

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"**

**MAGISTRADO PONENTE: DR. ALFONSO VARGAS RINCON**

*Bogotá, D.C., Abril veintidós (22) de dos mil quince (2015)*

**Referencia:** Expediente No. 9094 – 2005

**Radicación:** 41001233100020010909401

**Actor:** FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

**AUTORIDADES NACIONALES.**

*Decide la Sala la solicitud de revisión de la sentencia de 18 de septiembre de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, formulada por el Ministerio de la Protección Social – hoy de Trabajo.*

**ANTECEDENTES:**

*El MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL hoy de TRABAJO por conducto del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 29 de enero de 2003, remitió a esta Corporación solicitud de revisión de la sentencia de 18 de septiembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila (fl.407 c.p).*

### **LA DEMANDA:**

*Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO demandó del Tribunal Administrativo del Huila la nulidad de la Resolución No. 001125 de 18 de noviembre de 1999, expedida por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, por medio de la cual le niega la conmutación de la pensión.*

*Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto acusado y a título de restablecimiento del derecho solicitó condenar al FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA a conmutar su derecho pensional y reconocer los valores que ello implique conforme al régimen especial de pensiones de los congresistas, así como el pago de costas y agencias en derecho y el cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 176 y s.s. del Código Contencioso Administrativo.*

*Las pretensiones fueron sustentadas en los siguientes hechos:*

*Fue elegido congresista en varios períodos, siendo su última representación la de Senador entre el 20 de julio de 1980 y 16 de diciembre de 1981. Nació el 7 de junio de 1930 y para la fecha de su retiro como legislador, contaba con 51 años de edad.*

*Mediante la Resolución No. 020 de 8 de febrero de 1991, la Caja Municipal de Previsión de Neiva le reconoció la pensión a partir del 1 de septiembre de 1990.*

*El 7 de septiembre de 1998, por conducto de apoderado solicitó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República la conmutación de su derecho pensional, petición que le fue negada mediante la Resolución No. 01125 de 1999 debido a que incurrió en un error aritmético en el cómputo tanto del tiempo laborado, como de la edad requerida para dicho beneficio.*

*En efecto, tuvo en cuenta el tiempo de servicio relacionado en la Resolución No. 020 de 1991, mediante la cual la Caja Municipal de Previsión de Neiva le reconoció la pensión, inadvirtiéndole otras certificaciones aportadas con la solicitud, como la de escribiente y secretario de las Inspecciones de Tránsito y Policía de Neiva, así como la de oficial en el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Bogotá.*

**Normas violadas:**

- Constitución Nacional: artículos 13 y 209.
- Ley 6 de 1945
- Decreto 1723 de 1964, artículo 2.
- Ley 48 de 1962
- Ley 33 de 1985
- Ley 4 de 1992
- Decreto 1359 de 1993, artículos 7 y 17.
- Decreto 1293 de 1994, artículo 7.

*Al explicar el concepto de la violación de los preceptos Constitucionales y legales invocados, expresa que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República injustificadamente a través del acto acusado le negó el derecho a la conmutación pensional por no acreditar 20 años de servicios, ni cumplir 55 años de edad en su condición de Congresista.*

*Es ilógica la negativa a la conmutación de la pensión por no cumplir la edad de 55 años en ejercicio del cargo de Congresista, pues dicho argumento es contrario al concepto No. 1030 de 1997 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y al artículo 2 del Decreto 1723 de 1964, reglamentario de la Ley 48 de 1962, según el cual, la edad para acceder a la pensión es de 50 años. Además, la Ley 33 de 1985 de la que se fundamentó para exigirle dicho requisito, no proyecta efectos retroactivos para regular su situación jurídica, pues fue anterior a su expedición.*

*El citado concepto 1030 de 1997 del Consejo de Estado, en relación con el requisito de la edad para acceder a la conmutación de la pensión y por ende del reajuste especial para los ex congresistas pensionados antes de la Ley 4ª de 1992, como es su caso, precisó que la edad es de 50 años para quienes adquirieron el derecho antes del 13 de julio de 1993, fecha en que se publicó el Decreto 1359 de 1993.*

*La Corte Constitucional mediante la sentencia T-456 de 1994, precisó que el reajuste especial, conforme a la Ley 4ª de 1992 y artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, es equivalente al 75% del promedio de lo percibido por un Congresista.*

### **LA SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN:**

*El Tribunal Administrativo del Huila mediante la sentencia de 18 de septiembre de 2003, declaró la nulidad de la Resolución No. 001125 de 18 de noviembre de 1999, que negó la solicitud de conmutación pensional formulada por el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO, y como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho condenó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República reconocerle y liquidarle la pensión conmutada desde el 8 de septiembre de 1998, en la cuantía establecida en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993 actualizada, y el cumplimiento de la sentencia en los términos señalados en los artículos 176 y s.s. del C.C.A.*

