

MODIFICACION DE ESTATUTOS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DE LOS EMPLEADOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA – Debe determinarse por ley / FUNCION LEGISLATIVA- Sólo puede ser trasladada al Presidente de la República / MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y REQUISITOS DE LOS EMPLEADOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES – No podía ser reformado con un acto administrativo expedido por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes / MESA DIRECTIVA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES – No tiene función legislativa

El artículo 6° de la Ley 186 de 1995 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-830 de 8 de agosto de 2001, en la cual señaló esa Corporación que si bien es cierto el régimen de personal de los empleados del Congreso de la República debe ser fijado por la ley (arts. 122 a 131, 150, nums. 23 y 20, 209), al conferirle para tal efecto facultades a las Mesas Directivas de las Cámaras, el Legislador trasladó su función legislativa a una autoridad administrativa distinta de la constitucionalmente señalada para cumplir esa función, pues según lo preceptuado en el artículo 150, numeral 10°, de la Constitución Política, la función legislativa que le corresponde ejercer al Congreso de la República de forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal, únicamente al Presidente de la República. La sentencia de la Corte que se viene comentando precisó además que la modificación del estatuto de administración de personal de las Cámaras comporta el ejercicio de una función legislativa y que éste es adoptado por medio de ley, razón por la cual su reforma también debe ser realizada por medio de un acto de igual o superior jerarquía y, por consiguiente, tal función no podía ser cumplida por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, mediante la expedición de un acto administrativo y agregó que dicha función bien podía ser trasladada al Presidente de la República pero no a otro funcionario como se hizo, mediante la concesión de facultades extraordinarias, siempre y cuando se observen los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 150-10. Por su parte, la Sección Segunda, Subsección “A”, en sentencia de 29 de enero de 2004, declaró la nulidad de la Resolución No. MD-0975 de 1995, por medio de la cual se estableció el Estatuto de Administración de Personal de los servidores públicos de la Cámara de Representantes, en razón de que habiéndose declarado la inexecutable del artículo 6° de la Ley 186 de 1995, la cual sirvió de fundamento jurídico para dictar la resolución precitada, origina la nulidad de ésta última y en esa medida las súplicas de la demanda estaban llamadas a prosperar, tal como lo ha reiterado la Sala en asuntos de naturaleza jurídica similar.

FUENTE FORMAL: LEY 6 DE DE 1995 – artículo 6 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 121 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 NUMERAL 23 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 20 / CONSTITUCION POLITICA- ARTICULO 209

NORMA DEMANDADA : RESOLUCION 1522 DE 1995 (17 de octubre) MESA DIRECTIVA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES . Nula

PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA- Decaimiento del acto administrativo. Inexequibilidad de norma. Nulidad de acto administrativo / PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA POR DECAIMIENTO DE ACTO ADMINISTRATIVO - Efecto

Los actos administrativos pueden perder su fuerza ejecutoria y la obligatoriedad que les es característica a causa de su decaimiento, el cual ocurre, entre otras circunstancias, cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho indispensables para su existencia, como aconteció en el sub-lite por la declaratoria de inexequibilidad (art. 6° L. 186/95) y de nulidad (R. 975/95) de las normas que le sirvieron de base; dicha institución está regulada en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. La pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no afecta la presunción de legalidad que lo ampara y como que no existe una acción contenciosa concreta que permita demandar del Juez de lo Contencioso Administrativo un pronunciamiento en tal sentido, la determinación de su legalidad solo es posible mediante la acción pertinente, en la cual el análisis correspondiente debe realizarse frente a las normas que se encontraban vigentes al momento de su expedición. Corolario de lo expuesto es que habiéndose declarado la inexequibilidad del artículo 6° de la Ley 186 de 1995 y la nulidad de la Resolución N° MD 975 de 28 de junio del mismo año, las cuales constituyeron el fundamento jurídico para que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes expidiera la Resolución N° MD 1522 el 17 de octubre de 1995, ésta debe ser declarada nula dada su evidente inconstitucionalidad, por cuanto el régimen de personal que regula debía ser fijado por la ley (ordinaria, no orgánica) y no por ese acto administrativo como el demandado en el sub-lite.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 66

