



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-25-000-2012-00568-00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco
Demandado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de la Función Pública

Temas: Escala salarial de los empleados públicos del Congreso. Artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 0854 del 25 de abril de 2012

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala, conforme a lo previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, a resolver la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad,¹ se promovió en contra de los artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 0854 del 25 de abril de 2012 «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial» expedido por el Gobierno Nacional y suscrito por el Presidente de la República y el ministro de Hacienda y Crédito Público y la directora del Departamento Administrativo de la Función Pública.

1. Antecedentes

¹ Se precisa que aunque en la demanda se invocó como nulidad por inconstitucionalidad, en el auto que admitió la demanda (folios 26 a 34) se dio trámite de nulidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Camilo Araque Blanco, quien actúa en nombre propio, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad de los artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 0854 del 25 de abril de 2012 «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial».

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el demandante señaló los siguientes:

- i) El ministro de Hacienda y Crédito Público y la directora del Departamento Administrativo de la Función Pública expedieron el Decreto 0854 del 25 de abril de 2012 «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial».

- ii) En el decreto aludido se fijaron topes de salario y prestaciones sociales de los empleados del Congreso, como primas, bonificaciones y auxilios, según los rangos previamente definidos; sin embargo, en sus artículos 2, 5, 6 y 7 se establecieron algunas prerrogativas asistenciales para los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes, grado 14, que constituyen una asignación pecuniaria desproporcionada, que va en detrimento de la sostenibilidad fiscal de los recursos públicos y otros principios y valores de rango superior. Se citan los valores mensuales correspondientes a salario básico, primas de gestión, técnica y de antigüedad, adicional a lo que anualmente reciben por primas de junio, de diciembre y de vacaciones, bonificaciones de dirección, de navidad y de servicios.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

iii) La sumatoria de lo anterior equivale a \$359.742.570 de ingresos anuales, con ello, los cargos de secretario general, grado 14, del Senado de la República y de la Cámara de Representantes se convierten en los empleos con las prestaciones sociales más altas del Estado Colombiano, por encima de lo que perciben el presidente de la República, el vicepresidente, los magistrados de las Altas Cortes, los ministros, los directores de departamentos administrativos, el fiscal, el procurador general de la Nación y el contralor general de la República, sin consideración a que el acceso a ese empleo no exige mayores requisitos de idoneidad, ni siquiera ser bachiller, contar con experiencia o «saber leer y escribir». La única condición es ser «ciudadano colombiano» «mayor de 30 y 25 años de edad», respectivamente.

iv) Con las disposiciones que rigen la aludida remuneración se viola el orden justo y principios de raigambre constitucional como la equidad, la igualdad y la sostenibilidad fiscal, máxime cuando esos empleados tan solo laboran, de manera comprobada, por 8 meses al año -del 16 de marzo al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre- y de esos lapsos, solo se hacen presentes en las plenarios respectivas, durante 2 días a la semana, -salvo que se lleven a cabo sesiones extraordinarias- y durante un poco más de 6 horas, que es el tiempo que dura la plenaria en cada Cámara.

v) Además, en el artículo 13 que se acusa, se fijó una excepción al control jurisdiccional que tiene todo acto administrativo, determinación que impide que cualquier autoridad cuestione los lineamientos salariales allí fijados, con lo cual se quebranta el principio de legalidad y se transgreden los postulados de un Estado Social de Derecho, democráticamente constituido.

vi) La competencia del Gobierno nacional para fijar los topes salariales de los servidores del Congreso de la República no es absoluta, pues debe atender criterios ponderados como los de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad.

1.1.3. El texto de los artículos censurados



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

DECRETO 0854 DE 2012

(Abril 25)

Por el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

Artículo 2°. A partir del 1° de enero de 2012, los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes grado 14 devengarán como asignación básica mensual total la suma equivalente a Diez millones doscientos cuarenta y siete mil doscientos noventa y ocho pesos (\$ 10.247.298) m/cte.

[...]

Artículo 5°. A partir del 1° de enero de 2012, los Secretarios Generales de ambas Corporaciones tendrán derecho a percibir una prima mensual de gestión, equivalente a Un millón doscientos mil setecientos diecinueve pesos (\$1.200.719) m/cte.

Para los Subsecretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales Permanentes de ambas Corporaciones la prima mensual de gestión será equivalente a Novecientos ochenta y cinco mil setenta y un pesos (\$985.071) m/cte y para el Director General Administrativo del Senado de la República y el Director Administrativo de la Cámara de Representantes la prima de gestión corresponderá a Novecientos ochenta y dos mil ochocientos setenta y ocho pesos(\$ 982.878) m/cte.

Para los Subsecretarios Auxiliares de ambas Corporaciones la prima mensual de gestión será equivalente a Novecientos ochenta y cuatro mil quinientos cuarenta pesos (\$984.540) m/cte.

Para los Subsecretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales permanentes de ambas Corporaciones, los Jefes de Sección de Relatoría y Sección de Grabación de las dos Corporaciones y el Jefe de Sección de Leyes del Senado de la República, la prima mensual de gestión será equivalente a la diferencia entre la asignación básica de dichos cargos y el cincuenta por ciento (50%) del valor que devenguen los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales Permanentes grado 12 por concepto de asignación básica y prima de gestión.

La diferencia entre el resultado del cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual más la prima de gestión de los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales Permanentes grado 12 y la que corresponde a los empleos a que se refiere el inciso anterior, como factor para el 2012, se continuará reconociendo.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Parágrafo. En ningún caso, la prima de gestión de que trata el presente artículo constituirá factor salarial para ningún efecto legal.

Artículo 6°. El Secretario General del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, los Subsecretarios Generales, los Directores Administrativos, los Secretarios Generales y Subsecretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales Permanentes del Congreso de la República, Coordinadores de Unidad, Subsecretarios Auxiliares, Jefes de División, Jefes de Oficina, Jefes de Sección, Secretarios Privados, Subcoordinadores de Unidad, Subsecretarios de Comisión, Jefes de Unidad y Coordinadores de Comisión, tendrán derecho a la prima técnica de que tratan los Decretos 1661 y 2164 de 1991 y demás normas que los modifiquen o adicione.

Artículo 7°. Los Secretarios Generales del Senado de la República y Cámara de Representantes grado 14, Subsecretarios Generales grado 12, Secretarios de las Comisiones Constitucionales y legales Permanentes grado 12, Subsecretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales Permanentes y Subsecretarios Auxiliares de ambas Corporaciones tendrán derecho a percibir, en las mismas condiciones, la bonificación de dirección a que se refiere el Decreto 3150 de 2005, liquidada sobre la asignación básica mensual que les corresponda a los funcionarios de que trata el presente artículo.

Los funcionarios señalados en el inciso anterior tendrán derecho a percibir, además de esta bonificación, los beneficios a que se refiere el artículo 8° de este Decreto.

[...]

Artículo 13. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

1.1.4. Normas violadas y concepto de violación

El demandante sostuvo que con las previsiones acusadas se violaron los artículos 1, 2, 13, 40, 209, 237 y 334 de la Constitución Política.

Al desarrollar el concepto de violación, planteó los siguientes cargos:

1.1.4.1. Desconocimiento de principios y valores constitucionales como el orden justo, el interés general, la equidad, la igualdad, la sostenibilidad fiscal y los relacionados en materia laboral.

i) Los artículos que se acusan no pueden generar efectos que resulten ajenos a la



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Constitución, pues contemplan prerrogativas asistenciales a favor de altos funcionarios del Congreso, que se tornan desproporcionadas frente a la remuneración que perciben otros funcionarios del Estado.

ii) La remuneración de los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes comprendida por salarios, primas de variada naturaleza y diferentes bonificaciones, convierten a esos funcionarios en los trabajadores con mayores ingresos en todo el Estado Colombiano, tal circunstancia carece de una justificación seria, comprobada y suficiente, máxime cuando el acceso a esos empleos no exige mayores requisitos de idoneidad, en efecto, según el artículo 172 de la Constitución Política tan solo se debe acreditar ser ciudadano y cumplir la edad allí señalada.

iii) No se cuestiona la escasa exigencia de requisitos para acceder a ese empleo, pues, igual ocurre respecto de los congresistas, sin embargo, estos últimos son elegidos por voto popular, por lo que materializan la democracia participativa y, pese a ello, por virtud de los artículos censurados, terminan recibiendo una menor asignación prestacional que los secretarios generales.

iv) La falta de justificación de una remuneración de tal magnitud surge porque los deberes a cargo de los secretarios generales del Senado y de la Cámara, previstos en el artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, permiten inferir que para su cumplimiento no se requieren conocimientos especiales, técnicos o complejos diferentes a actuar como «tercero colaborador que da fe a distintos actos realizados en el seno del órgano legislativo», en ese orden, las prerrogativas otorgadas en los artículos objetados se tornan injustas, desfasadas e irracionales. Tal es el caso de la prima técnica, que ha sido concebida para profesionales con alto grado de conocimientos especiales en la labor desarrollada y, pese a ello, se confiere a favor de estos servidores de quienes no se predica tal formación ni exigencias adicionales.

v) Los artículos que se cuestionan ponen en desventaja a funcionarios de distintas entidades -no se especifica cuáles-, que realizan labores similares y que están lejos



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

de recibir una suma parecida, de ahí que son discriminatorios y no resisten «la aplicación de métodos como el juicio de proporcionalidad o el test de igualdad en sus diferentes intensidades», además desatienden el principio constitucional «a trabajo igual, salario igual».

vi) El Acto Legislativo 03 de 2011 elevó a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal, según el cual «toda autoridad debe actuar en tal forma que no atente o sacrifique los lineamientos fiscales necesarios para encontrar viable al Estado y sus obligaciones exigibles». Resulta cuestionable que el Gobierno nacional hubiera atendido tal principio cuando fijó la asignación anual de los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes, pues esta comprende cerca de 360 millones de pesos, para unos empleos que no exigen para su acceso requisitos de profesión o experiencia e, incluso, «ni ser bachiller, ni saber leer».

vii) No se desconoce que en la Sentencia C-359 de 1999 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 46 de la Ley 5ª de 1992 que exigía requisitos adicionales para acceder al cargo de secretario general del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, por un exceso en la facultad del legislador, toda vez que añadió requisitos no previstos por la Constitución Política, pero ello no justifica que tales servidores deban recibir igual salario que «los parlamentarios» o que, en este caso, deba superarlo, tal como se deriva de lo establecido en la norma que se cuestiona.

1.1.4.2. Transgresión del orden constitucional y democrático vigente. Desconocimiento de los artículos 40 y 237 de la Constitución Política

i) El artículo 13 del decreto demandado impide a las autoridades cuestionar ese acto administrativo, con ello se creó un «blindaje ilegítimo» sobre la decisión, lo que transgrede el «orden constitucional y democrático vigente, reviviendo efectos de modelos de Estado déspotas, arbitrarios y totalitaristas en buena hora superados». En todos los sistemas del derecho comparado se ha logrado el sometimiento de la administración al ordenamiento normativo y derecho vigente, que permite «enervar



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

o enjuiciar toda actuación a título de acción u omisión de las autoridades públicas», en nuestro sistema, los artículos 40 y 237 dotaron a la colectividad de instrumentos que le permiten censurar toda actuación que menoscabe derechos subjetivos o que «atente contra el orden normativo superior», por ende, la disposición acusada transgrede tales previsiones normativas.

ii) Bajo el anterior lineamiento, se cuestiona el sentido gramatical del artículo 13 de la norma enjuiciada, pues constituye una clara afronta a los artículos 40 y 237 superiores, comoquiera que una cláusula como la descrita, con apariencia legítima, no puede promover una excepción al control jurisdiccional.

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1. Departamento Administrativo de la Función Pública

La entidad demandada, por intermedio de apoderada, contestó la demanda² y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual expuso las razones que se relacionan a continuación:

i) El artículo 135 constitucional atribuye a cada Cámara la facultad para elegir a su secretario general, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, y estos deberán reunir iguales calidades a las exigidas para ser miembro de la respectiva Cámara. Por otro lado, los artículos 172 y 177 *ibidem* prevén los requisitos para ser elegido senador y representante a la Cámara, los cuales comprenden, en ambos casos, ser ciudadano en ejercicio y en cuanto al primero, exige ser colombiano de nacimiento y tener más de 30 años para el momento de su elección, mientras que, para el segundo, es necesario, además del requisito común, tener 25 años de edad para el momento de la elección.

ii) Las funciones a cargo de tales servidores están señaladas en el artículo 46 de la Ley 5ª de 1992 y su desarrollo exige una máxima dedicación, cuidado, confianza y

² Folios 61 a 66.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

reserva, por ello, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus competencias, retribuye su especial labor y, de ese modo, desarrolla los mandatos constitucionales, por ello, no se acepta el argumento invocado por el actor, según el cual no conllevan una dignidad que amerite una asignación especial, pues, precisamente, el constituyente consideró que su especialidad e importancia era tal, que creó los cargos y no exigió, para su desempeño, requisitos diferentes a los señalados en el ordenamiento superior.

iii) Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que no es viable exigir requisitos adicionales para ejercer tales cargos, pues estos se fijaron por el constituyente, y el legislador carece de competencia para imponer otros adicionales, tal como se determinó en Sentencia C-359 de 1999.

iv) El artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política radicó en el Congreso la función de dictar las normas generales a las que se debe sujetar el Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, así como de regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. De acuerdo a lo anterior, y en ejercicio de sus competencias, el Congreso expidió la Ley 4 de 1992 en la cual estableció las reglas a las que se debía sujetar el Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de varios grupos de servidores, entre ellos, los empleados del Congreso.

v) En desarrollo de las anteriores disposiciones, el Gobierno nacional expidió el Decreto 854 de 2012, el cual se ajustó a la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal, guarda estrecha armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y está orientado a garantizar que los empleados conserven el poder adquisitivo de su salario. Por las anteriores razones, las disposiciones que se acusan, lejos de ir en contravía de los postulados constitucionales de orden justo, interés general, equidad, igualdad, sostenibilidad fiscal y demás relacionados en materia laboral, se aviene al bloque de constitucionalidad y legalidad, pues constituye el cabal desarrollo de una facultad conferida por el constituyente al ejecutivo.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

vi) Adicional a lo expuesto, la Corte Constitucional ha sostenido que la igualdad es un concepto relacional, por lo tanto, cuando se alegue su violación, es necesario establecer las situaciones o supuestos objeto de comparación, con el fin de determinar lo que merece un trato igual, y, de no cumplirse ese requisito, se hace inviable su protección. Así, en el *sub lite* como no se procedió de conformidad, pues el demandante se limitó a presentar de forma abierta el cargo, sin justificar los otros empleos respecto de los cuales se planteó el presunto trato desigual, ello impide realizar el juicio de igualdad y, por ende, no se puede concluir que el salario y prestaciones sociales de los empleados del Congreso se constituyan en un reconocimiento desmedido.

vii) En lo que respecta a la equidad, constituye un criterio auxiliar al que debe acudir el juez para resolver los casos sometidos a su consideración, pero en el *sub examine* como la disposición que se acusa está sustentada en el marco constitucional y legal transcrito, no es procedente acudir a criterios auxiliares para la administración de justicia y, por ende, se deben denegar las pretensiones de la demanda.

1.2.2. El Senado de la República

El apoderado de la corporación pública contestó la demanda³ y solicitó despachar desfavorables sus pretensiones, con sustento en los argumentos que se sintetizan a continuación:

i) Los artículos 2, 5, 6 y 7 del Decreto 0854 de 2012 obedecen a los criterios fijados por la Ley 4ª de 1992 para el establecimiento del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de modo que la asignación y prestaciones determinadas para los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes obedecen al rango y nivel que les corresponde, lo cual atiende el principio de sostenibilidad fiscal.

³ Folios 69 a 73.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

ii) La previsión del artículo 13 del decreto cuestionado no tiene el interés de anular la facultad que, por virtud del ordenamiento constitucional, está radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues lejos de limitar el control posterior de legalidad, del que pueden ser objeto todos los actos administrativos, reitera que la facultad para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos radica, exclusivamente, en el Gobierno nacional y, en últimas, el interés de lo definido en ese artículo no es otro que el de desarrollar el principio de legalidad del que están revestidos todos los actos administrativos, tal como lo prevé el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011.

1.2.3. La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ministerio demandado, por intermedio de su apoderada, contestó la demanda⁴ en los siguientes términos:

i) La argumentación del demandante que sustenta los cargos planteados es subjetiva, pues la naturaleza de los cargos de secretario general del Senado y de la Cámara de Representantes es de creación constitucional y las funciones especialísimas que desempeñan requieren de máxima dedicación, cuidado, confianza y reserva y, bajo esos criterios, el Gobierno nacional profirió el decreto salarial que se acusa.

ii) Se deben declarar probadas las siguientes excepciones

a. inexistencia de violación de la Constitución Política, porque el incremento salarial ordenado por el Gobierno nacional no desconoce el principio de sostenibilidad fiscal pues se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo, además, en torno a su vulneración, en la demanda tan solo se hicieron consideraciones subjetivas, pero los cargos carecen de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia;

⁴ Folios 76 a 79.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

b. legalidad del acto administrativo, que se presume, por virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 6 y 29 de la Constitución Política y, bajo ese entendido, las disposiciones cuestionadas atienden el orden justo, el interés general, la equidad, la igualdad, la sostenibilidad fiscal y los relacionados en materia laboral, pues constituyen el desarrollo de la facultad dada al ejecutivo en la Ley 4ª de 1992;

c. no violación del principio de igualdad, pues la Corte Constitucional ha exigido que en las demandas en las que se acuse la violación de tal principio, el control debe ser más exigente pues no solo es necesario que se señale una diferencia de trato ante situaciones similares, sino que se debe demostrar que el legislador actuó de manera desproporcionada, irrazonable o decididamente discriminatoria y ello no se cumplió en el *sub judice*.

1.2.4. La Cámara de Representantes

La corporación pública, a través de su apoderado, contestó la demanda,⁵ se opuso a sus pretensiones y expuso las siguientes razones de defensa:

i) Lo que hizo el Gobierno nacional con el decreto que se cuestiona fue desarrollar la Constitución y la ley, dentro del marco de autonomía que tiene para ese efecto, máxime cuando para su expedición intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que es el más interesado en observar los temas relativos a la austeridad y sostenibilidad fiscal, postulados que se observaron por parte de quienes promulgaron la disposición que se acusa.

ii) El artículo 13 que se demanda lo que hizo fue blindar el decreto cuestionado, para que no fuera adicionado o modificado, pues para su control, el legislador ha previsto las acciones pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razones por las cuales no procede la anulación de las disposiciones acusadas.

⁵ Folios 124 a 128.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

iii) El decreto que contiene los artículos que se acusan ya fue derogado, en forma expresa por el artículo 16 del Decreto 1030 del 13 de mayo de 2013.

1.2.5. Tercero interesado

El señor Jorge Humberto Mantilla Serrano, en su condición de secretario general de la Cámara de Representantes intervino⁶ en los siguientes términos:

i) En ninguna parte de la demanda, el actor explica la manera en que el decreto acusado viola el orden justo, tampoco lo hace en torno al principio de equidad, por ello, se debe concluir que sus previsiones son desarrollo del marco constitucional y legal que le sirve de fundamento. Ahora, si el actor consideraba que con el acto acusado se violaba el artículo 2 de la Ley 4 de 1992, debió formular la demanda alegando la vulneración de esa disposición legal, pero no lo hizo.

ii) Ni la Constitución Política, ni la ley, obligan a fijar los rangos de remuneración de los cargos de la planta de personal de la Cámara de Representantes, sin embargo, el Gobierno nacional ha procurado evitar que los secretarios del Senado y la Cámara de Representantes devenguen en el año una cantidad superior a la que perciben los miembros de tales corporaciones.

iii) El demandante pretende cuestionar la asignación de tales servidores, atendiendo los requisitos para el desempeño de los cargos y las funciones contempladas en la Ley 5ª de 1992 pero no hizo un análisis de la responsabilidad que implica el ejercicio del cargo y demás funciones que le son inherentes.

iv) El demandante no cumplió con los requisitos mínimos para que se analice el cargo de violación del principio de igualdad, pues no señaló el empleado o grupo de empleados que tienen idéntica función y que, por lo tanto, deben tener igual remuneración. En lo que respecta al principio de sostenibilidad fiscal, en ninguna parte de la demanda se manifestó en qué consiste la violación que se alega. Por

⁶ Folios 105 a 112.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

todo lo anterior, se debe concluir que la demanda no cumple con el requisito establecido en el artículo 162, numeral 4, de la Ley 1437 de 2011 en cuanto no se explicó el concepto de violación de las normas y/o principios invocados como violados.

1.3. Audiencia inicial

El 11 de septiembre de 2017, se celebró la audiencia inicial, en la cual se procedió al saneamiento del proceso, se denegaron las excepciones de ineptitud de la demanda y la de derogación expresa del acto acusado. Además, se fijó el litigio en los siguientes términos:

[...] el problema jurídico consiste en dilucidar si los artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 854 de 2012 por medio de los cuales se fijó la asignación básica mensual de los secretarios generales del senado y de la cámara de representantes, la prima mensual de gestión, la prima técnica, la bonificación de dirección, se ajustan a derecho. Particularmente, corresponde establecer si dichos artículos son violatorios de los principios y valores constitucionales de un orden justo, del interés general, de la equidad, de la igualdad, de la sostenibilidad fiscal, y de los principios en materia laboral. Así mismo debe precisarse si el artículo 13 del Decreto en mención en cuanto señala que ninguna autoridad pública podrá establecer o modificar el régimen salarial y prestacional establecido en el decreto está conforme con el ordenamiento jurídico.

1.4. Alegatos de conclusión

1.4.1. La Nación, Departamento Administrativo de la Función Pública

La entidad demandada, por intermedio de su apoderada, recorrió el término para alegar⁷ y reiteró la solicitud formulada en la contestación de la demanda, de declarar la legalidad de los artículos censurados, toda vez que el demandante no logró desvirtuarla.

1.4.2. La Cámara de Representantes

⁷ Folios 459 a 460.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

La corporación pública, por intermedio de su apoderada, recorrió el término para alegar⁸ y, en su escrito, reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda.

1.4.3. El Senado de la República

La corporación pública, por intermedio de su apoderada, recorrió el término de traslado⁹ y solicitó denegar las pretensiones de la demanda, porque no se evidencia ilegalidad en las disposiciones que se cuestionan.

1.4.4. La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad demandada, actuando por intermedio de su apoderada,¹⁰ ratificó las razones de defensa expuestas en la contestación de la demanda.

1.5. El Ministerio Público

La procuradora segunda delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto¹¹ en el cual solicitó declarar la nulidad de los artículos 6 y 7 del Decreto 854 de 2012 y negar las demás pretensiones de la demanda. Las razones que invocó se resumen a continuación:

i) El artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política prevé que es competencia del Congreso de la República dictar las leyes y, en especial, aquellas relativas a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la Fuerza Pública. A su turno, los numerales 11 y 14 del artículo 189 *ibídem* asignan al presidente de la República la competencia para expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes marco y lo autorizan a crear y fusionar, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones y

⁸ Folios 461 a 464.

⁹ Folios 465 a 485.

¹⁰ Folio 486.

¹¹ Folios 487 a 505.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

fijar sus dotaciones y emolumentos; de igual manera, prevén que no puede crear, con cargo al tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

ii) En desarrollo de tales disposiciones, la Ley 4ª de 1992, en su artículo 1º, facultó al Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los empleados del Congreso nacional, en el artículo 2º señaló los objetivos y criterios a los cuales se debía sujetar el Gobierno nacional para el anterior efecto y en el artículo 3º definió los elementos que integran el sistema salarial de los servidores públicos. Así las cosas, para definir el salario de los servidores del Estado se debe tener en cuenta la clase de empleo, las funciones a él asignadas, la escala y la remuneración que debe tener cada cargo o categoría de cargos. Lo anterior, sin desconocer que de conformidad con lo previsto en el artículo 122 de la Constitución Política, no puede existir un empleo público sin funciones detalladas en la ley o el reglamento.

iii) En la demanda se expone que el Gobierno nacional, al fijar la escala salarial y prestacional de los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes, desconoció los principios de igualdad y sostenibilidad fiscal pues no tuvo en cuenta que los montos elevados fijados con tal propósito no se avienen a las responsabilidades de otros funcionarios que cumplen iguales o mayores funciones. En torno a ello, es preciso tener en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 46 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con los artículos 135, numeral 2, de la Constitución Política tales secretarios deben cumplir iguales calidades y requisitos que los exigidos para ser miembro de la respectiva corporación y que la previsión que contemplaba requisitos adicionales fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-359 de 1999, toda vez que constituyó un exceso por parte del legislador.

iv) Ahora bien, los artículos 172 y 177 de la Constitución Política exigen **a.** para ser senador: ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de 30 años de edad a la fecha de elección; y **b.** para ser representante a la Cámara: ser



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad, para la fecha de la elección, es decir, que los secretarios de esas corporaciones, al igual que los miembros que las integran, no requieren acreditar títulos de formación académica ni experiencia. En cuanto a las funciones del cargo, están previstas en el artículo 47 de la Ley 5ª de 1992.

v) De los deberes señalados en el artículo en cita, se puede concluir que aunque a los aludidos secretarios se les exigen iguales calidades que a los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, desarrollan una labor completamente diferente a estos, de donde surge la necesidad de analizar cada uno de los elementos que comprende su remuneración para determinar si se ajustan al ordenamiento legal.

vi) La prima de gestión fue creada en los artículos 5 de los Decretos 58 de 1997, 72 de 1998 y 64 de 1999, para incentivar la labor de ciertos servidores del Congreso de la República, entre ellos, los secretarios generales de las dos corporaciones que lo integran, y se determinó que no constituirían factor salarial, para ningún efecto, por ello, en el decreto acusado se continuó concediendo, según consta en su artículo 5º. Tal reconocimiento se ajusta a los parámetros dispuestos por el legislador en el artículo 3º de la Ley 4ª de 1992, por ende, se impone declarar su legalidad.

vii) La prima técnica se creó por el legislador a través del artículo 1º del Decreto 1661 de 1991, en el cual se definió como «un reconocimiento económico para aquellos servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público altamente calificados cuyas funciones requieren: “la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo”» esta solo se dirigió a los empleados de la Rama Ejecutiva y no de la legislativa ni la judicial; sin embargo, a través del artículo 1º del Decreto 1336 de 2003 se hizo extensiva a las demás ramas del poder público, en los cargos de «nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y a los de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa especial o sus equivalentes». Como tal norma excluyó a algunos empleados de su reconocimiento, en el artículo 4º fijó un régimen de transición.

viii) Además de lo anterior, el artículo 3º del Decreto 2177 de 2006, que modificó el artículo 2164 de 1991, señaló los criterios a tener en cuenta para reconocer la prima técnica, entre ellos, **a.** título de formación avanzada y 5 años de experiencia altamente calificada y **b.** evaluación de desempeño. Esta norma también fijó un régimen de transición y señaló que las peticiones se resolverían según los presupuestos del Decreto 1335 de 1999. En él también se excluyó del reconocimiento de la prima técnica a los niveles administrativo, técnico y operativo.

ix) Con base en las anteriores disposiciones, se infiere que el artículo 1 del Decreto 1661 de 1991 que se invocó como sustento normativo para el reconocimiento de la prima técnica a favor de los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes es una prestación que se creó para servidores del Estado altamente calificados, que para el desarrollo de sus funciones demandan el cumplimiento de requisitos mínimos tales como título profesional, especializaciones, estudios de conocimientos avanzados en el área profesional, técnica o científica; además, varias de las normas que la han reglamentado se han derogado o modificado con el fin de limitar su acceso, por ello, no se puede reconocer a favor del secretario general de las corporaciones legislativas, pues para acceder a tales empleos no se exige título universitario, ni estudios de posgrado, tampoco experiencia relacionada o altamente calificada, ni requiere tener conocimientos específicos o avanzados.

x) El artículo 1º del Decreto 3150 de 2005 creó la bonificación de dirección para aquellos empleos que cumplen funciones de alta dirección en la Rama Ejecutiva y de asesoría en la Presidencia de la República, es decir, no se hizo extensiva a las ramas legislativa ni judicial. Con ella se buscó incentivar a los servidores que dirigen las entidades públicas, que trazan políticas, imparten instrucciones, fijan acciones, metas y ordenan la realización de actividades inherentes a su misión y visión, por



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

ello, no tiene sustento que se hubiera previsto a favor de los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes, quienes no cumplen funciones de dirección o manejo de políticas o fines de las corporaciones públicas en las que prestan su servicio, ya que su función está orientada a prestar apoyo en las sesiones, informar sobre los resultados de las votaciones, entre otras.

xi) Lo anterior quiere decir que dada la naturaleza del servicio que prestan, la bonificación por dirección no está dirigida a remunerar su labor, razón por la cual procede anular el artículo que dispuso el reconocimiento de ella a favor del aludido cargo, toda vez que contradice los artículos 2º y 3º de la Ley 4ª de 1992, según los cuales se debe atender la naturaleza del empleo, las funciones a él asignadas, la responsabilidad a su cargo y las calidades exigidas para su desempeño.

xii) Finalmente, el actor acusa el artículo 13 del Decreto 854 de 2012 porque considera que con lo allí previsto se contraviene la previsión constitucional y legal que atribuye competencia a las autoridades judiciales de decidir sobre la legalidad del decreto; sin embargo, lo que, en realidad, quiere regular el artículo en cita es que ninguna autoridad administrativa puede modificar la asignación salarial y prestacional establecida para los empleados del Congreso, pues comporta una atribución exclusiva del Gobierno nacional, por ello, lo que surge de la demanda es una interpretación equivocada por parte del accionante, que no conlleva la nulidad del artículo bajo análisis.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a establecer **i)** si los artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 854 de 2012 son violatorios de los principios y valores constitucionales de un orden justo, del interés general, de la equidad, de la igualdad, de la sostenibilidad fiscal, y de los principios en materia laboral; **ii)** si el artículo 13 del decreto en mención está ajustado al ordenamiento jurídico, en cuanto señala que ninguna autoridad pública



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

podrá establecer o modificar el régimen salarial y prestacional establecido en tal decreto.

2.2. Marco normativo

El preámbulo de la Constitución Política consagra el principio del orden social justo, que «se traduce en la vigencia de los preceptos constitucionales, en el imperativo para el legislador y para las autoridades de actuar dentro de esos parámetros superiores; de expedir normas y actos que no contraríen la Carta Política, y en la exigencia para que los jueces, en el ejercicio de su función de administrar justicia, profieran sus decisiones con plena observancia de esos cánones constitucionales. Así mismo, dentro de un orden justo, se reclama el compromiso que deben asumir todas las personas de respetar los derechos de los demás, de no abusar de los propios y de cumplir con sus deberes y obligaciones constitucionales y legales».¹²

Además, el artículo 1º del ordenamiento superior determina que «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y **en la prevalencia del interés general**».

Por otro lado, el artículo 53 constitucional prevé los principios mínimos fundamentales en materia laboral y, entre ellos, señala el de «igualdad de oportunidades para los trabajadores» y la «remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo».

Entre tanto, el artículo 334 de la Constitución Política, prevé que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y, para ello, debe actuar en un marco de sostenibilidad fiscal. Así lo dispuso:

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-573 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, **en un marco de sostenibilidad fiscal**, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. **Dicho marco de sostenibilidad fiscal** deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (Se resalta)

Ahora bien, el artículo 150 de la Constitución Política impone en el Congreso la función de dictar las leyes. Al respecto, señala:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

19. Dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
[...]
e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.
f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.
[...]

En desarrollo de la anterior previsión, expidió la Ley 4.^a de 1992 «[m]ediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política» en la cual dispuso:

Artículo 1.º El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
b) **Los empleados del Congreso Nacional**, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
c) Los miembros del Congreso Nacional, y
d) Los miembros de la Fuerza Pública. (Negrilla fuera de texto)



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Artículo 2.º Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, **el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:**

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

Artículo 3º.- El sistema salarial de los servidores públicos **estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.**

Artículo 4º.- Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 el Gobierno Nacional, **dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1 literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.**

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

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



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Ahora bien, el artículo 135 de la Constitución Política señala que son funciones de cada Cámara, «[e]legir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara».

Los requisitos para ser elegido Senador y Representante a la Cámara están previstos en los artículos 172 y 177, respectivamente, de la Constitución Política, y son del siguiente tenor literal:

Artículo 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

Por otro lado, la Ley 5ª de 1992, «[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes» en su artículo 46 establece las calidades para ser elegido secretario general del Senado y la Cámara de Representantes y, al respecto, determina:

Artículo 46. Elección, período, calidades. Corresponde a cada Cámara elegir al Secretario General para un período de dos años, contado a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación, además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras. [El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-359 de 1999].

Parágrafo. No puede ser designado Secretario General, en propiedad, un miembro del Congreso.

La aludida ley señala los deberes impuestos al secretario general del Senado y la Cámara de Representantes, y son los siguientes:

Artículo 47. Deberes. Son deberes del Secretario General de cada Cámara:

1. Asistir a todas las sesiones.
2. Llevar y firmar las actas debidamente.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

3. Dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria.
4. Informar sobre los resultados de toda clase de votación que se cumpla en la corporación.
5. Elaborar las comunicaciones oficiales que deban ser enviadas por el Presidente.
6. Informar regularmente al Presidente de todos los mensajes y documentos dirigidos a la corporación, y acusar oportunamente su recibo.
7. Mantener organizado y actualizado un registro de entrega y devolución de los documentos y mensajes enviados a las respectivas comisiones.
8. Coordinar la grabación de las sesiones plenarias y vigilar la seguridad de las cintas magnetofónicas y las actas.
9. Entregar a su sucesor, por riguroso inventario, todos los documentos, enseres y demás elementos a su cargo.
10. Dirigir la formación del archivo legislativo de cada legislatura y entregarlo a la oficina de archivo del Congreso, acompañado de un inventario general y un índice de las diversas materias que lo componen.
11. Disponer la publicidad de la Gaceta del Congreso.
12. Expedir las certificaciones e informes - si no fueren reservados -que soliciten las autoridades o los particulares.
13. Mantener debidamente vigilados y custodiados los expedientes sobre investigaciones que se adelanten en la corporación a los altos funcionarios del Gobierno, y darles el trámite debido. Así mismo, las actas y documentos que de ella emanen.
14. Disponer, de acuerdo con la Presidencia, de las instalaciones locativas de la corporación cuando se lo requiera.
15. Los demás deberes que señale la corporación, la Mesa Directiva, y los inherentes a la misma naturaleza del cargo.

Además, en lo que se refiere a la organización de cada uno de los despachos de la Secretaría General de cada una de tales corporaciones públicas, el artículo 48 *ibidem* señala:

Artículo 48. Organización del despacho. El Secretario de cada una de las Cámaras es el jefe de la Secretaría, y a él corresponde la organización y buena marcha de su despacho.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

i) El 16 de septiembre de 2008,¹³ la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes expidió la Resolución MD-2622, «[p]or medio de la cual se modifica la resolución MD 1671 del 14 de agosto de 007 y se establece el horario de labores en la Cámara de Representantes» en cuya parte resolutive se previó lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: FIJAR como nuevo HORARIO DE LABORES para los servidores públicos de la Cámara de Representantes, el siguiente:

DE LUNES A VIERNES De 8:30 A.M hasta las 5:30 P.M

ARTÍCULO SEGUNDO: ESTABLECER horarios de almuerzo de una (1) hora Implementando el sistema de dos (2) turnos que seleccionen los empleados, así:

PRIMER TURNO De 12:00 M a 1:00 P.M.
SEGUNDO TURNO De 1:00 P.M. a 2:00 P.M.

PARÁGRAFO: El jefe inmediato del funcionario coordinará con cada uno de sus funcionarios el turno de almuerzo preferido, debiendo remitir a la División de Personal una relación detallada de sus funcionarios y de los turnos de almuerzo seleccionado por ellos, así como de las respectivas modificaciones que se vayan produciendo.

ARTÍCULO TERCERO: Se exceptúan de las jornadas a que se refiere esta resolución y de los horarios y turnos para el almuerzo, los empleados de las UTL, cuyo horario será fijado por los Representantes a la Cámara para los cuales laboran.

ii) El 21 de mayo de 2013,¹⁴ el Gobierno nacional expidió el Decreto 1030 «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial» en cuyo artículo 16 determinó lo siguiente:

Artículo 16.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, **deroga el Decreto 854 de 2012**, modifica en lo pertinente el Decreto 2699 de 2012 y surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2013.

iii) El 27 de diciembre de 2013,¹⁵ el jefe de la Sección de Pagaduría de la Cámara de Representantes expidió una certificación en la que consta la asignación mensual de los representantes a la Cámara, para los años 2012 y 2013, así:

¹³ Folios 84 y 85.

¹⁴ Folios 80 a 83.

¹⁵ Folio 101.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

AÑO	SUELDO BÁSICO	GASTOS DE REPRESENTACIÓN	PRIMA DE LOCALIZACIÓN Y VIVIENDA	PRIMA DE SALUD	PRIMA SERVICIOS	PRIMA NAVIDAD
2012	5.622.708,00	9.995.919,00	6.073.910,00	1.561.910,00	11.627.190,50	23.254.381,00
2013	5.816.129,00	10.339.779,00	6.282.853,00	1.615.571,00	12.027.176,00	25.054.353,00

Las cesantías son canceladas por los Fondos Autorizados por la entidad para tal fin, FONDO NACIONAL DEL AHORRO y FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

iv) El 7 de enero de 2014,¹⁶ la jefe de la Sección de Registro y Control de la Cámara de Representantes certificó el salario y prestaciones sociales para los secretarios generales, durante los años 2012 y 2013 (se cita únicamente lo relativo al año 2012, porque es el que comprende el regulado por el decreto cuyos artículos se cuestionan en este proceso):

CONCEPTO	VALOR MENSUAL
Sueldo Básico	\$ 10.247.298.00
Prima Técnica	\$5.123.649.00
Prima Gestión	\$1.200.719.00
Prima de Servicios (una en julio por año laborado entre 01/07/2011 y 30/06/2012).	\$7.813.565.00
Prima de Navidad (una en diciembre por año laborado entre 01/01/2012 y 31/12/2012).	\$17.156.663.00
Prima de Vacaciones por año laboral	\$8.235.198.00
Bonificación por servicios por año laborado	\$5.379.832.00
Bonificación por recreación por año laborado	\$683.153.00
Bonificación por Dirección (pagada en junio)	\$20.494.596.00
Bonificación por Dirección (pagada en diciembre)	\$30.741.894.00

¹⁶ Folios 102 y 103.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

v) El 21 de septiembre de 2017,¹⁷ la subdirectora de recursos humanos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respondió un oficio, en el cual se refirió al salario y prestaciones sociales del ministro de hacienda. A continuación se citan las consideraciones realizadas en torno a la prima de dirección y la bonificación de dirección, por ser relevantes en el caso concreto.

[...] La Prima de dirección sustituye la prima técnica de que trata el Decreto 1624 de 1991, no es factor de salario para ningún efecto legal y es compatible con la prima de servicios, la prima de vacaciones, la prima de navidad y la bonificación por servicios prestados [...]

[...]

El Ministro devenga adicionalmente la Bonificación por Dirección establecida solo para altos directivos por el Decreto 2699 de 2012 (se cita).

vi) El 11 de octubre de 2017,¹⁸ el apoderado de la Cámara de Representantes allegó la relación de empleados que dependen de la Secretaría General y la certificación en la que consta, respecto de cada uno de ellos, su nombre, cargo, ingresos mensuales y fecha de vinculación -un total de 27 servidores, excluyendo al secretario general-.

vii) El 4 de diciembre de 2017,¹⁹ el jefe de la División de Recursos Humanos del Senado de la República emitió oficio mediante el cual informó sobre los empleados a cargo de la Secretaría General de esa Corporación, de los cuales se relacionó el nombre, cargo que desempeñan, acto por el cual se produjo su nombramiento y posesión y funciones generales -un total de 13 servidores-. En cuanto al horario de trabajo, precisó lo siguiente:

El horario de trabajo del Senado de la República para los funcionarios de planta fue fijado mediante Resolución 1406 del 25 de agosto de 2008, así:

Lunes a jueves 8:00 a.m. – 5:30 p.m.

Viernes 8:00 a.m. – 5:00 p.m.

Igualmente, establece horarios de almuerzo, en dos turnos, de una hora para cada jornada, según lo seleccionen los empleados, así:

¹⁷ Folios 330 a 332.

¹⁸ Folios 343 a 371.

¹⁹ Folios 413 a 421.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Primero turno: 12:00 m – 1:00 p.m.
Segundo turno: 1:00 p.m. – 2:00 p.m.

Se exceptúan las jornadas mencionadas para los servidores de las UTL, cuyo horario será fijado por cada senador.

viii) El 5 de marzo de 2018,²⁰ el secretario general del Senado de la República certificó lo siguiente:

Horario Laboral del Secretario General del Senado: el Secretario General del Senado de la República ejerce un Cargo de Dirección, Confianza y Manejo, por esa razón tiene un tratamiento diferente especial, en lo relacionado con la jornada de trabajo, pues para este tipo de trabajadores, no se les aplica la jornada máxima ordinaria, es él, junto a la Mesa Directiva quien responde por la Organización legislativa, **no puede ausentarse de la institución, mientras que las obligaciones exijan su presencia.**

Agregado a lo anterior, cuando la corporación no se encuentre en receso, para el Secretario General junto a los miembros de la corporación, todos los días son hábiles, es decir los sábados, domingos y días festivos.

ix) Se aportaron copias de los decretos²¹ que fijaron las escalas de asignación básica de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; de los empleados públicos del Congreso de la República; de los empleados de la Contraloría General de la República; de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional; el reajuste de las escalas salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo correspondientes al año 2017.

2.4. Caso concreto. Análisis de la Sala

2.4.1. Asunto previo

Antes de resolver el fondo de la controversia, la Sala considera necesario señalar que el Decreto 0854 del 25 de abril de 2012, cuyos artículos 2, 5, 6, 7 y 13, se

²⁰ Folios 445 a 446.

²¹ Folios 372 a 388.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

cuestionan en el *sub examine*, fue derogado por el artículo 16 del Decreto 1030 del 21 de mayo de 2013 «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial», el cual se transcribió en el numeral ii) del acápite anterior.

No obstante, se debe señalar que, respecto a la derogatoria de los actos administrativos y su incidencia frente al estudio de su legalidad en sede judicial, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:²²

Frente a la sustracción de materia, la Sala ha sostenido en varias oportunidades que **es procedente decidir de fondo frente a la legalidad de actos administrativos derogados, en tanto la derogatoria de los actos administrativos o su pérdida de ejecutoria no afectan los elementos de validez de los mismos**. Las normas que han perdido fuerza ejecutoria pueden ser objeto de análisis por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto pudieron afectar derechos o situaciones jurídicas concretas durante su vigencia²³. (Se resalta).

Conforme al anterior lineamiento interpretativo, esta Corporación conserva la competencia para pronunciarse sobre la legalidad de los artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 0854 de 2012, puesto que, a pesar de que fue derogado, resulta necesario analizar si tal previsión se ajustó al ordenamiento legal durante el tiempo en que estuvo vigente y surtió efectos jurídicos.

2.4.2. Análisis de legalidad de las disposiciones acusadas

El señor Araque Blanco, a través del medio de control de nulidad, cuestionó la legalidad de los artículos 2, 5, 6, 7 y 13 del Decreto 0854 de 2012, «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial» y centró sus argumentos, en relación con los cuatro primeros artículos en la violación de los principios y valores

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Dr. Milton Chaves García, sentencia de 9 de diciembre de 2019, radicado: 11001-03-27-000-2013-00029-00(20498).

²³ Cita propia del texto transcrito «CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 10 de octubre de 2007, exp. 15134, M.P. Héctor J. Romero Díaz; del 23 de julio de 2009, exp. 15311, M.P. Héctor J. Romero Díaz; del 23 de enero de 2014, exp. 18841, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; del 20 de febrero de 2017, exp. 20828 M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, y Auto del 31 de octubre de 2018, exp. 22518, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.»



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

constitucionales de un orden justo, del interés general, de la equidad, de la igualdad, de la sostenibilidad fiscal y de los principios en materia laboral y, en cuanto al artículo 13, en la transgresión del orden constitucional y democrático vigente por desconocimiento de los artículos 40 y 237 de la Constitución Política, por lo cual se analizarán en forma separada los dos cargos en los acápite que se desarrollan a continuación.

2.4.2.1. Los artículos 2, 5, 6 y 7 del Decreto 0854 de 2012

Para abordar el asunto antes citado, la Sala considera indispensable señalar que el cargo común en contra de los artículos que se analizan consistió en el desconocimiento de principios y valores constitucionales como el orden justo, el interés general, la equidad, la igualdad, la sostenibilidad fiscal y los relacionados en materia laboral; sin embargo, no se desarrolló, de manera independiente, cada uno de ellos a fin de identificar la disconformidad que presenta el actor frente a cada artículo en relación con cada uno de los principios o valores constitucionales alegados como violados, razón por la cual la Sala se limitará a analizar cada uno de los argumentos que se señalaron en el concepto de violación.

Con tal propósito, se precisa que los artículos en cuestión consagran, a favor de los secretarios del Senado y la Cámara de Representantes, el reconocimiento de **a.** una asignación básica mensual equivalente a \$10.247.298 -artículo 2-; **b.** una prima mensual de gestión, que no constituye factor salarial, por valor de \$1.200.719 -artículo 5-; **c.** una prima técnica, de conformidad con los Decretos 1661 y 2164 de 1991 y las normas que los modifiquen o adicionen -artículo 6- que, para el año 2012 correspondía a la suma de \$5.123.649.00;²⁴ **d.** una bonificación de dirección, de que trata el Decreto 3150 de 2005 -artículo 7- cuyo monto equivalió en el año 2012 a \$20.494.596.00 en junio y \$30.741.894.00 en diciembre.²⁵

²⁴ Según certificación expedida por el jefe de la Sección de Registro y Control de la Cámara de Representantes, de fecha 7 de enero de 2014 (folios 102 y 103).

²⁵ Según certificación que obra en folios 102 y 103.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Las objeciones formuladas por el actor se contraen a lo siguiente:

i) Las prerrogativas a que aluden los artículos censurados son desproporcionadas frente a la remuneración que perciben otros funcionarios del Estado.

En relación con la anterior consideración del demandante, la Sala debe indicar que el planteamiento de desproporción no se desarrolló frente a algún empleado o funcionario del Estado en particular, a fin de realizar la comparación necesaria que permita identificar si existió o no un reconocimiento desmedido con los emolumentos de que tratan las disposiciones en comento, lo que impide realizar su análisis y declarar su prosperidad.

La Sala aclara que si bien es cierto el actor, en el capítulo de «hechos» de la demanda -hecho 3-, al relacionar los emolumentos concedidos a los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes aseguró que estos, sumados **al año**, dan lugar a una remuneración, en ese periodo, por valor de \$359.742.570, y que resulta ser mayor a la del presidente de la República, el vicepresidente, los magistrados de las Altas Cortes, los ministros, los directores de departamentos administrativos, el fiscal, el procurador general de la Nación y el contralor general de la República -hecho 4 de la demanda- también lo es que no precisó elementos indispensables para analizar el cargo, tales como el valor al que asciende la remuneración **anual** de esos servidores, para realizar la comparación necesaria para demostrar su dicho, y tampoco expuso una justificación diferente a aquella relativa a la falta de profesionalización del cargo, toda vez que los requisitos para acceder a él, fueron establecidos por el constituyente y, por ende, no constituyen un referente para alegar que no son merecedores de tal remuneración. Valga precisar que idénticos requisitos están contemplados para acceder a los cargos de senador y representante a la Cámara.

En todo caso, para efectos pedagógicos, y a la luz de las pruebas allegadas al plenario, se advierte que de la certificación aportada por la subdirectora de recursos



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

humanos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁶ se pudo constatar que los ministros de despacho devengan:²⁷ asignación básica, **gastos de representación, primas de dirección**, técnica, de servicios, de navidad y de vacaciones, bonificaciones por servicios prestados, por dirección, especial por recreación y vacaciones.

Lo anterior, contrastado con el certificado expedido por la jefe de la Sección de Registro y Control de la Cámara de Representantes²⁸ que da cuenta de los emolumentos percibidos por los secretarios generales de esa corporación, y que comprenden: sueldo básico, prima técnica, **prima de gestión**, prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, bonificación por servicios, bonificación por recreación y bonificación por dirección, no permite hacer un juicio de comparación a fin de determinar si se configura la desproporción alegada.

En efecto, ambos cargos tienen como elementos comunes de su remuneración: la asignación o sueldo básico, las primas **técnica**, de servicios, de navidad y de vacaciones, y las bonificaciones por servicios, por recreación y **por dirección**, mientras que como elementos diferenciales están, a favor de los ministros: los gastos de representación, la prima de dirección y las vacaciones, y a favor de los secretarios, únicamente, la prima de gestión, de donde se infiere que los primeros tienen, en su beneficio, prerrogativas de diferente denominación frente a estos últimos y ello impide realizar la comparación necesaria para llegar a la conclusión de desproporción alegada por el actor.²⁹

²⁶ Folios 330 a 332.

²⁷ Se precisa que no se citan los valores, comoquiera que la certificación no se expidió respecto de lo que percibían en el año 2012, que comprende el año durante el cual rigió la norma que se censura, sino durante el año 2017, por lo que cuantitativamente ello impide realizar la comparación.

²⁸ Folios 102 y 103.

²⁹ Se aclara que no se hace la referencia cuantitativa porque lo certificado respecto del año 2017 en relación con lo recibido por el ministro, en comparación con lo certificado respecto del año 2012, recibido por los secretarios a la Cámara, impide realizar esa comparación, sin embargo, se aclara que los factores diferenciales en el caso del ministro, recibidos en el año 2017, comprenden: Gastos de representación por 8.095.666, prima de dirección por 3.994.573 y no se menciona un valor por concepto de vacaciones. Mientras que el representante a la Cámara, en 2012, percibió, por de prima de gestión la suma de \$1.200.719.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Adicional a ello, y según se anotó con antelación, los dos empleos, de manera común, reciben la prima técnica y la bonificación por dirección que se cuestionan en el *sub lite* -artículos 6 y 7 del Decreto 0854 de 2012- por lo que, respecto de tales factores no se advierte un trato más favorable en materia de la remuneración de un cargo frente al otro, situación que no permite concluir que la retribución alegada por el actor sea desproporcionada.

ii) La remuneración de los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes comprendida por los salarios, primas de variada naturaleza y diferentes bonificaciones, convierten a esos funcionarios en los trabajadores con mayores ingresos en todo el Estado Colombiano.

Con las pruebas que se allegaron al plenario no se pudo establecer, por ejemplo, la remuneración anual del presidente de la República, de los ministros, de los directores de departamento administrativo a fin de realizar una comparación con distintos empleos que pudieran tener una alta remuneración en el sector público, la única que se aportó fue la que tienen asignada los representantes a la Cámara, en consecuencia, a continuación se realiza un cuadro comparativo de la remuneración que, para el año 2012, tenían los representantes a la Cámara en paralelo con los que tenían los secretarios generales de esa Corporación, a fin de resolver el cargo planteado.

Representante a la Cámara	Secretario general de la Cámara
Sueldo básico \$5.622.708	Sueldo básico: \$10.247.298
Gastos de representación: \$9.995.919	Prima técnica: \$5.123.649
Prima de localización y vivienda: \$6.073.910	Prima de gestión: \$1.200.719
Prima de salud: \$1.561.844	
Total mensual: \$23.254.381	Total mensual: \$16.568.666
Prima de servicios \$11.627.190	Prima de servicios: \$7.813.565



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Prima de navidad: \$23.254.381	Prima de navidad: \$17.156.663
	Prima de vacaciones: \$8.235.198
Total primas: \$34.881.571	Bonificación por servicios: \$5.379.832
	Bonificación por recreación: \$683.153
	Bonificación por dirección junio: \$20.494.596
	Bonificación por dirección diciembre: \$30.741.894
	Total primas y bonificaciones: \$90.504.901

La tabla anterior muestra que no es cierto, como lo afirma el demandante, que los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes sean los servidores del Estado que reciben la remuneración más alta, pues, como se advierte, la que está asignada a los representantes a la Cámara es superior.

En efecto, de los valores enunciados con antelación, se hace evidente que la asignación básica y demás emolumentos que comprenden la **remuneración mensual** de los representantes a la Cámara, es más alta que la que perciben mensualmente los secretarios generales de tales corporaciones públicas.

Ahora bien, es preciso aclarar que, aunque la suma de las primas y bonificaciones, en principio, sí resulta superior para los secretarios generales, respecto de los representantes a la Cámara, ello no quiere decir que, una vez sumados **todos los emolumentos anuales**, estos resulten devengando un valor superior a lo que anualmente reciben aquellos. En efecto, los valores resaltados en la tabla anterior comprenden la remuneración mensual, es decir, que esta correspondería a cada uno de los meses de labor que se deben sumar por todo el año y, a ello, se agrega el valor totalizado por concepto de las primas u otras prestaciones con periodicidad diferente, de lo cual no surge la diferencia que alega el actor, sino que se desprende un consolidado superior en la remuneración total anual de los representantes a la



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Cámara. Por lo anterior, se desestima el argumento del demandante en tanto no demostró que los secretarios generales sean los servidores con mayor remuneración en el Estado Colombiano.

iii) Carece de justificación seria, comprobada y suficiente, el asignar tal remuneración -la más alta en el Estado Colombiano- para los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes, pese a que para su desempeño, no se exigen mayores requisitos de idoneidad.

En efecto, el artículo 135 de la Constitución Política establece que los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes deben «reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara». Entre tanto, el artículo 172 *ibidem*, para ser senador, exige «ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección» y el artículo 177 *ejusdem*, para ser representante a la Cámara, requiere «ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección».

Al respecto, valga aclarar que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 46, exigía, además, que para ser secretario de cada una de tales corporaciones era necesario acreditar «además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras»; sin embargo, las anteriores exigencias fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional,³⁰ bajo el siguiente fundamento:

Como se puede observar de la anterior transcripción, **la definición legal de las calidades para la designación de secretario general de ambas cámaras legislativas fue una labor asumida por el legislador a partir de la reproducción del concepto constitucional vigente sobre el tema** expuesto en ese artículo 135-2 ya aludido, **al cual sumó una serie de requisitos nuevos relacionados con la formación y experiencia profesional del candidato**, para así configurar una preceptiva que ha sido cuestionada por los actores en su libelo, por considerarla

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-359 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

violatoria de los artículos, 4o. 13, 40, 135-2, 172 y 177 de la Carta Política, en virtud de un **desconocimiento de la supremacía de la misma, con vulneración del derecho a la igualdad de trato y de acceso al ejercicio de funciones y cargos públicos, en cuanto se adicionaron requisitos no contemplados en esa Ley Fundamental**, no obstante la claridad de las disposiciones que los determinaban y sin que en ella se autorizara al legislador para añadirlas.

La Corte al respecto, estima fundados los argumentos planteados por los actores al demandar la inconstitucionalidad parcial del artículo 46 de la Ley 5a. de 1992, en cuanto **exige unas calidades complementarias a las constitucionalmente se requiere para aspirar al cargo de secretario general del Senado de la República y de la Cámara de Representantes**, cuando preceptúa que se exigirán al aspirante “además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras”, toda vez que el mandato constitucional contenido en el artículo 135-2 de la Carta Política es expreso, determinado y específico al señalar las calidades que tendrá que demostrar quien aspire a ser elegido para dicho cargo, al remitir a los artículos 172 y 177 de ese mismo ordenamiento. (Se resalta)

En consonancia con lo anterior, la Sala debe señalar que el querer del constituyente fue exigir que quienes aspiraran a desempeñarse como secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes cumplieran idénticos requisitos a los Senadores y Representantes, por lo que la presunta falta de idoneidad alegada por el demandante, no constituye un obstáculo para que el Gobierno nacional, dentro del marco legal, determine una especial remuneración para quienes desempeñan el empleo de secretario general de tales corporaciones públicas, atendiendo las especiales funciones que desempeñan y la categoría del cargo.

iv) Es injustificada la remuneración de tales servidores porque según los deberes contemplados en el artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, para su desempeño no requieren conocimientos especiales, técnicos o complejos diferentes a actuar como «tercero colaborador que da fe a distintos actos realizados en el seno del órgano legislativo», por lo cual, las prerrogativas otorgadas se tornan injustas, desfasadas e irracionales.

De la lectura del artículo 47 de la Ley 5ª de 1992, se infiere que no es cierto que los secretarios generales tan solo tengan a su cargo la función de actuar como terceros colaboradores que dan fe de los distintos actos desarrollados en el órgano



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

legislativo, pues los deberes a ellos asignados no solo comprenden su presencia en el recinto del órgano respectivo, sino otras como **a.** elaborar las comunicaciones oficiales que deban ser enviadas por el presidente; **b.** informar regularmente a este sobre todos los mensajes y documentos dirigidos a la corporación, y acusar oportunamente su recibo; **c.** mantener organizado y actualizado un registro de entrega y devolución de los documentos y mensajes enviados a las respectivas comisiones; **d.** coordinar la grabación de las sesiones plenarias y vigilar la seguridad de las cintas magnetofónicas y las actas, **e.** entregar a su sucesor, por riguroso inventario, todos los documentos, enseres y demás elementos a su cargo; **f.** dirigir la formación del archivo legislativo de cada legislatura y entregarlo a la oficina de archivo del Congreso, acompañado de un inventario general y un índice de las diversas materias que lo componen; **g.** disponer la publicidad de la Gaceta del Congreso; **h.** expedir las certificaciones e informes - si no fueren reservados -que soliciten las autoridades o los particulares; **i.** mantener debidamente vigilados y custodiados los expedientes sobre investigaciones que se adelanten en la corporación a los altos funcionarios del Gobierno, y darles el trámite debido. Así mismo, las actas y documentos que de ella emanen; **j.** disponer, de acuerdo con la Presidencia, de las instalaciones locativas de la corporación cuando se lo requiera; y, **k.** Los demás deberes que señale la corporación, la Mesa Directiva, y los inherentes a la misma naturaleza del cargo.

Lo anterior desvirtúa la afirmación del actor no solo en cuanto que la única función de los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes se limita a dar fe de lo ocurrido en las sesiones, sino que se trata de servidores que cumplen su función en jornadas más cortas que otros servidores o que, tan solo asistan a prestar su labor durante los períodos legislativos, pues el desarrollo de las demás funciones exige, como lo señalaron tanto el Senado, como la Cámara de Representantes y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en la contestación de la demanda, la dedicación exclusiva de su tiempo.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Valga aclarar además que, tal como consta en las certificaciones³¹ allegadas por el Senado y la Cámara de Representantes en tales corporaciones está establecido el horario laboral que comprende 8 horas diarias y, en momento alguno, se acreditó que los secretarios generales estuvieren excluidos de su cumplimiento; por el contrario, en su función de organización legislativa **«no puede[n] ausentarse de la institución, mientras que las obligaciones exijan su presencia»**.³²

Todo lo anterior, desvirtúa el fundamento del actor destinado a hacer notar que las prerrogativas otorgadas en los artículos que se cuestionan se tornan injustas, desfasadas e irracionales.

Ahora bien, el demandante señaló que reconocimientos a favor de los secretarios generales tales como la prima técnica, que ha sido concebida para profesionales con alto grado de conocimientos especiales en la labor desarrollada, no debería concederse a favor de estos servidores de quienes no se predica tal formación ni exigencias adicionales.

En torno al anterior argumento, el actor no desarrolló el cargo señalando el quebrantamiento de una norma de orden legal que imponga tales exigencias de formación académica, por lo que ello impide analizar lo pertinente.

No obstante lo anterior, la Sala advierte que el empleo de secretario general del Senado de la República pertenece al nivel directivo,³³ y dentro de su naturaleza «[l]e corresponden funciones de **dirección, asesoramiento, coordinación, formulación y adopción de planes, programas y proyectos inherentes al funcionamiento y procedimiento de la gestión legislativa y administrativa de la Corporación**». Igual ocurre con el empleo de Secretario General de la Cámara de Representantes, que también pertenece al nivel directivo.³⁴

³¹ Folios 84, 85 y 413 a 421.

³² Folios 445 y 446.

³³ Artículo 1 de la Resolución 008 del 26 de julio de 2011 «[p]or medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las Actividades Administrativas del Senado de la República».

³⁴ Como se determinó en el artículo 7 de la Resolución MD 1095 del 24 de junio de 2010, «[p]or la cual se modifica la Resolución MD 3155 de 2008, mediante la cual se adoptó el Manual de Funciones



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Así las cosas, la determinación de emolumentos tales como la prima técnica o la bonificación por dirección, con destino a quienes como los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes hacen parte del nivel directivo de tales corporaciones, no riñe con el marco constitucional que se invocó como violado en la demanda y, por el contrario, comporta «el desarrollo de la facultad dada al Ejecutivo en la Ley 4 de 1992», tal como lo señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la contestación de la demanda.

Sobre el punto de la prima técnica, la Sala debe señalar que la Subsección B,³⁵ de la Sección Segunda, arribó a la siguiente conclusión:

La prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada **se otorga, con efectos salariales, a los empleados que desempeñen con carácter permanente, cargos del Nivel Directivo**, Jefes de Oficina Asesora y los de Asesor adscritos a los despachos de los siguientes servidores: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial o sus equivalentes en los diferentes Órganos y Ramas del Poder Público y que acrediten un título de estudios de formación avanzada y 5 años de experiencia altamente calificada, que se evaluarán según el sistema que adopte cada entidad. **Los requisitos exigidos para acceder a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada son adicionales a los que el empleado acredita para desempeñar el cargo.** [...] (Se resalta)

Lo anterior quiere decir que el nivel directivo al que pertenecen los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes sí está instituido como aquellos que pueden beneficiarse de la prima técnica, por lo que no se evidencia un quebrantamiento del ordenamiento, al haberlo instituido para empleos que hacen parte de ese nivel, máxime cuando, según se señala en el artículo cuestionado, el derecho que les asiste es a la «prima técnica de que tratan los Decretos 1661 y 2164 de 1991 y demás normas que los modifiquen o adicionen» de donde se infiere que, en el momento del reconocimiento, en el acto particular y concreto, es la

y Requisitos Mínimos para todos los empleos de la planta de Personal, y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la H. Cámara de Representantes».

³⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de marzo de 2018, radicado 11001 03 25 000 2013 00171 00, número interno: 0415-2013, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

autoridad quien deberá identificar el tipo de prima que se concede y el cumplimiento o no de los requisitos en ese marco legal, para tal efecto, aspectos que escapan del análisis de la Sala en el *sub lite*.

Igual ocurre en torno a la bonificación por dirección, pues, como se señaló con antelación, según los respectivos Manuales de Funciones tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, los secretarios generales hacen parte del nivel directivo, por lo que tienen a cargo la «formulación de políticas institucionales» y la «adopción de planes, programas y proyectos»³⁶ por lo que, bajo ese entendido, y, se repite, en el marco constitucional que se invocó como vulnerado, no se advierte transgresión del ordenamiento, al conceder, a favor de aquellos, la prima de dirección en comento.

v) Los artículos que se acusan ponen en desventaja a funcionarios de distintas entidades, que realizan labores similares y que están lejos de recibir una suma parecida, de ahí que son discriminatorios y desatienden el principio constitucional «a trabajo igual, salario igual».

Para analizar el cargo anterior, es necesario señalar que la Corte Constitucional³⁷ ha exigido, a efecto de verificar la violación del principio de igualdad, que se realice un juicio integrado, en los siguientes términos:

En consecuencia, se requiere que en el caso concreto se indique claramente (i) **a quiénes se está otorgando un trato diferenciado**; (ii) **en qué sentido se da esa diferenciación**, y (iii) **con base en qué criterios se presenta la misma**³⁸. Una vez establecidos estos tres puntos, se examina su validez constitucional bajo los

³⁶ Texto citado del artículo 6 de la Resolución MD1095 de 2010 respecto del nivel directivo de la Cámara de Representantes al que pertenece el secretario general, y que coincide con la naturaleza de empleo de secretario general del Senado de la República citado con antelación, de un aparte de la Resolución 008 de 2011.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁸ Cita propia del texto transcrito «Así, por ejemplo, en la Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se expuso que: “Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas, toda vez que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”.»



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

parámetros del juicio integrado de igualdad, al cual se referirá este fallo más adelante.

“6.5.2. El juicio integrado de igualdad se compone entonces de dos etapas de análisis. En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política.³⁹ Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios.⁴⁰ (Negrilla de la Sala)

Con base en los requisitos exigidos por la Corte Constitucional, no es viable, en el *sub lite*, realizar un juicio integrado de igualdad, toda vez que el demandante no identificó «(i) a quiénes se está otorgando un trato diferenciado; (ii) en qué sentido se da esa diferenciación, y (iii) con base en qué criterios se presenta la misma» es decir, no cumplió los requisitos mínimos para proceder a realizar el juicio que permita identificar si se está dando un trato desigual. En la demanda, el actor tan solo se limitó a señalar que se configura una situación desventajosa respecto de servidores de otras entidades que desempeñan similares funciones, pero no las identificó plenamente, para proceder de conformidad.

En consecuencia, la Sala desestima el cargo de violación del principio de igualdad y, en particular, el de «a trabajo igual, salario igual» invocados en la demanda.

vi) El principio de sostenibilidad fiscal, según el cual «toda autoridad debe actuar en tal forma que no atente o sacrifique los lineamientos fiscales necesarios para encontrar viable al Estado y sus obligaciones exigibles» resultó vulnerado con los

³⁹ Cita propia del texto transcrito «Sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001 y C-862 de 2008.»

⁴⁰ Cita propia del texto transcrito «Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.»



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

artículos censurados al fijar la asignación anual de los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes, pues esta comprende cerca de 360 millones de pesos, para unos empleos que no exigen para su acceso requisitos de profesión o experiencia e, incluso, «ni ser bachiller, ni saber leer».

Del enunciado del cargo, es evidente que el señor Araque Blanco no explicó la manera en que resultó transgredido el principio de sostenibilidad fiscal, solamente se limitó a señalar en qué consiste y que este resultó vulnerado al fijar una asignación anual del monto indicado, para un empleo que no exige mayores requisitos para su desempeño.

En torno a las exigencias para acceder al empleo, ya se señaló que estas fueron fijadas por el constituyente, tal como lo consideró la Corte Constitucional, por lo que ese no es un argumento que impida otorgar la remuneración indicada para tales servidores, máxime cuando esta goza de presunción de legalidad y se entiende que para su determinación el Gobierno nacional tuvo en cuenta los criterios determinados por el legislador, en consideración a las responsabilidades exigidas, el nivel del cargo y la naturaleza de sus funciones.

Adicional a lo expuesto, en la contestación de la demanda, el Departamento Administrativo de la Función Pública aseguró que «el incremento salarial que anualmente ordena el Gobierno Nacional para los diferentes servidores públicos de las entidades y organismos del Estado, además de ajustarse a la ley de apropiaciones para cada vigencia fiscal, que guarda estrecha armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, está orientado a garantizar que los empleados conserven el poder adquisitivo de su salario» y que «las disposiciones del Decreto 854 de 2012 [...] se aviene integralmente a nuestros bloques de constitucionalidad y legalidad, en cuanto constituye un cabal desarrollo de una facultad confiada al Ejecutivo Nacional en la Ley Marco de Salarios (4 de 1992) y en los mismos postulados constitucionales»⁴¹ y la presunción de legalidad que de ello deriva, no fue

⁴¹ Folios 61 a 66.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

desvirtuada por el actor.

Finalmente, la Sala considera necesario señalar que no se acoge el planteamiento realizado por la procuradora segunda delegada ante el Consejo de Estado, según el cual es viable anular los artículos 6 y 7 del Decreto 0854 de 2012 por las razones señaladas en la síntesis de su concepto, toda vez que ellas derivan de la presunta vulneración de normas de orden legal como la Ley 4ª de 1992 y los Decretos 1661 de 1991, 1335 de 1999, 3150 de 2005, 2177 de 2006, entre otros, las cuales no se refirieron como vulneradas en el libelo, pues en este, tan solo se consideró que se quebrantaban los artículos 1, 2, 13, 40, 209, 237 y 334 de la Constitución Política, así como el principio de orden social justo señalado en su preámbulo.

Además, según el análisis precedente, el Ejecutivo tiene la potestad de asignar tanto la prima técnica como la bonificación por dirección a los cargos del nivel directivo, al cual pertenecen los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes, sin que el perfil exigido para el cargo se oponga a la posibilidad de acreditar los requisitos previstos en la ley para la asignación de la prima técnica.

Así las cosas, pronunciarse, a través del medio de control de nulidad que ocupa la atención de la Sala, en torno a la vulneración de disposiciones legales que no sirvieron de fundamento a la demanda, atentaría contra el principio de congruencia previsto en el artículo 281 del Código General del Proceso,⁴² en torno al cual esta Corporación ha considerado:

Este marco normativo describe el principio de congruencia de la sentencia, en sus dos acepciones: como armonía entre la parte motiva y la resolutive del fallo (congruencia interna), y como conformidad entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en la contestación (congruencia externa).

El principio así concebido persigue la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, al igual que la salvaguarda del debido proceso y del derecho de defensa del demandado,

⁴² **Artículo 281.** Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda.

Igualmente, trae consigo los conceptos de fallo ultra y extrapetita, como decisiones que van más allá de lo pedido, ya sea porque se otorgan cosas adicionales a las solicitadas en la demanda (sentencia ultrapetita), o porque se reconoce algo que no se solicitó (sentencia extrapetita).⁴³

Bajo los anteriores lineamientos, la Sala atendería contra el principio de congruencia si se analizara la legalidad de los artículos cuestionados, a la luz de disposiciones de orden legal que no se invocaron como violadas y, de paso, desconocería el principio del debido proceso de las partes.

Valga aclarar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 162, numeral 4, de la Ley 1437 de 2011 se exige que en la demanda se señalen «[l]os fundamentos de derecho de las pretensiones» y «[c]uando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán **indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación**» y, en el *sub examine*, el actor tan solo invocó, para tal efecto, el preámbulo -principio del orden social justo- y los artículos 1, 2, 13, 40, 209, 237 y 334 de la Constitución Política, por lo tanto, el límite de competencia de esta Corporación para el pronunciamiento sobre la legalidad del acto acusado está dado por el quebrantamiento de tales disposiciones.

En relación con lo anterior, la Sala precisa que si bien es cierto la demanda se formuló como «nulidad por inconstitucionalidad» y que al admitirla se le dio el trámite de «nulidad»,⁴⁴ lo que explica que las normas que se invocaron como violadas se circunscribieron al ordenamiento constitucional, también lo es que el demandante no formuló reparo en cuanto a la adecuación del medio de control que se hizo y tampoco empleó la oportunidad que le concede la ley para adicionar o reformar la demanda, según lo previsto en el artículo 173 del CPACA, de donde se desprende

⁴³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 24 de septiembre de 2015, radicación: 25000 23 37 000 2012 00420 01 (20777), M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

⁴⁴ Medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

que el marco normativo que consideró que enmarcaba su pretensión no debía ser ampliado a disposiciones de orden legal.

Es importante precisar que, con independencia de que los artículos censurados se hayan valido de los Decretos 1661 de 1991 y 2164 de 1991 y los que los complementaron o adicionaron, como sustento para disponer el reconocimiento de la prima técnica, y el 3150 de 2005, como fundamento de la bonificación por dirección, ello no justifica hacer un pronunciamiento de legalidad del acto acusado, a la luz de tales disposiciones, como lo pretende la agente del Ministerio Público, pues un pronunciamiento en tal sentido desbordaría la competencia del juez de lo contencioso administrativo que está dada por las pretensiones de la demanda y los cargos formulados en ella, entre los cuales, se repite, no está el quebrantamiento de tales disposiciones de orden legal o reglamentario, pues, tan solo se invocaron como violadas aquellas constitucionales citadas con antelación.

La Sala recuerda que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es rogada y aunque esta característica se ha flexibilizado, ello opera **i)** cuando se advierte una cita errónea de una norma; **ii)** cuando se torna ininteligible o insuficiente el concepto de violación; o **iii)** cuando el juez advierte que con los actos acusados en nulidad resultan violentados derechos constitucionales, tal como lo consideró la Corte Constitucional en Sentencia C-197 de 1999,⁴⁵ en los siguientes términos:

Reitera la Corte, que si la administración debe realizar sus actividades con el propósito de satisfacer en forma inmediata y oportuna los intereses públicos o sociales, ajustada a los principios de legalidad y buena fe, dentro de los límites de su competencia, observando los criterios de igualdad, moralidad, publicidad, imparcialidad, eficiencia eficacia, economía y celeridad, y sujeta a un régimen de responsabilidad, **la consecuencia necesaria es que sus actos gozan de la presunción de legalidad y son oponibles y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios.**

La naturaleza y características propias del acto administrativo, que se han puesto de presente anteriormente, justifican plenamente que el legislador, dentro de la libertad de configuración de las normas procesales que regulan el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, haya dispuesto que cuando se impugna un acto

⁴⁵ Corte Constitucional, M.P. Antonio Barrera Carbonell.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

administrativo deban citarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación. . En efecto:

Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, **le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.**

Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, mas aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.

[...]

2.6. No obstante lo anterior, debe advertir la Corte que en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada, al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio. En tal virtud, defectos tales como **la cita errónea de una disposición legal** que por su contenido es fácilmente identificable por el juez, o **el concepto de la violación insuficiente pero comprensible**, no pueden conducir a desestimar un cargo de nulidad.

2.7. Considera la Corte, que **tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos** debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente.(Resalta la Sala)

Al revisar los cargos planteados en la demanda y las normas que se invocaron como violadas, la Sala no advierte que el actor haya incurrido en una cita errónea de las normas que consideró violadas; por el contrario, los artículos constitucionales que se señalaron tienen congruencia con el desarrollo del concepto de violación, por lo que no se puede inferir que, por error, señaló como quebrantadas unas normas, pero, en realidad, pretendía que se entendieran como vulneradas otras distintas. Por lo anterior, se concluye que el demandante estaba concretamente orientado a enfocar su demanda en la violación las disposiciones constitucionales ya citadas y que el análisis se circunscribiera a ellas.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Ahora bien, en cuanto al concepto de violación, pese a que al iniciar el acápite se advirtió acerca de la generalidad de este, la Sala se ocupó de analizar todos los elementos que integraron la disconformidad planteada por el actor, precisamente para dar prevalencia al derecho sustancial y resolver los cuestionamientos que se derivaron de su exposición; por tales razones, la decisión aquí adoptada no desconoce los parámetros de flexibilización de la justicia rogada, delimitados por la Corte Constitucional.

Además, tampoco se advierte que con los artículos cuya nulidad se pretende, se estén vulnerando derechos fundamentales, caso en el cual, a la luz del pronunciamiento de constitucionalidad antes citado, sería viable acudir a su protección sin importar que no hubieran servido de sustento a la acusación del acto, pero con lo dispuesto en los artículos censurados y, en particular, en lo relativo a la prima técnica y a la bonificación por dirección, no se hace palmaria la vulneración de derechos fundamentales y, por tal razón, la Sala insiste que no hará pronunciamiento de legalidad más allá de los cargos propuestos y las normas que se señalaron como violadas en la demanda, en cuanto ello quebrantaría los derechos de contradicción y defensa de las partes demandadas y de los terceros interesados, quienes, de haber conocido que la demanda se pronunciaría en torno a cargos distintos y un marco normativo más amplio, pudieron intervenir en defensa u oposición frente al acto acusado.

Finalmente, la Sala advierte que de conformidad con lo previsto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 la sentencia «que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada» lo anterior quiere significar que la decisión denegatoria de las pretensiones de la demanda aquí adoptada tan solo comprende el juicio de legalidad realizado, estrictamente, respecto de las razones invocadas en el concepto de violación de la demanda y las normas que en ella se señalaron, lo que no obsta para que el acto pueda ser objeto de una nueva demanda por quebrantar otras disposiciones del ordenamiento legal.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

2.4.2.2. El artículo 13 del Decreto 0854 de 2012

Respecto del artículo 13 del Decreto 0854 de 2012, el demandante aseguró que este transgredió el orden constitucional y democrático vigente, en tanto que vulneró los artículos 40 y 237 de la Constitución Política, pues está desconociendo que el aludido decreto está sometido al ordenamiento normativo y derecho vigente y, por ende, su legalidad puede ser cuestionada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, al parecer, el enunciado del artículo, desconoce esa posibilidad.

A efecto de analizar el cargo, la Sala estima necesario traer el texto del artículo en cuestión para proceder a su estudio, así:

Artículo 13. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Del texto transcrito y tal como lo consideró la agente del Ministerio Público, lo que busca tal disposición no es, de ningún modo, desconocer las previsiones de los artículos 40 y 237 de la Constitución Política, según los cuales, toda persona tiene derecho a «[i]nterponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley» y «[c]onocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional», respectivamente, pues lo que se desprende del enunciado del artículo bajo examen es una ratificación de la competencia exclusiva del Gobierno nacional para fijar los emolumentos de los empleados del Congreso, todo dentro del marco que le fije la ley.

Así las cosas, la Sala considera que tal previsión no puede entenderse como una limitante de los derechos que le asisten a todas las personas para formular las demandas a través de los medios de control que el legislador ha previsto, para cuestionar la legalidad en contra de los actos expedidos por la administración, razón por la cual no se comparte la interpretación que hace el actor, respecto del artículo en cuestión.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

En torno al punto del quebrantamiento del artículo 247, la Subsección aclara que aunque el medio de control de la referencia se incoó como de nulidad por inconstitucionalidad, a través del auto que admitió la demanda se le dio trámite de nulidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Sin perjuicio de lo anterior, y en consonancia con lo expuesto líneas atrás, es evidente que el artículo 13 del decreto que se censura, no limita el ejercicio de las acciones públicas que contra este proceden.

Las razones anteriores son suficientes para concluir que no prosperan los cargos planteados por el demandante en contra de los artículos demandados, lo que conlleva denegar las pretensiones de la demanda.

2.5. La condena en costas

En consideración a que se trata de un medio de control de nulidad, en el que se ventila un asunto de interés público, no se impondrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188⁴⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, y en el acervo probatorio, se concluye que el señor Camilo Araque Blanco no logró desvirtuar la legalidad de los artículos 2º, 5º, 6º, 7º y 13º del Decreto 0854 del 25 de abril de 2012 «[p]or el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones en materia salarial»; en consecuencia, se deberán denegar las pretensiones de la demanda y no habrá condena en costas.

⁴⁶ **Artículo 188.** Condena en costas. 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.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero.- Denegar las pretensiones de la demanda formulada por el señor Camilo Araque Blanco en contra de los artículos 2º, 5º, 6º, 7º y 13º del Decreto 0854 del 25 de abril de 2012, de conformidad con las consideraciones que anteceden.

Segundo.- No imponer costas procesales.

Tercero.- Reconocer a la abogada Yaddy Milena Villamizar Delgado como apoderada judicial de la Cámara de Representantes en la forma y para los efectos del poder que obra en folio 437. No obstante lo anterior y de conformidad con el mandato que obra en folio 533, se reconoce al abogado Juan Manuel Aza Murcia como apoderado judicial de esa Corporación, en lugar de aquella; y según el poder que obra en folio 535, al abogado Navik Said Lamk Espinosa, en lugar de este último. Finalmente, quien, en la actualidad, funge como representante de esa corporación y a quien se le reconoce personería para actuar en tal calidad es el abogado Dairo Antonio Tapia Mejía, según poder allegado vía correo electrónico el 11 de septiembre de 2020, según registro Samai.

Cuarto.- Reconocer a la abogada Karen Vanessa Banguera Alegría como apoderada judicial del Senado de la República en la forma y términos de la sustitución de poder que obra en folio 537.

Quinto.- Reconocer al abogado Julián Andrés Parada Betancourt como apoderado judicial del Congreso de la República en la forma y para los efectos del poder que obra en folio 541.



Radicado: 11001 03 25 000 2012 00568 00 (2136-12)
Demandante: Camilo Araque Blanco

Sexto.- En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, háganse las anotaciones correspondientes y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

DDG