*Fundamentó la decisión en las siguientes razones:*

*Son de recibo los criterios del demandante, por cuanto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto No. 1030 de 1997, ratificó lo expuesto en el artículo 2º del Decreto 1723 de 1964, según el cual, los miembros del Congreso gozan de una pensión a la edad de 50 años y 20 años de servicio. Además, el artículo 7 del Decreto 1359 de 1993, permitió computar el tiempo de servicio prestado a entidades de derecho público, incluido el congreso de la República y cotizado en parte en el sector privado ante el Seguro Social.*

*El demandante se encuentra cobijado en las excepciones señaladas en el Decreto 1359 de 1993 con relación a la edad de jubilación de 50 años, por virtud de lo expuesto en el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley 33 de 1985 por haber*

*consolidado su situación jurídica pensional antes del 20 de junio de 1994, esto es, por demostrar más de 20 años de servicio a entidades de derecho público, incluido el congreso de la República, y haber acreditado más de 50 años de edad conforme lo dispone el artículo 3º del Decreto 1293 de 1994.*

### **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN:**

*La solicitud de revisión de la sentencia se fundamenta en la causal prevista en el literal b.) del artículo 20 de la Ley 797 de 29 de enero de 2003, cuyo tenor es:*

**Artículo 20.- REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.** *Las providencias judiciales que [**\*en cualquier tiempo**] hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.*

*La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.*

*La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse [**\*en cualquier tiempo**] por las causales consagradas para éste en el mismo código y además<sup>1</sup>:*

**a)** *Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y*

**b)** *Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 835 de 23 de septiembre de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. Los textos en corchete resaltados [**\***] declarados Inexequibles.

*Pretende la entidad recurrente que la sentencia se invalide y se dicte otra que en derecho corresponda, donde se absuelva al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República de la condena que se le impuso por virtud de las pretensiones formuladas en la demanda presentada por el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO, y consecuentemente se ordene el reembolso de los valores que se le pagaron en cumplimiento de la sentencia objeto de revisión.*

*La causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que señala: “Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables”, la sustenta en el hecho de que el Tribunal Administrativo de Huila, mediante la sentencia de 18 de septiembre de 2003, impuso a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República la obligación de conmutar, asumir y reliquidar la pensión de jubilación que la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva le reconoció al señor Santiago Cardoso Camacho, en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado por un congresista en el año 1998.*

*En otros términos, la cuantía del derecho pensional reconocido al señor Santiago Cardoso Camacho por virtud de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, excede en un cien por ciento de lo debido, por cuanto no acreditó los requisitos para obtener el reconocimiento del derecho a la pensión especial por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso.*

*Como se advierte, la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2003 por el Tribunal Administrativo del Huila, impuso una prestación periódica a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso, aplicando la figura de la conmutación pensional sin tener derecho a ella. Además, le aplicó el régimen especial de pensiones de los congresistas sin cumplir los requisitos exigidos en la Ley 4ª de 1992, Decreto 1359 de 1993 y 1293 de 1994, normas a las que les extendió unos efectos retroactivos que no tienen debido a que fueron expedidos mucho tiempo después de la causación del derecho del señor Cardoso Camacho.*

*El artículo 8 del Decreto 1359 de 1993 estableció la figura de la conmutación pensional, que permitió que los Representantes a la Cámara y Senadores que tuvieran que renunciar al disfrute de la pensión decretada por cualquier entidad de derecho público, al terminar su gestión la sigan percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso, siempre y cuando el nuevo lapso de vinculación al Congreso y aporte al Fondo no sea inferior a un año según lo dispuesto en la Ley 19 de 1987. Bajo dicha perspectiva no es posible aceptar el yerro del Tribunal Administrativo del Huila al ordenar la conmutación pensional trasgrediendo las referidas disposiciones.*

*No tiene explicación que el Tribunal se hubiera fundamentado en las previsiones de los artículos 17 de la Ley 4ª de 1992 y 7º del Decreto 1359 de 1993 para ordenar la reliquidación de la pensión del señor Cardoso Camacho en cuantía del 75% del promedio de lo devengado por un congresista en el año 1998, al asumir que tenía consolidado su derecho pensional antes de la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994, pues ostentó la calidad de Senador*

*en el año 1981 y posteriormente a ello desempeñó otros cargos, como el de Personero Municipal de Neiva, con lo que completó el requisito de los 20 años de servicio. Tampoco acreditó la edad de 55 años exigidos en el régimen especial de pensiones.*

*Además, no le era aplicable la Ley 4ª de 1992, ni el Decreto 1359 de 1993, porque sus destinatarios fueron los Congresistas que adquirieron el derecho a la pensión con posterioridad a la expedición de la citada Ley.*

*Tampoco tiene derecho al reajuste especial previsto en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, pues con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 no estaba pensionado en calidad de congresista, pues el último cargo con el que adquirió el derecho a la pensión por parte de la Caja Municipal de Previsión de Neiva fue el de Personero de dicha ciudad.*