NORMA DEMANDADA : RESOLUCION 1522 DE 1995 (17 de octubre) MESA DIRECTIVA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES . Nula

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCIÓN “B”

Consejera Ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009)

Radicación Número: 110010325000200500201 00(8902 -2005)

Actor: JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Cumplido el trámite previsto en los artículos 207 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, procede la Sala a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y actuando en nombre propio, el ciudadano Jesús María España Vergara demandó la nulidad de la Resolución N° M.D. 1522 de 17 de octubre de 1995, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes “Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la Planta de Personal de la Cámara de Representantes”. Anexa equivalencias entre estudios y experiencia (parte pertinente de la Resolución N° MD 0975/95).

Los fundamentos fácticos de la pretensión se resumen así:

a) Falsedad e inexistencia de las disposiciones invocadas por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, como fundamento para expedir el acto acusado.

La Resolución N° 1522 fue expedida el 17 de octubre de 1995, en ejercicio de facultades legales, en especial de las conferidas por la Ley 186 de 1995 y la Resolución N° MD 0975 del mismo año. Mediante la citada ley, expedida el 29 de marzo de 1995 y publicada al día siguiente, se modificó parcialmente la Ley 5ª de 1992; al expedir el acto demandado, la Mesa Directiva de la Cámara invocó todo el texto de la Ley 186 de 1995, pero fue solo en su artículo 6° que se le concedieron facultades por el término de tres (3) meses a partir de su promulgación, los cuales vencieron el 30 de junio de 1995 y así entonces el acto demandado fue expedido con una extemporaneidad de ciento ocho (108) días calendario, si se tiene en

cuenta que las facultades referidas se concedieron en meses y no en días y la Corte Constitucional ha dicho que tratándose de términos, en el Congreso los días son y se cuentan como calendario (Sentencias C-607/92, C-153/93 y C-309/04).

Mediante sentencia C-830 de 8 de agosto de 2001, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 6° de la Ley 186 de 1985 y la Resolución N° MD, 0975 de 28 de junio del mismo año, “Por el cual se establece el Estatuto de Administración de Personal para los servidores públicos de la Honorable Cámara de Representantes”, fue declarada nula mediante sentencia de 29 de enero de 2004, proferida por la Sección Segunda, Subsección “A”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo; ambas normas fueron invocadas como fundamento para expedir la Resolución N° MD 1522 de 17 de octubre de 1995, demandada en el sub-lite.

Bajo la presunción de constitucionalidad de las facultades otorgadas a las Mesas Directivas de cada Cámara, la de Representantes agotó las facultades y expidió la Resolución N° MD N° 0975 de 28 de junio de 1995, ni siquiera entre el 29 y 30 de junio de 1995 le era dado a dicha Mesa Directiva expedir un nuevo acto administrativo sobre esa materia y menos después de más de seis (6) meses y diecisiete (17) días de haber recibido unas facultades otorgadas por tres (3) meses, contados a partir de la promulgación de la Ley 186 de 1995, que fue el 30 de marzo de 1995 (Diario Oficial N° 41.784). Tal tesis sobre el agotamiento de facultades en los términos expuestos, fue sostenida por la Corte Constitucional en Sentencia C-610/96.

A partir del primero (1°) de julio de 1995, las Mesas Directivas de las Cámaras ya no estaban facultadas para continuar expidiendo resoluciones al amparo del artículo 6° de la Ley 186 de 1995, sin embargo continuaron haciendo uso de esas facultades y expidiendo más Resoluciones, como en efecto lo hicieron con la que se demanda en el sub-lite.

b) Del anexo que integra el acto acusado, correspondiente a su parte introductoria, se desprenden dos hechos graves y lesivos de los derechos de los empleados de la Cámara de Representantes a saber: **i)** se violenta el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto permanente y diariamente pueden ser modificadas las reglas de juego “*sin que se entienda que el Acto Administrativo originario haya cambiado*”, lo cual violenta la certeza y garantía del

principio de seguridad jurídica; y *ii*) en el acto impugnado se sientan las bases de una planta global de personal, lo cual infringe las disposiciones sobre Planta de Personal de la Cámara de Representantes, establecidas en los artículos 382 al 384 de la Ley 5ª de 1992.

Por expreso mandato constitucional, el Reglamento Interno del Congreso corresponde a la categoría de las leyes orgánicas; éste fue expedido mediante la Ley 5ª de 1992 y en sus artículo 382 a 384 contempló la planta de personal por dependencias para la Cámara de Representantes; en ese orden de ideas, solamente otra ley orgánica podría modificar los preceptos contemplados en los artículos precitados, sin embargo la Resolución N° MD 1522 de 17 de octubre de 1995 contempla la posibilidad para las Mesas Directivas de la Cámara de establecer lo que se denomina plantas globales de personal, las cuales cercenan los derechos de los empleados, particularmente de los cobijados por el Régimen de Carrera Administrativa, en tanto que no podrían tener la certeza de permanecer en el empleo para el cual concursaron, fueron nombrados y tomaron posesión.

c) La Resolución demandada conlleva a ser nugatorios los imperativos de la Ley 909 de septiembre de 1994 (Carrera Administrativa), aplicables a los empleados de Carrera del Congreso de la República – Cámara de Representantes. El artículo 3° ibídem, establece que mientras se expide la ley especial de carrera, aplicable a los empleados del Congreso de la República, se les aplicaran las disposiciones contenidas en la Ley General (909/02), lo cual es ratificado en el párrafo segundo del precepto citado.

Un artículo transitorio, contenido en el Título X de la ley que se viene comentando , fijó un año para realizar la convocatoria de los empleos del régimen de carrera, cubiertos por provisionales y encargados, término que se cuenta a partir de diciembre de 2004, cuando se conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin embargo en el Congreso existe un impedimento legal para proceder a la imperativa convocatoria, consistente en que ésta exige previamente que las funciones y requisitos para los empleos de carrera estén definidos a través de un Estatuto de Personal fijado por la ley; en la Cámara de Representantes las funciones, calidades y requisitos están fijados en la Resolución demandada, que además de espuria, no reúne los requisitos señalados en el artículo 121 de la Carta Fundamental.

En la sentencia C-830, mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 6° de la Ley 186 de 1995, se le notificó al Congreso de la República su obligación de expedir el Estatuto de Personal mediante ley y no mediante acto administrativo emanado de las Mesas Directivas, lo cual significa que esa Corporación ha desconocido los efectos de esa providencia y ha mantenido estatutos de personal mediante resoluciones o actos administrativos, a todas luces contrarios a la Constitución Política.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Invocando lo dispuesto en los artículos 238 de la Constitución Política y 152 del Código Contencioso Administrativo, el demandante solicitó la suspensión provisional de la Resolución N° 1522 de 17 de octubre de 1995, con base en los mismos argumentos expuestos para solicitar su anulación.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Como normas violadas con el acto demandado, el actor citó las que se relacionan seguidamente, cuyo concepto de violación se resume así:

Artículo 121 de la Constitución Política. La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes no tenía competencia constitucional ni legal para expedir el Estatuto de Administración de Personal acusado en el sub-lite; las funciones y competencias de la Cámara de Representantes en pleno, están señaladas en los artículos 135 Constitucional y 51 de la Ley 5ª de 1992 (Orgánica del Reglamento Interno del Congreso) y en ellas no aparece la de expedir el Estatuto de Personal; el artículo 41 de la ley precitada no contempla como función de ninguna de las Cámaras – Mesas Directivas - facultad, atribución, función o competencia para expedir actos administrativos como el acusado en este proceso.

Artículo 123, inciso segundo, de la Constitución Política. Las funciones de los empleos, los requisitos y calidades para su desempeño; las condiciones para el ingreso, la permanencia y el

retiro, etc., son del resorte de la ley (norma superior) y no de un acto administrativo de menor jerarquía como una Resolución emanada de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

Artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política. La declaratoria de inexecutable de las facultades contempladas en el artículo 6° de la Ley 186 de 1995, conlleva un vicio de inconstitucionalidad sobreviniente, por cuanto ya no existe en el ordenamiento jurídico la presunción de constitucionalidad del dicho artículo; para expedir el acto demandado, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes invocó falsamente unas facultades que el Congreso de la República nunca le otorgó, en tanto éstas ya se habían agotado porque fueron concedidas hasta el 30 de junio de 1995 y la Mesa Directiva no solo las extendió hasta el 17 de octubre siguiente, sino que las volvió perpetuas bajo la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

Artículo 243 de la Constitución Política. Desde la sentencia C-131 de 1993, la Corte Constitucional ha sostenido el valor de la cosa juzgada implícita de sus fallos, es decir de aquellos apartes de sus consideraciones que guardan unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia; los apartes Nos. 5, 6 y 7 de las consideraciones contenidas en la sentencia C-830 de 8 de agosto de 2001 cumplen el requisito de cosa juzgada implícita.

Violación de la ley. El artículo 66, numeral 2°, del Código Contencioso Administrativo, establece que los actos administrativos perderán su fuerza ejecutoria cuando desaparezcan sus fundamentos de derecho; tanto para la solicitud de nulidad como de suspensión provisional del acto demandado, se alegó, sustentó y demostró que las disposiciones invocadas para expedirlo ya no existían en el ordenamiento jurídico; el artículo 6° de la Ley 186 de 1995, desde la ejecutoria de la sentencia C-830 de agosto de 2001 y la Resolución N° 975 de 1995, desde que el fallo que la anuló quedó ejecutoriado.

2. EL TRÁMITE DEL PROCESO

2.1. Admisión de la Demanda y Suspensión Provisional del Acto acusado. (fls. 339-344).

Por auto de 8 de febrero de 2007 se admitió la demanda, en razón de que tanto el libelo como sus anexos se ajustaban a las previsiones de los artículos 137 a 142 del Código Contencioso Administrativo; en la misma providencia se negó la medida precautoria porque no era posible confrontar el acto demandado con la Ley 186 de 1995 ni con la Resolución N° 975 de 28 de junio del mismo año, toda vez que la primera había sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional y la segunda fue anulada por esta Corporación, situación que, por sustracción de materia, impedía que el acto acusado las vulnerara, en la medida en que aquellos desaparecieron de la órbita jurídica, configurándose el decaimiento de los actos administrativos que se fundamentaron en la Ley 186 y en la Resolución N° 975 de 1995.

2.2. Contestación de la Demanda (fls. 388-392).

El apoderado del Congreso de la República manifestó que si bien es cierto la Cámara de Representantes expidió la Resolución MD N° 1522 de 17 de octubre de 1995, *“Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la planta de personal de la cámara Representantes”*, la misma quedó sin asidero jurídico en razón de que la Ley 186 de 1995, en su artículo 6° y la Resolución N° MD 975 de 1995, fue el primero declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-830 de 8 de agosto de 2001 y la segunda declarada nula en fallo dictado por la Sección Segunda, Subsección “A”, del Consejo de Estado, el 29 de enero de 2004; entonces debería lo subsidiario correr la suerte de lo principal, pues esta situación conlleva implícitamente a un vicio de legalidad sobreviniente de situaciones jurídicas tratadas y resueltas de manera concreta, como son la inexecutable del artículo 6° de la ley y la nulidad de la Resolución precitadas; el actor debió solicitar la revocatoria directa del acto demandado, conforme a lo señalado en los artículos 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y no poner a funcionar el aparato Jurisdiccional del Estado para ventilar una situación ya analizada.

Considera que, por las razones referidas, al no poder confrontar el acto administrativo acusado con la Ley 186 de 1995, ni con la Resolución MD 0975 del mismo año, no podría vulnerar ordenamientos legales invocados como fundamento del mismo, pues estos ya no están en la

vida jurídica; lo que se palpa es la pérdida de fuerza ejecutoria por la desaparición de los fundamentos legales invocados en la Resolución N° MD 1522 de 1995.

EL CONCEPTO FISCAL

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto (fls. 398-401) y solicitó se declare inválido el acto acusado, con los argumentos que se resumen así:

El decaimiento del acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen del escenario jurídico, como cuando se declara la inexecutable de la norma legal en que se funda, caso en el cual se produce la extinción, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, aquella situación lo torna inválido desde su nacimiento.

En este caso se verificó el fenómeno jurídico referido y así lo expuso el demandante en el libelo introductorio, la parte demandada no lo negó y al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional se hizo alusión al mismo.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia en el proceso de la referencia, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

EL PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de establecer si el acto administrativo cuya nulidad se pretende contraría las normas citadas en la demanda, en razón de la inexistencia de las disposiciones invocadas para expedirlo; porque la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes carecía de competencia para producirlo; se le podía modificar sin que se entendiera que el acto original cambiaba y sentó las bases para una planta global de personal, desconociendo las disposiciones sobre planta de personal de la Cámara de Representantes señaladas en la ley (arts. 382-384 L. 5/92).

EL ACTO DEMANDADO

**“Resolución N° 1522 de 1995
17 oct.**

“Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la Planta de Personal de la Cámara de Representantes.

“LA MESA DIRECTIVA DE LA HONORABLE CÁMARA DE RESPRESENTANTES

“En ejercicio de las facultades legales, en especial la conferida por la Ley 186 de 1995 y la Resolución N° MD 0975 de 1995,

RESUELVE:

“ARTÍCULO PRIMERO. Establecer el Manual Específico de Funciones y Requisitos para los diferentes empleos que conforman la Planta de Personal de la Honorable Cámara de Representantes, fijada mediante las Leyes 5ª de 1992 y 186 de 1995, las cuales deberán ser cumplidas por los funcionarios con criterios de eficiencia y eficacia en orden al logro de la misión, objetivos y funciones que la ley y los reglamentos le señalan a la Cámara de Representantes, así:

....

“INTRODUCCIÓN

“El presente manual Específico de Funciones y Requisitos, se ha elaborado de conformidad a la estructura organizacional y planta del personal, establecidas en la Ley 5ª de 1992 y la Resolución N° MD 0975/95.

“Sin embargo, por la necesidad de actualizar y modernizar, cada día, los sistemas de administración, se confeccionó por el sistema de hojas intercambiables lo cual, permitirá toda clase de modificaciones sin que pierda vigencia la totalidad del mismo.

“De tal forma, en cualquier tiempo se puede ajustar, suprimir, adicionar, modificar y/o trasladar tanto cargos de una dependencia a otra, como también funciones y requisitos, sin que sea necesario elaborar un nuevo manual.

“Como ya se enunció, el documento se organizó por dependencias y en cada una de ellas, cargo por cargo, según la planta de personal asignada.

“En la parte superior de cada cargo, aparece a manera de título, la dependencia principal en la cual se encuentra ubicado el empleo y seguidamente la dependencia específica.

“A continuación, el nombre del cargo y su respectiva clasificación, indicando como Nivel 1 Directivo, Nivel 2 Ejecutivo, Nivel 3 Profesional, Nivel 4 Técnico, Nivel 5 Administrativo y Nivel 6 Operativo.

“La naturaleza constituye una breve descripción del objetivo y razón de ser de cada uno de ellos.

“Las funciones que se debe en desarrollar en cada caso, están descritas en forma clara y precisa.

“Los requisitos se detallan a continuación, de conformidad con las normas legales vigentes, especificados por estudios y experiencia, en un todo acordes con lo dispuesto en la Resolución N° MD – 0975/95.

“MISION

“Nuestra misión consiste en representar dignamente al pueblo, titular de la soberanía, al reformar la Constitución, al dictar las leyes, al ejercer el control político, al investigar y acusar a los más altos funcionarios del Estado y al discutir y decidir, por medio de la Constitución y las leyes, los más delicados temas nacionales.

“ ...

“ARTÍCULO SEGUNDO. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

“ ... ”

LO PROBADO EN EL PROCESO

Obra copia de la Resolución N° MD-0975 de 28 de junio de 1995, *“Por la cual se establece el Estatuto de Administración de Personal para los servidores públicos de la honorable Cámara de Representantes”* (fls. 352-380).

Se aportó copia de la sentencia C-830 de 2001, proferida por la Corte Constitucional el 8 de agosto de 2001, mediante la cual esa Corporación declaró inexecutable el artículo 6° de la Ley 186 de 1995 *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”* (fls. 289-302).

Se aportó copia de la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección “A”, el 29 de enero de 2004, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución N° MD-0975 de 1995 *“Por la cual se establece el Estatuto de Administración de Personal para los servidores Públicos de la H. Cámara de Representantes”* (fls. 303- 308).

Obran copias parciales de las Leyes 5ª de 17 de junio de 1992, *“Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”* (fls. 309-317); 909 de 23 de septiembre de 2004, *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”* (fls. 318-319).

ANALISIS DE LA SALA

1. Los fundamentos del acto demandado

Para expedir la Resolución N° 1522 de 17 de octubre de 1995, demandada en el sub-lite, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes invocó las facultades conferidas por la Ley 186 de 1995 y la Resolución N° MD 0975 del mismo año.

El artículo 6° de la Ley precitada establecía: *“Facúltase a las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes por el término de tres (03) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar los estatutos de administración de personal de los empleados de cada una de las Cámaras”*.

Tal como quedó reseñado en el capítulo precedente, el artículo 6° de la Ley 186 de 1995 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-830 de 8 de agosto de 2001, en la cual señaló esa Corporación que si bien es cierto el régimen de personal de los empleados del Congreso de la República debe ser fijado por la ley (arts. 122 a 131, 150, nums. 23 y 20, 209), al conferirle para tal efecto facultades a las Mesas Directivas de las Cámaras, el Legislador trasladó su función legislativa a una autoridad administrativa distinta de la constitucionalmente señalada para cumplir esa función, pues según lo preceptuado en el artículo 150, numeral 10°, de la Constitución Política, la función legislativa que le corresponde ejercer al Congreso de la República de forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal, únicamente al Presidente de la República.

Indicó la sentencia referida que el Congreso de la República no podía trasladar su potestad legislativa a las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, para modificar el estatuto de personal de las Cámaras, pues al hacerlo violó el artículo 150, numeral 10°, de la Constitución Política, en concordancia con el 6° ibídem, según el cual, la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley y el 121 de la misma normatividad en cuanto dispone que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley y en esa medida el precepto legal acusado debía ser retirado del ordenamiento positivo, como en efecto se decidió.

La sentencia de la Corte que se viene comentando precisó además que la modificación del estatuto de administración de personal de las Cámaras comporta el ejercicio de una función legislativa y que éste es adoptado por medio de ley, razón por la cual su reforma también debe ser realizada por medio de un acto de igual o superior jerarquía y, por consiguiente, tal función no podía ser cumplida por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, mediante la expedición de un acto administrativo y agregó que dicha función bien podía ser trasladada al Presidente de la República pero no a otro funcionario como se

hizo, mediante la concesión de facultades extraordinarias, siempre y cuando se observen los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 150-10.

Finalmente la Corte Constitucional indicó que la modificación del estatuto de administración de personal de las Cámaras comporta el ejercicio de una función legislativa, ya que éste es adoptado por medio de ley (ordinaria, no orgánica), razón por la cual su reforma también debe ser realizada por medio de un acto de igual o superior jerarquía y, por consiguiente, tal función no podía ser cumplida por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, mediante la expedición de un acto administrativo. Dicha función bien podía ser trasladada al Presidente de la República pero no a otro funcionario como se hizo mediante la concesión de facultades extraordinarias, siempre y cuando se observen los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 150-10.

Por su parte, la Sección Segunda, Subsección "A", en sentencia de 29 de enero de 2004, declaró la nulidad de la Resolución No. MD-0975 de 1995, por medio de la cual se estableció el Estatuto de Administración de Personal de los servidores públicos de la Cámara de Representantes, en razón de que habiéndose declarado la inexecutable del artículo 6º de la Ley 186 de 1995, la cual sirvió de fundamento jurídico para dictar la resolución precitada, origina la nulidad de ésta última y en esa medida las súplicas de la demanda estaban llamadas a prosperar, tal como lo ha reiterado la Sala en asuntos de naturaleza jurídica similar.

2. El decaimiento de los actos administrativos

Los actos administrativos pueden perder su fuerza ejecutoria y la obligatoriedad que les es característica a causa de su decaimiento, el cual ocurre, entre otras circunstancias, cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho indispensables para su existencia, como aconteció en el sub-lite por la declaratoria de inexecutable (art. 6º L. 186/95) y de nulidad (R. 975/95) de las normas que le sirvieron de base; dicha institución

está regulada en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

*“... Salvo norma expresa en contrario, **los actos administrativos serán obligatorios** mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, **pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:***

“1 ...

*“2º. **Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.**”*
(Subrayas y negrillas fuera del texto).

La pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no afecta la presunción de legalidad que lo ampara y como que no existe una acción contenciosa concreta que permita demandar del Juez de lo Contencioso Administrativo un pronunciamiento en tal sentido, la determinación de su legalidad solo es posible mediante la acción pertinente, en la cual el análisis correspondiente debe realizarse frente a las normas que se encontraban vigentes al momento de su expedición.

En relación con el punto, esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“ ...

*“Adicionalmente, la Sala encuentra que **la sentencia de inexequibilidad** recaída sobre el Decreto 1670 del 27 de junio de 1997 mediante el cual se suprimió la planta de personal de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía **conlleva indefectiblemente la pérdida de fuerza ejecutoria de las decisiones que con base en tal disposición se profirieron**, tales como el Decreto No. 2059 de 21 de agosto de 1997, norma que directamente afectó la situación particular del actor en cuanto dispuso la supresión del cargo que desempeñaba en la desaparecida entidad.*

“Es pertinente referir que el Decreto 2059 del 21 de agosto de 1997 fue anulado por esta Corporación en sentencia de 26 de julio de

2001 y por ende, el efecto natural de la anulación es retrotraer las cosas a su estado anterior salvo las situaciones jurídicas que no se encuentren consolidadas, que no es el caso, toda vez que el cuestionamiento jurisdiccional en torno al retiro del actor, impide configurar en el sub-lite, una situación jurídica consolidada. La decisión en comento, refuerza el reconocimiento de los derechos particulares que se pretendían del mencionado acto.

“Finalmente, la Sala encuentra que **si bien la declaratoria de inexecutable** del Decreto Nro. 1670 de 1997 ocurrida mediante la sentencia C-140 de 15 de abril de 1998 dictada por la Corte Constitucional con ponencia del DR. CARLOS GAVIRIA DIAZ se dispuso con efectos hacia el futuro, ello **no implica que al juez le sea un imposible jurídico pronunciarse sobre la legalidad del acto acusado, dictado con fundamento en el declarado a la postre inexecutable,** por cuanto es ostensible que desde su origen el Decreto 1670 de 27 de junio de 1997 nació viciado de ilegalidad y por ende, le es dable al juzgador aplicar respecto de aquél la excepción de inconstitucionalidad por el lapso que transcurrió desde su expedición hasta la sentencia de inexecutable, evitando con ello que una decisión manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico y que causa estragos en los derechos particulares, se ampare en que los efectos de la declaratoria de inexecutable se dispusieron hacia el futuro” (Subrayas y negrillas fuera del texto)¹.

Corolario de lo expuesto es que habiéndose declarado la inexecutable del artículo 6º de la Ley 186 de 1995 y la nulidad de la Resolución N° MD 975 de 28 de junio del mismo año, las cuales constituyeron el fundamento jurídico para que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes expidiera la Resolución N° MD 1522 el 17 de octubre de 1995, ésta debe ser declarada nula dada su evidente inconstitucionalidad, por cuanto el régimen de personal que regula debía ser fijado por la ley (ordinaria, no orgánica) y no por ese acto administrativo como el demandado en el sub-lite.

¹ Sección Segunda - Subsección “B”. Sentencia de 24 de mayo de 2007. C. P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado. Radicación número: 25000-23-25-000-1998-47929-01(2616-04). Actor: Nelly Sofía Valenzuela Rozo

En este orden de ideas y sin que sea necesaria consideración adicional, resulta forzoso concluir que, por no ajustarse a la Constitución Política y a la ley, el acto administrativo demandado debe ser anulado y así habrá de decidirse.

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

F A L L A:

Declárase la nulidad de la Resolución N° M.D. 1522 de 17 de octubre de 1995, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes *"Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la Planta de Personal de la Cámara de Representantes"*.

Para los efectos y en los términos señalados en el poder que obra al folio 403 del expediente, se reconoce como apoderada de la Cámara de Representantes a la abogada Ruby Astrid Duarte Robayo.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

Cúmplase.

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA