Electoral, no están sujetos al régimen legal de los servidores públicos, su vinculación no es laboral sino de prestación de funciones públicas, tienen la posibilidad de ejercer la profesión en asuntos diferentes a los electorales o contractuales de derecho público, “lo que legitima el establecimiento de una remuneración especial por honorarios, sin sujeción a jornada...”² y la Sala observa que el Acto Legislativo 01 de 2003, considera a los miembros del Consejo Nacional Electoral como servidores públicos de dedicación exclusiva, tienen las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia».

Concluyó, asimismo, «que ante el vacío normativo [...] en relación con la tarifa de remuneración por honorarios de los conjuces del Consejo Nacional Electoral y teniendo en cuenta que asumen los mismos deberes y responsabilidades de los Magistrados [de esa Colegiatura] [...] ha de aplicarse las disposiciones que

² C-055 de 1998.

consagran los emolumentos para estos servidores, pero directamente proporcional al tiempo efectivamente laborado».

1.7 El recurso de apelación (ff. 340 a 345). Inconforme con la anterior decisión, la accionada interpuso recurso de apelación, puesto que resulta *«injusto y desproporcionado reconocer a un Conjuez del Consejo Nacional Electoral, la totalidad de honorarios destinados a los magistrados [de ese cuerpo colegiado] [...] (75% de la remuneración correspondiente a los magistrados del Consejo de Estado), por haber realizado tan solo una parte de las funciones que le competen a los titulares de los cargos».*

Refuta que *«el doctor EDGAR CASTELLANOS continuó desempeñando las demás funciones que le correspondían como Magistrado titular del Consejo Nacional Electoral, habiendo percibido la totalidad de los honorarios correspondientes, inclusive la de los días en que el Conjuez dr. ANGULO BOSSA asumió la función descrita, misma remuneración que toma el H. Tribunal para [...] tasar el pago a favor del demandante por la totalidad de la remuneración fijada a los Magistrados del Consejo Nacional Electoral [...], sin tener en cuenta el pago efectuado al doctor EDGAR CASTELLANOS, con lo que en la práctica se configuraría un doble pago con carga al Tesoro Público».*

Asegura que *«no es jurídicamente viable que [...] la liquidación se sujete a la previa certificación expedida por el señor presidente del Consejo Nacional Electoral, toda vez que en el expediente obra la certificación expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil fechada 12 de agosto de 2002 en la que consta que el [demandante] [...] se posesionó el 11 de abril de 2002 y asistió a diversas sesiones de la[s] [a]udiencia[s] pública[s] y privadas, detallando los días que asistió a las mismas».*

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 30 de agosto de 2007 (f. 354) y admitido por esta Corporación a través de auto de 5 de diciembre siguiente (f. 360), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las otras partes por estado, en cumplimiento del artículo 212 del CCA.

2.1 Alegatos de conclusión. Con auto de 27 de febrero de 2008 (f. 362), se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad aprovechada por la accionada (ff. 363 a 367), para insistir en los argumentos de la alzada.

El despacho del consejero ponente asumió el conocimiento de este proceso el 2 de marzo de 2018 (f. 381), porque la Sala de esta subsección, con auto de 5 de octubre de 2017 (ff. 377 y 378), declaró fundado el impedimento manifestado por el señor consejero de Estado César Palomino Cortés, conforme al numeral 2 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (CPC), puesto que hizo parte de la sala que profirió la sentencia de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. De conformidad con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar si el actor, en condición de conjuer del Consejo Nacional Electoral (CNE), le asiste o no derecho a recibir remuneración por haber ejercido por más de cinco (5) meses funciones en reemplazo de un magistrado titular de esa Corporación, por impedimento aceptado de este último.

3.3 Marco normativo. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

Ab initio, se tiene que el Decreto ley 2204 de 22 de diciembre de 1969³ fijó en el Gobierno la responsabilidad de reglamentar lo relativo a la remuneración de los conjueres, así:

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 Conjueres.

Precepto expresamente reglamentado por el Decreto 2266 de 31 de diciembre 1969⁴, que en lo pertinente dispuso:

Artículo 9°. Los Conjueres de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, devengaran 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 Conjueres 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.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 1265 de 28 de julio de 1970, «[p]or el cual se expide el estatuto orgánico de la administración de justicia», también, respecto de la remuneración de los conjueres, se previó:

Artículo 18. Los conjueres tienen los mismos deberes que los Magistrados y están sujetos a la misma responsabilidad de éstos.

Los servicios que prestan los conjueres serán remunerados por el

³ «[P]or el cual se dictan normas relacionadas con los auxiliares y colaboradores de la justicia, práctica de diligencias, arancel y remuneración de Conjueres».

⁴ «[P]or el cual se reglamenta el artículo 23 del Decreto-ley 2204 de 1969».

Tesoro Nacional conforme a la tarifa señalada en el reglamento que el Gobierno expedirá cada dos años.

Luego, en lo que atañe específicamente a la labor asumida por los conjueces en asuntos como el del epígrafe, la Ley 28 de 1979, «[p]or la cual se adopta el Código Electoral», estableció en su artículo 21:

La Corte Suprema de Justicia o la entidad que haga sus veces elegirá un cuerpo de conjueces de la Corte Electoral de nueve (9) miembros que refleje la composición política de que trata el artículo 13. Cuando se presente empate, impedimento o recusación aceptados por la Corte Electoral o cuando no haya decisión, ésta sorteará conjueces.

En reglamentación de la anterior preceptiva, se expidió el Decreto 2450 de 4 de octubre de 1980, que en su artículo 3° prescribió:

En el mes de noviembre de cada año, la Corte Suprema de Justicia o la entidad que haga sus veces formará a lista de conjueces de que trata la ley.

Las conjueces tienen los mismos deberes que los Magistrados y están sujetos a las mismas responsabilidades de éstos. Los servicios que presten los conjueces serán remunerados por la Registradora Nacional del Estado Civil conforme a la tarifa señalada por el Gobierno Nacional.

Esa atribución electoral otorgada a la Corte Suprema de Justicia por el legislador, fue modificada por el artículo 8 de la Ley 96 de 1985⁵, en el sentido de fijar esa facultad deliberativa en el Consejo de Estado, así:

El Consejo de Estado elegirá un cuerpo de conjueces del Consejo Nacional Electoral igual al doble de sus miembros en forma que refleje la composición política de éste. Cuando se presenten empates, impedimentos o recusaciones aceptados por el Consejo Nacional, o cuando no haya decisión, éste sorteará conjueces. En casos de impedimentos o recusaciones el Conjuetz será de la misma filiación política del Consejero separado.

Asimismo, la referida Ley 96 de 1985 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para proferir una nueva codificación electoral, previo dictamen del Consejo de Estado, que derivó, en consecuencia, en la expedición del Decreto 2241 de 1987⁶, que en su artículo 21 reprodujo el texto transcrito en el párrafo que antecede.

De la normativa citada en precedencia, observa la Sala que únicamente el Decreto 2266 de 31 de diciembre de 1969, se ocupó de la forma de liquidar los honorarios de los conjueces, pues en lo sucesivo, esto es, de ahí en adelante, el Gobierno ha

⁵ «Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones».

⁶ «[P]or el cual se adopta el Código Electoral».

hecho caso omiso al mandato del artículo 23 del Decreto ley 2204 de 22 de diciembre de 1969, que le atribuyó la responsabilidad, cada dos años, de regular «*lo relativo a arancel y a remuneración*» de los conjuces.

De igual forma, tampoco se ha regulado lo atinente a la remuneración de los conjuces del Consejo Nacional Electoral, pues para la época de los hechos cobra vigencia el artículo 3° del Decreto 2450 de 4 de octubre de 1980, que los equiparó, en cuanto a deberes y responsabilidades, a los magistrados de esa Corporación y estableció en el Gobierno nacional la obligación de fijar la tarifa de la remuneración que la Registraduría Nacional del Estado Civil debía pagarles por los servicios prestados.

3.4 Caso concreto. El material probatorio traído al plenario da cuenta de la situación respecto de los hechos a los cuales se refiere la presente demanda, en tal virtud, se destaca:

a) En sorteo efectuado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en sesión de 10 de abril de 2002, el actor fue designado conjuce *«en reemplazo del [m]agistrado [...] Edgar Castellanos González, a quien le fue aceptado el impedimento manifestado»* (f. 2).

b) Acta de posesión de 11 de abril de 2002, en la cual se dispone, conforme a la anterior designación, que el demandante, *«[c]omo [c]onjuce, deberá integrarse a la Comisión Escrutadora de[l] Senado de la República, [y] Circunscripciones Nacionales Especiales de Cámara de Representantes [...] [para lo cual] manifestó no estar incurso en inhabilidad ni incompatibilidad alguna»* (f. 3).

c) Resolución 4317 de 6 de junio de 2002, por la cual se comisiona al accionante, en su condición de conjuce del CNE, *«para desplazarse a la ciudad de Ibagué (Tolima), durante dos (2) días, a partir del 11 de junio de 2002, con el fin de practicar varias diligencias relacionadas con las reclamaciones puestas a su conocimiento»*; además, en dicho acto se le reconocieron *«tiquetes aéreos de ida y regreso y los trayectos terrestres a que haya lugar, en la ruta Bogotá, Ibagué, Bogotá y los viáticos correspondientes»* (f. 7). Comisión ampliada por dos (2) días más, a través de Resolución 4320 de 12 de los mismos mes y año (f. 8).

d) Oficio 3876 de 12 de junio de 2002 (ff. 13 y 14), por medio del cual el presidente del CNE niega al demandante la petición de 15 de mayo anterior (ff. 4 a 6), formulada conjuntamente con el señor conjuce Mario Calderón Salas, relacionada con *«el reconocimiento y pago de los honorarios correspondientes al tiempo que han ejercido el cargo de Conjuces, en la misma e igual proporción de un magistrado titular»*, del cual se destaca:

Esta Corporación no desconoce la labor adelantada por los Señores Conjuces e igualmente advierte que no existe norma expresa que regule los honorarios que debe percibir un Conjuce de esta Corporación. Advierte igualmente que siendo el Consejo [Nacional Electoral] una autoridad administrativa y no del orden jurisdiccional, no se aplican los que regulan la remuneración de conjuces en las altas cortes (servicio ad honorem). Así las cosas deberá aplicarse el criterio

general que obliga que toda labor sea remunerada y que a igual trabajo igual remuneración.

[...] el tema del reconocimiento de Honorarios así como de su cuantía no es competencia del Consejo Nacional Electoral [...], en consecuencia, esta Corporación le solicitará al Señor Registrador Nacional del Estado Civil que a la luz de las disposiciones legales y en especial a la facultad ordenadora del gasto que le atribuye el artículo 215 del C.E., resuelva la solicitud formulada por los señores Conjueces.

No obstante y tratándose de un asunto ajeno a la competencia de esta Corporación, el Consejo deja a título de mera constancia que a su juicio la petición de los Honorables Conjueces es razonada y justificada, máxime teniendo presente la destinación de tiempo completo que los actuales escrutinios de Senado ha impuesto.

e) Certificación de 26 de septiembre de 2002 (ff. 63 y 64), suscrita por la registradora nacional del estado civil, en la que consta que el actor, en su condición de *«Magistrado – Conjuez del Consejo Nacional Electoral de la Comisión Escrutadora de Senado de la República y Circunscripciones Especiales de Cámara de Representantes, quien tomó posesión para el efecto el 11 de abril de 2002 [...], asistió a las **sesiones de la Audiencia pública** que se celebraron en los siguientes meses y días del año 2002»:*

Abril:	11	12	15	16	17	18	19	22	23	29	30
Mayo:	8	14									
Julio:	18	19									

Asimismo, en esa misma condición, que concurrió a sesiones privadas entre los meses de abril y agosto de 2002, en los días que a continuación se relacionan:

Abril:	15	19	30								
Mayo:	7	14	20	30							
Junio:	6										
Julio:	9	10	11	12	13	14	15	16	17	19	
Agosto:	6	12	20								
Septiembre:	9	24	26								

También se certifica que *«asist[ó] a su despacho, en la sede del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL [...] con el fin de hacer y presentar ponencias de los negocios a su cargo; realizar escrutinios de los documentos que se le enviaron, correspondientes a la votación para Senado en la Circunscripción Electoral [...] [de los] Departamento[s] de Nariño y Tolima, en los siguientes meses y días del [...] año 2002»:*

Mayo:	6	7	8	10	14	16	20	21	23	27	30						
Junio:	4	6	11	12	13	14	17	18	19	20	21	22	24	25	26	27	28

Julio:	2	3	4	5	9	10	11	12	15	16	17	18	19				
Agosto:	5	6	12	15	20												

Por último, se hace constar que, «en cumplimiento de sus funciones como Magistrado Conjuez, se desplazó en comisión a la ciudad de Ibagué – Tolima, con el fin de atender diligencias administrativas relacionadas con las reclamaciones de los escrutinios del 10 de marzo de 2002, durante los días 11, 12, 13 y 14 de junio».

f) Con los actos acusados, la accionada negó al demandante «la solicitud de reconocimiento y pago de los honorarios correspondientes al tiempo en que ejerc[ó] las funciones de Conjue[z] del Consejo Nacional Electoral», con base en los siguientes argumentos (ff. 70 a 83):

En síntesis, este Despacho considera, con base en las consultas efectuadas en torno al tema de su solicitud de reconocimiento de honorarios profesionales y a la luz de la citada normatividad y de la jurisprudencia, que no es viable jurídicamente para esta entidad acoger favorablemente sus peticiones.

Hasta tanto el Gobierno Nacional, no reglamente la forma de pago y cuantía de los honorarios profesionales, no será posible el reconocimiento de honorarios de los conjueces que se designen para atender asuntos del Consejo Nacional Electoral.

De las pruebas anteriormente enunciadas se desprende: (i) que el actor se posesionó como conjuez del CNE el 11 de abril de 2002, en reemplazo del magistrado Édgar Castellanos González, a quien le fue aceptado impedimento, para integrarse a la comisión escrutadora del Senado de la República y circunscripciones nacionales especiales de Cámara de Representantes, con motivo de las elecciones para Congreso realizadas el 10 de marzo anterior; (ii) que en cumplimiento de sus funciones como «Magistrado – Conjuez» se desplazó en comisión a la ciudad de Ibagué, durante los días 11, 12, 13 y 14 de junio de 2002, para atender diligencias administrativas relacionadas con las reclamaciones de los aludidos escrutinios de 10 de marzo; (iii) que la dedicación del accionante en la labor desempeñada como «Magistrado – Conjuez» desde el 11 de abril hasta el 26 de septiembre de 2002, fue de tiempo completo, tal como lo indicó el presidente del CNE en el oficio 3876 de 2002 y lo corrobora la registradora nacional del estado civil en la certificación de 26 de septiembre de 2002, cuando precisa que asistió a 39 sesiones de audiencias públicas y privadas en ese interregno, por las impugnaciones a las mencionadas elecciones.

En ese orden de ideas, encuentra la Sala que el accionante, en su condición de conjuez del Consejo Nacional Electoral, asumió las funciones que le correspondían al titular del despacho de esa Corporación, a cargo del magistrado Édgar Castellanos González, a quien le fue aceptado impedimento, las cuales ejerció de manera continua e ininterrumpida durante 5 meses y 15 días, con la anuencia de la accionada, «sin que mediaran para el efecto los elementos formales que configuran la relación legal y reglamentaria, propios de estos

servidores, como lo son el acto de nombramiento y posesión como Magistrado, y la retribución que debía recibir por sus servicios», circunstancias que «lo ubican en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “funcionario de hecho”, en virtud de que no se reúnen a cabalidad las condiciones que demanda la investidura del funcionario público»⁷.

Frente a este tema específico, esto es, «*funcionario de hecho*» y consecuencias jurídicas de esa investidura irregular, esta Colegiatura, en un asunto con similitud fáctica y jurídica al del epígrafe, discurrió así:

Tradicionalmente se ha entendido que el funcionario que mediante acto administrativo válido es designado para ejercer un empleo del cual ha tomado posesión, adquiere la calidad de empleado público de derecho. Por el contrario, la calidad de empleado público se obtiene por el ejercicio de un empleo público debidamente creado, y al cual se haya llegado mediante el correspondiente nombramiento y posesión.

Excepcionalmente se ha aceptado la existencia de los llamados empleados de hecho, pero cuyo requisito indispensable es que no solo se desempeñen unas funciones, sino que ellas correspondan efectivamente a un empleo público debidamente creado. Es decir, la figura del funcionario de hecho supone la existencia de un cargo público que se desempeña en virtud de una investidura irregular.

[...]

Por ello, existen en el ordenamiento postulados de rango Constitucional que garantizan la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, que se traduce en el principio a trabajo igual salario igual; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. En ello se traducen aspectos de la protección especial del derecho al trabajo que consagra la Constitución. (arts. 25 y 53 de la C.N.)

[...]

Se ha entendido por empleo el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser observadas por una persona natural y a fin de satisfacer necesidades permanentes de la administración, las cuales están establecidas en la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente (art. 2º del Dcto 2400/68). Esto es, el desempeño de tareas oficiales, de facultades y competencias propias del empleo y de obligaciones derivadas de su ejercicio.

Los empleos se hallan clasificados, según su responsabilidad, funciones y requisitos, dentro de un sistema de administración de personal, cuya estructura comprende el nivel jerárquico, la

⁷ Criterio adoptado por la subsección A de la sección segunda de esta Corporación en un caso asaz similar al que hoy ocupa la atención de la Sala, en sentencia de 6 de diciembre de 2007, expediente 25000-23-25-000-2003-06351-01 (4595-05), C. P. Jaime Moreno García.

denominación y el grado. Ahora, el sistema salarial está integrado por estos elementos: la estructura de los empleos y la escala y tipo de remuneración para cada cargo (art. 3º Ley 4ª/92), por lo que no pueden existir categorías salariales diferentes a las señaladas para un grado en particular. Por esa razón, a un cargo oficial le corresponde una determinada asignación salarial independientemente del servidor que lo desempeñe.

La provisión de empleos en la función pública se puede dar a través de nombramientos (ordinario, provisional, período de prueba y encargo) y de movimientos de personal (traslado, ascenso y encargo). Asimismo, el servidor puede encontrarse, entre otras, en una comisión para desempeñar otro empleo público (situación administrativa).

Quien asume, a cualquier título, la función pública tendrá derecho a percibir la remuneración correspondiente al empleo para el cual es asignado o desplazado, pues de lo contrario se atentaría contra principios mínimos laborales constitucionales, entre otros, el de percibir una retribución económica acorde con la calidad y cantidad de trabajo (art. 53 C.P.).

Por fuera de ese marco legal, no es posible efectuar un nombramiento o realizar un movimiento de personal, ya que las diferentes modalidades que adquiere la relación laboral de derecho público se encuentran previamente determinadas o reglamentadas en una norma de derecho positivo, por tratarse precisamente de actuaciones esencialmente regladas.⁸ [Subraya la Sala para destacar]

Así las cosas, en lo concerniente al caso concreto, se tiene que el demandante, conjuntamente con la designación de conjuez del CNE, fue investido de manera irregular de funciones y responsabilidades propias de las de un magistrado titular a quien se le separó del conocimiento de las mismas por impedimento; irregularidades que, conforme a los citados apartes jurisprudenciales, contrarían postulados laborales constitucionales relativos, en especial, a la remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo y primacía de la realidad sobre las formalidades.

Por tal motivo, para la Sala los actos administrativos censurados resultan desproporcionados en la medida en que la Administración se encuentra obligada a pagar al actor la remuneración causada por esa irregular vinculación, por el lapso que sirvió en condición funcionario de hecho, sin perder de vista, además, el principio constitucional de la equidad como criterio auxiliar de la actividad judicial, que en casos como el del epígrafe deben observar los jueces en sus providencias (artículo 230 de la Constitución Política).

Con base en los razonamientos que se dejan consignados, sin más disquisiciones sobre el particular, se confirmará la sentencia recurrida, que accedió a las súplicas de la demanda.

⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia de 6 de diciembre de 2007, radicación 25000-23-25-000-2003-06351-01(4595-05), C. P. Jaime Moreno García.

3.4 Otros aspectos procesales: sucesión procesal. Comoquiera que el señor Jaime Angulo Bossa (q. e. p. d.), demandante en este asunto, falleció el 22 de enero de 2012 (f. 387), de conformidad con el artículo 68 del Código General del Proceso (CGP)⁹, se aceptarán como sucesores procesales de este a los señores Susana del Socorro Noriega de Angulo (f. 388), Muriel de Jesús Angulo de Angulo (f. 390), Luz Elena Angulo de Vélez (f. 395) y Jorge Enrique (f. 392), Susana Margarita de Jesús (f. 393), Jaime de Jesús (f. 397) y Sergio Alejandro Angulo Noriega (f. 399), en condición de cónyuge (la primera) e hijos (los demás) del causante.

Asimismo, dado que los sucesores procesales, relacionados en el párrafo que antecede, otorgaron poder, se reconocerá personería a la profesional del derecho destinataria de dichos mandatos (ff. 402 a 415).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1.º Confírmase la sentencia proferida el 14 de junio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección B de la sección segunda), que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por el señor Jaime Angulo Bossa (q. e. p. d.) contra la Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil, conforme a lo consignado en las consideraciones de esta providencia.

2.º Acéptase como sucesores procesales del señor Jaime Angulo Bossa (q. e. p. d.), parte demandante en este asunto, a los señores Susana del Socorro Noriega de Angulo, Muriel de Jesús Angulo de Angulo, Luz Elena Angulo de Vélez y Jorge Enrique, Susana Margarita de Jesús, Jaime de Jesús y Sergio Alejandro Angulo Noriega, en condición de cónyuge (la primera) e hijos (los demás) del causante.

3.º Reconócese personería a la abogada Martha Carolina Rojas Roa, con cédula de ciudadanía 52.714.824 y tarjeta profesional 194.626 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a los sucesores procesales del señor Jaime Angulo Bossa (q. e. p. d.), de conformidad con los poderes visibles en los folios 402 a 415.

4.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las constancias y anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

⁹ «**Artículo 68. Sucesión procesal.** <Inciso modificado por el artículo 59 de la Ley 1996 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador. [...]».

Firmado electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmado electrónicamente
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Impedido
CÉSAR PALOMINO CORTÉS