*En conclusión, el señor Cardoso Camacho se encontraba en imposibilidad de acceder a la conmutación de la pensión y a la reliquidación misma, y no obstante ello, sin razón legal que lo justificara así ordenó el Tribunal Administrativo de Neiva, cuya decisión cumplió el Fondo de Previsión Social del Congreso mediante la Resolución No. 2207 de 31 de diciembre de 2003, implicando pagos excesivos que hasta el año 2005 fueron por valor de \$1.126.441.714.67, cuyas sumas y las que se causen con posterioridad deben ser reintegrada por la señora OLGA CAMACHO MEDINA, quien disfruta de la pensión sustitución como consecuencia del fallecimiento de su cónyuge el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO.*

### **CONSIDERACIONES:**

*El artículo 20 de la Ley 797 de 2003, dispuso que las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que imponga al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación. Agrega la norma, que la revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.*

*Además, establece que dicha revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y por las causales consagrada en éste y además, por las siguientes:*

*a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y*

*b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.*

*El Ministerio de la Protección Social mediante oficio (fl. 407 c.p) remitió a esta Corporación la demanda con la cual el FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, por intermedio de apoderado interpone recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 18 de septiembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.*

*Como se precisó inicialmente, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO impugnó la Resolución No. 001125 del 18 de noviembre de 1999, expedida por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, por medio de la cual le negó la conmutación de la pensión, y por ende la reliquidación de la misma conforme al régimen pensional especial de los Congresistas.*

*El Tribunal Administrativo del Huila mediante la sentencia de 18 de septiembre de 2003 (fls. 2 a 22 c.p), objeto del recurso extraordinario de revisión, declaró la nulidad de la citada Resolución, y como consecuencia, a título de restablecimiento del derecho condenó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República conmutar o asumir la pensión que le reconoció la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva. Igualmente, ordenó reliquidarla en la cuantía establecida en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, debidamente actualizada, por considerar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 3º del Decreto 1293 de*

1994, el señor Santiago Cardoso Camargo consolidó su derecho pensional antes de la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994, esto es, por cumplir la edad de 50 años exigida en el artículo 2º del Decreto 1723 de 1964, y acreditar al día 16 de diciembre de 1981, fecha en que se produjo su retiro del Senado de la República 22 años, 1 mes y 5 días de servicio.

Según lo establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, procede la causal b) de revisión invocada por el Fondo de Previsión Social del Congreso en el presente asunto, cuando las providencias judiciales hayan decretado reconocimientos que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de pensiones de cualquier naturaleza cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le era legalmente aplicable

En consecuencia, la discusión se centra en la causal señalada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 con fundamento en que la sentencia objeto del recurso, además de condenar al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República a conmutar o asumir la pensión que le reconoció la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva al señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO, ordenó reliquidarla en la cuantía establecida en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, que de acuerdo con el contenido de la Resolución No. 2207 de 31 de diciembre de 2003 (fls. 222 a 232 c.p) que le dio cumplimiento a dicha decisión, corresponde al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio entre el 7 de septiembre de 1997 y 8 de septiembre de

1998, que para ese momento equivalía a la suma de \$6.979.115.12, cuantía que estima la entidad excede en más de un cien por ciento (100%) de lo debido.

Considera el Fondo de Previsión Social del Congreso, que contrario a lo señalado en la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila, el señor CARDOSO CAMACHO no cumplió los presupuestos establecidos en la Ley 19 de 1987 y artículo 8º del Decreto 1359 de 1993, que permiten a los pensionados obtener la conmutación y reliquidación de la pensión por su reincorporación al servicio como Congresista.

Señala que no tenía derecho a que la pensión le fuera reliquidada y pagada aplicando el régimen especial dispuesto en los artículos 17 de la Ley 4ª de 1992 y 7º del Decreto 1359 de 1993, porque dicha prestación se estableció para quienes ostentaran la calidad de congresistas con posterioridad a la vigencia de dicha Ley, que no es el caso del señor CARDOSO CAMACHO en razón a que su última vinculación como Congresista data del año 1981.

Concluye que tampoco era beneficiario del reajuste especial establecido en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, porque no fue pensionado como congresista, pues la Resolución que emitió la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva mediante la cual se le reconoció, da cuenta que el último empleo que desempeñó fue el de Personero Municipal de dicha ciudad entre el 1 de enero al 31 de agosto de 1999.

Se tiene entonces, que mediante la Resolución No. 020 de 8 de febrero de 1991, la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva

*(fls. 76 a 81 c.p), reconoció y ordenó el pago de la pensión de jubilación del señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO en cuantía de \$ 201.800.00 a partir del 1 de septiembre de 1990, por acreditar 20 años, 7 meses y 26 días de servicio y la edad de 55 años, requisito último que corrobora la Partida Eclesiástica de Nacimiento expedida por la Diócesis de Neiva Parroquia de Iquira, que da cuenta que nació el 7 de junio de 1930 (fl. 30 c.p).*

*En dicha Resolución la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva fue puntual en los tiempos de servicio que prestó el actor, así:*

*“ (...) < Fotocopia autenticada de la constancia expedida el 31 de octubre de 1988 por el Jefe de personal de la Secretaría Administrativa del Municipio de Neiva en donde entre otras cosas aparece que prestó sus servicios como Juez de Menores de Neiva en los periodos comprendidos desde el 16 de julio de 1959 hasta el 30 de junio de 1961 en interinidad y del 1 de julio de 1961 hasta el 31 de julio de 1965 en propiedad; <Constancia expedida el 11 de octubre de 1990 por el Jefe de la División Administrativa de esta Caja, de donde se desprende que prestó sus servicios como Personero Municipal de Neiva del 01 de febrero al 15 de junio de 1957, del 25 de enero al 06 de febrero de 1958 y del 1 de octubre al 31 de diciembre de 1958; <Fotocopia autenticada de la constancia expedida el 16 de agosto de 1979 por el Jefe de la División de Personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en donde figura que prestó sus servicios como Jefe de la Seccional del Trabajo de Neiva del 22 de Diciembre de 1955 al 31 de julio de 1956, como Inspector Jefe, de la Inspección Nacional del Trabajo del Huila desde el 01 de Agosto de 1956 hasta el 01 de febrero de 1957; <Fotocopia de la Constancia expedida el 18 de agosto de 1988 por el Jefe de la División de Recursos Humanos de la Gobernación del Huila en donde aparece que prestó sus servicios como Secretario General de la Gobernación del Huila desde el 15 de junio de 1957 al 24 de enero de 1958, Secretario de Educación (encargado) del 07 de febrero al 17 de abril de 1958, Secretario de Educación del 10 de marzo al 31 de julio de 1975; <Fotocopia de la constancia expedida el 03 de octubre de 1988 por el Jefe de Grupo de Archivo Administrativo de la Honorable Cámara de Representantes en donde figura que fue elegido representante a la Cámara registrándose su actuación en sesiones ordinarias y*

extraordinarias, así: Del 20 al 31 de julio de 1967, del 20 de julio al 16 de diciembre de 1968, el 1 de julio de 1969, único día; del 19 de agosto al 16 de diciembre de 1969, del 20 de julio al 16 de Diciembre de 1974, del 01 de agosto al 16 de diciembre de 1975, del 20 de julio al 16 de diciembre de 1976, del 01 de marzo al 22 de abril de 1977, del 20 de julio al 16 de diciembre de 1977 y el 04 y 06 de abril de 1978; Fotocopia autenticada del certificado expedido el 16 de febrero de 1989 por el Jefe de Archivo Administrativo del Senado de la República en donde figura que fue elegido Senador Suplente por la circunscripción electoral del Departamento del Huila por el periodo Constitucional de 1978-1982 y como tal se desempeñó en sesiones ordinarias y extraordinarias, así: Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1980, del 20 de enero al 12 de marzo de 1981 y del 20 de julio al 16 de diciembre de 1981; Fotocopia del certificado expedido el 28 de septiembre de 1988 por el Coordinador de la Sección de Correspondencia y Archivo del Ministerio de Justicia en donde aparece que prestó sus servicios como viceministro de justicia desde el 29 de julio de 1978 al 30 de mayo de 1980; <Certificado expedido el 12 de octubre de 1980 por el Jefe de la Sección de Personal de la Beneficencia del Huila en donde figura que prestó sus servicios como Gerente en el periodo comprendido del 13 de julio de 1987 al 10 de noviembre de 1988, sueldo y demás factores de salario devengados en dicho periodo; <Constancia expedida el 03 de octubre de 1990 por el Jefe de la Sección de personal de la Secretaria Administrativa del Municipio de Neiva, en donde figura que prestó sus servicios como Personero Municipal desde el 01 de enero al 31 de agosto de 1990, del sueldo y demás factores de salario devengados; <Certificados y constancia expedidos el 28 de septiembre y 01 de octubre de 1990 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Caja Nacional de Previsión Social y la Caja Departamental de Previsión en donde aparece que el Doctor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO no ha sido pensionado; <Declaración juramentada rendida el 04 de octubre de 1990 por el Doctor CARDOSO CAMACHO ante la Dirección de Justicia Municipal de Neiva, donde entre otras cosas manifestó que a partir del 31 de agosto se retiró del servicio público, fecha desde entonces no recibe emolumento alguno que provenga del erario público.”

*En la certificación expedida el 10 de febrero de 2004 por el Jefe de la Unidad de Talento Humano de la Alcaldía de Neiva (fls. 241 y 242 c.8), consta el valor de las mesadas pensionales percibidas*

por el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO desde el año 1998 al año 2004, en los siguientes términos:

“Que revisado el Kardex de la nómina de Pensionados del Municipio de Neiva, aparece como pensionado por Jubilación el Dr. SANTIAGO CARDOSO CAMACHO, identificado con la cédula de ciudadanía número 36.904 expedida en Bogotá, mediante resolución número 020 del 08 de febrero de 1991 “Por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación” expedida por la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva, a partir del 01 de septiembre de 1990, devengando los siguientes valores:

AÑO 1998	
14 MESADAS	
VALOR MESADA PENSIONAL	\$ 1.017.679.00
APORTE PARA SALUD 6%	\$ 61.061.00
AÑO 1999	
14 MESADAS	
VALOR MESADA PENSIONAL	\$ 1.187.631.00
APORTE PARA SALUD 6%	\$ 71.258.00
AÑO 2000	
14 MESADAS	
VALOR MESADA PENSIONAL	\$ 1.297.249.00
APORTE PARA SALUD 6%	\$ 77.835.00
AÑO 2001	
14 MESADAS	
VALOR MESADA PENSIONAL	\$ 1.410.758.00
APORTE PARA SALUD 6%	\$ 84.645.00
AÑO 2002	
14 MESADAS	
VALOR MESADA PENSIONAL	\$ 1.518.681.00
APORTE PARA SALUD 6%	\$ 91.121.00
AÑO 2003	
14 MESADAS	
VALOR MESADA PENSIONAL	\$ 1.624.837.00
APORTE PARA SALUD 6%	\$ 97.490.00
(...)	

También se demostró que mediante memorial radicado en el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República con el

número 0974 el 8 de septiembre de 2008 (fls. 97 a 100 c.p), el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO solicitó que mediante la figura de la conmutación pensional asumiera la pensión que para esa fecha percibía del Fondo de Pensiones Territoriales del Municipio de Neiva y por ende fuera reajustada aplicándole el régimen pensional especial de los congresistas en la cuantía establecida en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, fundamentado en que estando desempeñando el cargo de Senador de la República acreditó el cumplimiento de 50 años de edad y más de 20 años de servicio.

La petición anterior fue negada mediante la Resolución No. 001125 de 18 de noviembre de 1999, expedida por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso (fls. 116 a 119 c.p), por considerar que al momento de hacer la dejación del cargo de Congresista, solo registraba 18 años, 7 meses y 22 días, y no había cumplido la edad de 55 años exigidos en la Ley. Acto Administrativo que como se dijo, fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo del Huila, por las razones expuestas en párrafos anteriores, y que hoy es objeto del recurso extraordinario de revisión.

En orden a resolver este asunto se hacen necesarias las siguientes precisiones:

Como se sabe, la Ley 4ª de 1992<sup>2</sup>, mediante la cual se señalaron normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de

---

<sup>2</sup> Expedida conforme al artículo 150 – numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

*los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, dispuso en su artículo 17:*

*“Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.”*

*Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores, en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste o la sustitución respectiva.”*

*Con fundamento en dicha facultad, el ejecutivo nacional expidió el 12 de julio de 1993 el Decreto 1359. En sus artículos 5º a 7º, estableció el porcentaje mínimo de liquidación, así:*

*“Artículo 5º Ingreso Básico para la liquidación pensional. Para la liquidación de las pensiones, así como para sus reajustes y sustituciones, se tendrá en cuenta el ingreso mensual promedio del último año que por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, a la fecha en que se decrete la prestación dentro del cual será especialmente incluido el sueldo básico, los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, la prima de transporte, prima de salud, prima de navidad y toda otra asignación de la que gozaren.”*

*“Artículo 6º. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones a que se refiere el artículo anterior, en ningún caso, ni en ningún tiempo podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio; ni estará sujeto al límite de cuantía a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 71 de 1988.”*

*“Artículo 7º. Definición. Cuando quien en su condición de Senadores y Representantes a la Cámara, lleguen o*

hayan llegado a la edad que dispone el artículo 1º, parágrafo 2º de la Ley 33 de 1985 y adicionalmente cumplan o hayan cumplido 20 años de servicios, continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hayan cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, conforme lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988, tendrán derecho a una pensión vitalicia de jubilación que no podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio, que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 5º y 6º del presente Decreto.

*Parágrafo.- Para efectos de lo previsto en el presente Decreto y en especial de la pensión vitalicia de jubilación, las sesiones ordinarias o extraordinarias del Senado y Cámara de Representantes en cada legislatura anual se computarán en materia de tiempo y de asignaciones, como si el congresista hubiere percibido durante los doce (12) meses del respectivo año calendario idénticas asignaciones mensuales a las devengadas en tiempo de sesiones. Si las Corporaciones Públicas no se hubieren reunido por cualquier causa, se aplicará el presente parágrafo para los efectos de tiempo y asignación como si dichas Corporaciones hubiesen estado reunidas.*

*De las disposiciones transcritas se desprende con absoluta claridad, que fue un propósito del legislador que al establecer la base de liquidación y porcentaje mínimo de estas pensiones, su cuantía no resultara inferior al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año y por todo concepto percibiera el Congresista.*

*Es más, el parágrafo del transcrito artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, fue claro en precisar que la liquidación de la prestación se haría teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devengaran los Representantes y Senadores en la*

*fecha en que se decretara la prestación, ya fuera la jubilación, el reajuste o la sustitución.*

*Así mismo, el mencionado Decreto 1359 de 1993, estableció su ámbito de aplicación y vigencia en sus artículos 1º, 18 y 19, así:*

*“Artículo 1º. Ámbito de Aplicación.- El presente Decreto establece íntegramente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tuvieren la calidad de Senador o Representante a la Cámara.”*

*Según el artículo 18, esta reglamentación es de carácter especial para quienes tuviesen la calidad de senadores o representantes; y el artículo 19 *Ibidem*, señaló en forma expresa que el presente Decreto regía a partir de su publicación y derogó y modificó todas las disposiciones que le fueran contrarias.*

*Es claro también para la Sala, que el artículo 8º del Decreto 1359 de 1993 contempló la conmutación pensional de la siguiente manera:*

*“CONGRESISTAS PENSIONADOS Y VUELTOS A ELEGIR.- En armonía con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 4º del presente Decreto, los Senadores y Representantes a la Cámara que al momento de tomar posesión de su cargo hubieren tenido que renunciar temporalmente al disfrute de su pensión vitalicia de jubilación, decretada por cualquier entidad de derecho público, al terminar su gestión como Congresistas, la seguirán percibiendo de la Entidad Pensional del Congreso, de conformidad con las disposiciones del presente régimen siempre que a la vigencia de este Decreto, hubieren adquirido tal derecho según lo establecido en el artículo 1º, inciso 2º de la Ley 19 de 1987.*

*Para los efectos previstos en este artículo, la Entidad Pensional del Congreso de oficio, procederá a*

*reliquidarlos con base en el ingreso promedio que durante el último año y por todo concepto percibiere el congresista en ejercicio, de conformidad con los mandatos previstos en los artículos 5º y 6º del presente Decreto.”*

*El artículo 1º de la Ley 19 de 1987, al que remite la disposición anterior, establece:*

*“Tienen derecho a gozar de todas las prestaciones de servicios del Fondo de Previsión Social del Congreso, aquellas personas que están legalmente obligadas a contribuir para su funcionamiento.*

*Los Congresistas que para tomar posesión de sus cargos hayan de renunciar temporalmente a recibir la pensión de jubilación que les había sido reconocida con anterioridad, la podrán seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso con derecho al respectivo reajuste, una vez suspendan o cesen en el ejercicio de sus funciones, pero el nuevo lapso de vinculación al Congreso y aporte al Fondo no podrá ser inferior a un (1) año, en forma continua o discontinua.*

*(...)*

*Las citadas normas posibilitan a los Senadores y Representantes a la Cámara, que al momento de tomar posesión de su cargo hubieren tenido que renunciar temporalmente al disfrute de su pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad de derecho público, para que al terminar su gestión como Congresistas, siguieran percibiéndola de la entidad pensional del Congreso debidamente reliquidada conforme al citado régimen especial, siempre y cuando el nuevo lapso de vinculación al Congreso y aporte a dicho Fondo no sea inferior a un año en forma continua o discontinua.*

*De otro lado, el mismo Decreto 1359 de 1993, contempló en su artículo 17 un reajuste especial para senadores y representantes*

*que se hubieren pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, de la siguiente forma:*

*“Artículo 17. REAJUSTE ESPECIAL. Los Senadores y Representantes a la Cámara que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez, de tal manera que su pensión en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales Congresistas.”*

*Se aclara que la disposición transcrita fue modificada por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, en el siguiente sentido:*

*“Artículo 7º. EL artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, quedará así:*

*REAJUSTE ESPECIAL. Los senadores y representantes que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez, de tal manera que su pensión alcance un valor equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas.*

*El valor de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas será del 75% del ingreso base para la liquidación pensional de los congresistas a que se refiere el artículo 5º del Decreto 1359 de 1993.*

*Este reajuste surtirá efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994. El Gobierno Nacional incluirá las respectivas partidas en el proyecto anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia de 1994”*

*El reajuste especial de la mesada pensional, por una sola vez, previsto en la referida disposición para senadores y representantes que se hubieren pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992 se originó en razones de equidad y justicia respecto de aquellos pensionados cuya mesada se había desactualizado, en comparación con la pensión de jubilación de*

los actuales congresistas, pues así lo ha entendido esta Corporación, en reiterados fallos, donde ha dicho:

*“Lo que pretendieron el Legislador y Gobierno fue aminorar la desproporción existente entre la mesada pensional de los ex congresistas y la de los congresistas en ejercicio que alcanzaron el mismo derecho, para lo cual, dadas las variaciones existentes, se fijó un porcentaje del 50%, que si bien puede tenerse como una base mínima, también puede interpretarse en el sentido de que lo que se quiso fue elevar las pensiones inferiores hasta ese tope considerando, según la sentencia SU- 975-03 de 23 de octubre de 2003, parcialmente transcrita, “...que la desproporción se superaba si se reconocía en ese momento un reajuste especial de la pensión de un grupo de forma que esta (sic) no fuera inferior al 50% de la pensión del otro grupo”. En otras palabras el legislador consideró que la desproporción se superaba si se elevaban las pensiones de los ya jubilados hasta alcanzar el 50% de la pensión de los congresistas a jubilar.”<sup>3</sup>*

*Con la entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1293 de 1994, por el cual se estableció el régimen de transición de los Senadores, Representantes a la Cámara, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión del Congreso, el cual dispuso:*

*“Artículo 2º. Régimen de transición de los senadores, representantes, empleados del congreso de la república y del Fondo de Previsión Social del Congreso. Los senadores, los representantes, los empleados del Congreso de la República y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso, tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siempre que a 1º de abril de 1994 hayan cumplido alguno de los siguientes requisitos:*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda. Expediente No. 25000232500020000591301 (N.I.3968-03). Sentencia de 11 de octubre de 2007. Magistrado Ponente: Jesús María Lemos Bustamante. Actor: Guillermo Dávila Muñoz contra – Caja Nacional de Previsión Social.

a) Haber cumplido (40) o más años de edad si son hombres, o treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres;

b) Haber cotizado o prestado sus servicios durante quince (15) años o más.

*[\*\*\* Parágrafo.- El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellas personas que hubieran sido senadores o representantes con anterioridad al 1º de abril de 1994 sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos de que tratan los literales a) o b) de este artículo, salvo que a la fecha señalada tuvieran un régimen aplicable diferente, en cuyo caso este último será el que conservarán. 4]*

*Artículo 3º. Beneficios del Régimen de transición. Los senadores y representantes que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad y tiempo de servicios o número de semanas cotizadas establecidos en el Decreto 1359 de 1993, así como el monto de la pensión, forma de liquidación de la misma e ingreso base de liquidación establecidos en el mismo decreto.*

*Los empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad, tiempo de servicios, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión establecidos en el artículo 20 del Acuerdo 26 de 1986, del Fondo de Previsión Social del Congreso, aprobado por el Decreto 2837 de 1986.*

*Parágrafo.- El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellos senadores y representantes que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994 tuvieran una situación jurídica consolidada al cumplir antes de dicha fecha, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, Expediente No.5677. Sentencia 27 de Octubre de 2005. Magistrado Ponente: Ana Margarita Olaya. El texto en corchete [\*\*\*] fue declarado nulo.

*público incluido el Congreso de la República, o que los hubieren cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad. En cuanto a la edad de jubilación se aplicará lo dispuesto en el literal b) del artículo 2º del Decreto 1723 de 1964, es decir que tales congresistas, una vez cumplido el tiempo de servicios aquí previsto, podrán obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de cincuenta (50) años.”*  
(Subrayado fuera de texto)

*El párrafo del artículo 2º del Decreto 1293 de 1994 citado, fue declarado nulo por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia de 27 de octubre de 2005, al considerar:*

*“Y de una interpretación sistemática del régimen de transición y el régimen especial de los congresistas, sólo puede arribarse a estas dos conclusiones:*

*a.) La norma que determinó el régimen de transición para los congresistas no podía pretender la protección de expectativas frente a este régimen para quienes no hubieran ostentado tal calidad entre el 19 de diciembre de 1992 y el 1 de abril de 1994, o no fueran reincorporados como congresistas en periodos posteriores.*

*b.) Quien había sido congresista antes del 19 de diciembre de 1992 y no fuera elegido posteriormente, no tenía ninguna expectativa por consolidar, es decir, no podía adquirir derecho pensional conforme al régimen especial por cuanto no reunía uno de sus requisitos: estar en servicio activo. Resultaba pues que, aún estando en el régimen de transición, nunca alcanzaría la condición necesaria para adquirir el derecho a la pensión especial prevista para los congresistas.”*

*Las circunstancias particulares que rodearon el presente asunto se examinarán dentro de las anteriores bases jurídicas.*

*De acuerdo con lo anterior, al señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO, no le resultan aplicables los artículos 5º a 7º del Decreto 1359 del 12 de junio de 1993, porque el último periodo en*

*que se desempeñó como Congresista estuvo comprendido entre 1978 a 1982, y tales normas sólo se aplican a quienes se pensionen a partir del 18 de mayo de 1992, fecha en que entró en vigencia la Ley 4ª de 1992, como expresamente lo consagró para los congresistas el artículo 1º de dicho Decreto.*

*Ahora bien, aun cuando la decisión de conmutación no se enmarca dentro de la causal de revisión alegada, dirá la Sala que en el asunto que nos ocupa era improcedente, por cuanto a términos del artículo 8º del Decreto 1359 de 1993 concordante con el artículo 1º de la Ley 19 de 1987, para acceder a ella, implicaba renunciar temporalmente al disfrute de la pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad de derecho público, para tomar posesión del cargo de Congresista, desempeñarse en tal condición y cotizar para pensión al Fondo de Previsión Social del Congreso en un término no inferior a un año, todo lo cual permite reliquidar la prestación con base en el ingreso promedio que durante el último año y por todo concepto perciba el Congresista en ejercicio.*

*En el presente asunto, no se presentaron las circunstancias para la conmutación pensional, y por lo mismo no le asistía razón al Tribunal Administrativo del Huila para decretar la nulidad del acto acusado y ordenar que a través de dicho mecanismo el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República asumiera y reliquidara la pensión, pues no existe prueba que indique que el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO hubiera renunciado temporalmente a la pensión de jubilación que le reconoció la Caja*

*Municipal de Previsión Social de Neiva para posesionarse nuevamente como Congresista.*

*Tampoco le es aplicable al demandado el “reajuste especial” contemplado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, por cuanto el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO no fue pensionado en calidad de congresista con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, pues la Resolución No. 020 de 8 de febrero de 1991 expedida por la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva (fls. 76 a 81 c.p), da cuenta que la pensión se liquidó con un ingreso base equivalente al 75% del promedio mensual devengado en el último año de servicio en su condición de Jefe de la Sección de Personal de la Beneficencia del Huila y como Personero de dicho Municipio.*

*Además, no le es aplicable al caso del demandado el parágrafo del artículo 2º del Decreto 1293 de 1994, porque esta disposición fue anulada por el Consejo de Estado, entre otras razones, porque la norma no podía entrar a reconocer derechos de forma ultractiva, y el régimen de transición no puede remplazar la condición de estar en servicio activo.*

*De la valoración del acervo probatorio allegado al expediente se evidencia que entre el monto de la pensión a que tenía derecho el señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO por virtud al reconocimiento que le hizo la Caja Municipal de Previsión Social de Neiva (fls. 76 a 81 c.p), cuya mesada para el año 1998 era del orden de \$ 1.017.679.00 mensuales (fls. 241 y 242 c.8), y el monto de \$ 6.979.115.12 que para ese mismo año le fue reconocida por el*

*Fondo de Previsión Social del Congreso mediante la Resolución No. 2207 de 31 de diciembre de 2003 (fls. 222 a 232 c.p) en cumplimiento de la sentencia de 18 de septiembre de 2003 proferida del Tribunal Administrativo del Huila (fls. 2 a 22 c.p), surge una diferencia de \$ 5.961.436.12.*

*Para la Sala se configuró la causal de revisión consagrada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por cuanto la cuantía del derecho pensional reconocido al señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO por virtud de la sentencia de 18 de septiembre de 2003, dictada por el Tribunal Administrativo del Huila, excede lo debido de acuerdo con la Ley*

*En consecuencia, prospera el recurso extraordinario de revisión por lo cual se infirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 18 de septiembre de 2003, por la cual accedió a las súplicas de la demanda, y en su lugar se negarán.*

*Por último, y con respecto a la pretensión de la entidad conforme a la cual solicita se ordene a la señora OLGA CAMACHO MEDINA, sustituta de la pensión, reintegrar las sumas pagadas como consecuencia de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, la Sala encuentra procedente aplicar la presunción establecida en el artículo 83 de la Constitución Política, según la cual se presume en la actuación de los particulares la buena fe. De esta forma, y al no obrar prueba alguna aportada por la entidad en el expediente que desvirtúe la citada presunción de buena fe, la Sala considera que la cónyuge sobreviviente del señor SANTIAGO CARDOSO CAMACHO no está obligada a restituir las sumas que recibió en exceso.*

*En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda Subsección "A", administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,*

### **FALLA**

***INFÍRMASE** la sentencia del 18 de septiembre de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Huila, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda. En su lugar se dispone,*

***NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.*

*La señora **OLGA CAMACHO MEDINA** no está obligada a restituir las sumas que recibió en exceso conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*Sin necesidad de desglose, **DEVUÉLVASE** a la Entidad la caución constituida mediante póliza judicial No. 063300224 expedida por **SEGUROS DEL ESTADO S.A.***

***CÓPIESE, NOTIFÍQUESE** y ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. **CÚMPLASE.***

*Discutida y aprobada en sesión de la fecha.*

*GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN*

*ALFONSO VARGAS RINCÓN*

*LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO*