

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 25000-23-25-000-2006-08436-01
Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República –
“Fonprecon”
Demandado: Álvaro Ramos Murillo
Controversia: Lesividad - Afiliación y asunción de la pensión de jubilación –
Régimen pensional especial de los congresistas

Escrituralidad

Sentencia Primera Instancia

Decreto 01 de 1984

I. Objeto de la decisión

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Lesividad, promovido por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República “Fonprecon”, en contra del señor Álvaro Ramos Murillo.

II. Antecedentes

1. Demanda

1.1. Pretensiones

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República “Fonprecon” en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contemplado en el artículo 85 de del Decreto 01 de 1984, presentó demanda en contra del señor Álvaro Ramos Murillo, para solicitar lo siguiente¹:

¹ Ff. 183 y 184.

- La declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 001 del 14 de enero de 1999 y 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", por medio de las cuales se ordenó la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo, se asumió la pensión de jubilación reconocida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, y se reliquidó la prestación.

- Como consecuencia de lo anterior, solicitó que a título y restablecimiento del derecho se declare y se condene a lo siguiente:

- Se declare que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" no está obligado a afiliarse como pensionado al señor Álvaro Ramos Murillo, y por ende, continuar con su calidad de afiliado.

- Se declare que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" no está obligado a asumir el pago de las mesadas pensionales causadas a favor del señor Álvaro Ramos Murillo, como consecuencia del reconocimiento efectuado por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978.

- Se ordene al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" a reasumir la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo, y el pago de la pensión de jubilación reconocida inicialmente por dicha entidad.

- Se ordene al señor Álvaro Ramos Murillo reintegrar al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" el mayor valor de los pagos efectuados por mesadas pensionales sufragados desde el 23 de julio de 1995.

- Se ordene al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" reintegrar al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" los valores cancelados por concepto de mesadas pensionales que sufragó la demandante, desde el 23 de julio de 1995 hasta el cumplimiento de la sentencia.

1.2. Hechos

Para fundamentar las anteriores pretensiones, relató²:

- Al señor Álvaro Ramos Murillo le fue reconocida la pensión de jubilación por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978.

- El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" a través de la Resolución No. 001 del 14 de enero de 1999 ordenó la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo y asumió el pago de la pensión de jubilación que para el momento correspondía a \$ 596.263, y que se convirtió a \$ 3.910.386.18, de conformidad con lo expuesto en el Concepto No. 1030 del 28 de octubre de 1997 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ampliado el 27 de mayo de 1988.

- Mediante la Resolución No. 0922 del 15 de septiembre de 1999 se reliquidó la pensión de jubilación del señor Álvaro Ramos Murillo, incluyendo como factor salarial la prima de navidad, arrojando una mesada pensional de \$ 4.236.251.70, efectiva a partir del 23 de julio de 1995.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte demandante señaló como disposiciones violadas la Ley 19 de 1987, el Decreto 1359 de 1993 y el artículo 62 del Acuerdo 026 de 1986 expedido por la Junta Directiva del Fondo de Previsión Social del Congreso, aprobado por el Decreto 2837 de 1986³.

Para exponer el concepto de violación señaló que, los actos administrativos demandados fueron expedidos en desconocimiento de las normas legales en la modalidad de error de derecho por falta de aplicación de las mismas, con ocasión a la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo y la asunción de las obligaciones pensionales adquiridas en principio por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones".

Manifestó que si bien es cierto que, el señor Álvaro Ramos Murillo adquirió el derecho a la pensión de jubilación reconocido por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, cuando contaba con

² Ff. 184 a 186.

³ Ff. 186 a 188.

cincuenta años de edad, fecha para la cual ostentaba la calidad de congresista, también lo es que, no fue reelegido como congresista por un término no inferior a un año, y tampoco realizó aportes al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon".

En otras palabras, el accionado no le asiste el derecho a la afiliación al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", y de este último, la obligación de asumir las obligaciones pensionales a cargo en un principio del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones".

2. Contestaciones de la parte demandada y de las entidades vinculadas como litisconsortes necesarios

2.1. Demandado el señor Álvaro Ramos Murillo

El señor Álvaro Ramos Murillo contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones⁴.

Sostuvo que los actos acusados fueron expedidos conforme a la normatividad aplicable y vigente, las cuales permiten inferir que los congresistas están sometidos a un régimen salarial y pensional diferente, como en el caso del accionado, quien fue Representante a la Cámara, que se encontraba activo en el cargo al momento de cumplir los requisitos de ley.

Consideró que la entidad accionante omitió lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto 1359 de 1993, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual le permite ser beneficiario de la pensión de jubilación en los términos allí señalados. En igual sentido, la Corte Constitucional ha sostenido el derecho a la prestación y al reajuste especial que no puede ser inferior al 75 % del ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los congresistas.

La entidad vulneró los derechos fundamentales de la señora Cecilia Rodríguez de Ramos cónyuge superviviente del accionado fallecido, quien ostenta la calidad de adulto mayor sujeto de especial protección constitucional, al pretender la revocatoria del reconocimiento por parte de dicho fondo, con fundamento en argumentos formalistas. Aclaró que el accionante siempre actuó de buena fe y con apego a la

⁴ Ff. 232 a 258.

norma, acreditando los requisitos exigidos para el reconocimiento de la prestación, y la consecuente conmutación pensional.

Solicitó en el caso de acceder a las pretensiones de la demanda, no se ordene el reintegro de los valores percibidos o mayores cancelados, al ser obtenidos con fundamento en los principios de confianza legítima y buena fe.

Para la parte accionada, la entidad no cumplió con los supuestos necesarios para que sea viable dictar una decisión de fondo, como lo son la vinculación de todos los interesados o la integración de litisconsorcio, siendo a su parecer pertinente la vinculación de la "Caja de Previsión Social", y la falta de pruebas que sustenten las pretensiones.

Finalmente, propuso como excepciones de fondo las siguientes que denominó: (i) actos administrativos expedidos de conformidad con la normatividad legal vigente, (ii) derechos adquiridos de carácter laboral, violación manifiesta de la constitución política de 1991, derecho a la igualdad, principio de igualdad material, (iii) grave violación del principio de buena fe y de confianza legítima, (iv) prescripción, (v) inexistencia de los presupuestos procesales para dictar sentencia de fondo, y (vi) caducidad de la acción de lesividad.

2.2 Señora Cecilia Rodríguez de Ramos en calidad de sucesora procesal

En atención al fallecimiento del accionado el señor Álvaro Ramos Murillo, se ordenó por auto del 5 de noviembre de 2012 la vinculación de la señora Cecilia Rodríguez de Ramos en calidad de cónyuge supérstite.

Mediante el auto del 22 de febrero de 2013 se ordenó reordenar el procedimiento con el objeto de garantizar el derecho al debido proceso, audiencia y defensa de la parte pasiva, habida cuenta que la fijación en lista se efectuó el 14 de julio de 2012 y el señor Álvaro Ramos Murillo falleció el 29 de mayo de 2008. En tales condiciones, se vinculó a la señora Cecilia Rodríguez de Ramos como sucesora procesal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 60 del C.P.C⁵.

La señora Cecilia Rodríguez de Ramos contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones⁶, exponiendo los mismos argumentos y

⁵ Ff. 300 y 301.

⁶ Ff. 302 a 309.

proponiendo las mismas excepciones del escrito presentado por el apoderado del señor Álvaro Ramos Murillo⁷.

2.3. Curador Ad Litem de los herederos y beneficiarios indeterminado del señor Álvaro Ramos Murillo

En atención al fallecimiento de la señora Cecilia Rodríguez de Ramos sucesora procesal del accionado el señor Álvaro Ramos Murillo, se ordenó por auto del 13 de junio de 2017 poner en conocimiento de la parte demandante el deceso⁸, quien solicitó dar continuación al proceso, y por ende, se ordenó emplazar a los posibles herederos o terceros interesados indeterminados en las resultas del proceso, conforme el artículo 108 del C.G.P⁹.

Cumplidos lo anterior, por auto del 17 de abril de 2018 se designó como curadora a la Dra. María Doris Camargo González quien hacía parte de la lista de auxiliares de la justicia¹⁰. El día 14 de junio de 2018 ante la Secretaría de la Subsección se hizo presente el Dr. Luis Fernando Mendoza Prieto con el objeto de aceptar el cargo de Curador Ad litem, de la lista de auxiliares señalada dentro del oficio, notificándosele el auto admisorio de la demanda¹¹.

El Curador *Ad litem* de los herederos del señor Álvaro Ramos Murillo o terceros interesados indeterminados contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de la misma¹².

Manifestó que se opone a las pretensiones en el evento de que los hechos en que se fundamentan no resulten probados mediante los medios legales solicitados, decretados, practicados, recepcionados y aportados dentro del proceso de forma oportuna. Indicó que no encuentra elementos de juicio para proponer excepciones, una vez revisada la demanda, por lo que solicitó se declaren las excepciones de oficio que se encuentren probadas.

2.4. Vinculación por litisconsorcio necesario e integración del contradictorio

⁷ Ff. 232 a 258.

⁸ F. 374.

⁹ F. 379.

¹⁰ F. 384.

¹¹ F. 397.

¹² Ff. 400 y 401.

Por auto del 10 de mayo de 2019 se dispuso dejar sin efectos el auto del 20 de noviembre de 2018 por medio del cual se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y emitir concepto, como quiera que de una revisión integral del proceso se evidenció que, el Magistrado ponente que admitió la demanda obvió vincular para que compareciera al Instituto de los Seguros Sociales, razón por la cual, se ordenó vincular de oficio al Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S” y a la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”¹³.

Posteriormente, y en atención a lo expuesto por la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones” en la contestación de la demanda, se dispuso vincular a través del auto del 5 de julio de 2019 a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-¹⁴.

2.4.1. Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S”

El Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S” vinculado al proceso como litisconsorcio necesario contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones¹⁵.

La Ley 100 de 1993 asignó al Instituto de los Seguros Sociales “I.S.S” la administración del régimen de prima media con prestación definida, función que recae hoy en la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”, razón por la cual, el patrimonio carece de legitimación en la causa por pasiva, pues se tiene que no fue la entidad que profirió los actos demandados, ni administra recursos del sistema general de pensiones.

Realizó un recuento normativo y factico de la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales “I.S.S” y la creación del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S”, siendo claro que este último tiene a su cargo la administración de unas cuentas de recursos del sistema general de participaciones que hacían parte del sistema de seguridad social, entre las que se encuentran las obligaciones pensionales, bonos pensionales, cuotas partes pensionales, daciones en pago provenientes de los procesos de cobro coactivo que tenía a cargo el Instituto de los Seguros Sociales “I.S.S”, entre otros.

¹³ Ff. 674 y Vto.

¹⁴ Ff. 771 y Vto.

¹⁵ Ff. 678 a 692.

Informó que con el cierre del proceso liquidatorio del Instituto de los Seguros Sociales "I.S.S" surtido el 31 de marzo de 2015, tuvo lugar la extinción la entidad, previa suscripción del acta final de liquidación y la publicación el Diario Oficial 49470 del 31 de marzo de 2015, por ende a partir del 1° de abril de 2015 la entidad dejó de ser sujeto de derechos y obligaciones, correspondiéndole a Fiduprevisora S.A. las funciones de entrega al Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S".

En cuanto al Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S" respecto del cual Fidagraria S.A., actúa como administradora y vocera, se tiene que no continua con el proceso de liquidación del Instituto de los Seguros Sociales "I.S.S", y mucho menos como sucesores procesales o subrogatorios de la misma.

Propuso como excepciones, las siguientes que denominó: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva, (ii) constitución del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S", (iii) sumas reclamadas como reintegro no hicieron parte del proceso concursal liquidatorio, (iv) prescripción, y (v) genérica.

2.4.2. Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", antes el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S

La Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", antes el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, vinculada al proceso como litisconsorcio necesario contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones¹⁶.

Refirió que la entidad no es la llamada a responder, en tanto, sí bien es cierto el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S profirió la Resolución No. 0611 del 7 de abril de 1978 por medio de la cual reconoció la pensión de jubilación al señor Álvaro Ramos Murillo, la misma fue subrogada al el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" con ocasión a su calidad de congresista. Consideró importante aclarar que en caso de que la demanda prospere, le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" dar cumplimiento a la condena, pues dicha prestación fue reconocida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S como patrono.

¹⁶ Ff. 750 a 769.

En lo que respecta al reconocimiento de la prestación pensional por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" a través de los actos demandados, refirió que el Decreto 1359 de 1993 por medio del cual se estableció un régimen especial de pensiones, aplicable a los senadores y representantes a la cámara, el Concepto No. 1030 del 28 de octubre de 1997 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ampliado el 27 de mayo de 1988, sostuvo que el fondo otorga a quien tenga la calidad de congresista la pensión vitalicia de jubilación, siempre que se encuentra filiado, realice cumplidamente sus cotizaciones o aportes y haya tomado posesión del cargo.

Agregó que tienen derecho a dicho régimen pensional quienes al momento de su elección como congresistas se encuentren disfrutando de la pensión de jubilación por parte de cualquier entidad nacional o territorial, quienes al terminar su período la continuarán percibiendo por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", siempre que a la vigencia del Decreto 1359 de 1993 tuvieran adquirido el derecho, es decir, los requisitos del inciso 2° del artículo 1° de la Ley 19 de 1987.

En consecuencia, un congresista pensionado por una entidad diferente al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", que habiendo cumplido la edad de cincuenta años en su calidad de congresista, sin haber completado los veinte años de servicio en condiciones iguales o distintas a las de un congresista, tiene derecho a que se le aplique el régimen en mención. En el caso que no se cumpla la edad requerida ostentando la calidad de congresista, pero si cuenta con veinte o más años de servicios como congresista, tiene derecho a que se le aplique de igual forma el régimen especial.

Por tanto, el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S como patrono actuó conforme a derecho, por lo que no le asiste razón a la entidad accionante en sus pretensiones encaminadas a que se anule la afiliación del fallecido señor Álvaro Ramos Murillo al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", y por consiguiente, la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" asuma el pago de la prestación en los términos inicialmente reconocidos, aclarando que en todo caso de establecer lo contrario, no corresponde a dicha entidad, sino a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP".

Para la vinculada no es procedente la solicitud de devolución del pago de mayor valor causado desde la subrogación de la prestación, pues es claro que actuó bajo

el principio de buena fe, como lo prueba el mismo hecho de que la entidad accionante por acto administrativo motivado afilió al demandado y asumió el pago de la obligación al encontrar probados los requisitos exigidos para ser beneficiario del régimen pensional especial.

Propuso como excepciones, las siguientes que denominó: (i) inexistencia del derecho reclamado, (ii) cobro de lo no debido, (iii) prescripción, (iv) buena fe, y (v) innominada o genérica.

2.4.3. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP"

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" vinculada al proceso como litisconsorcio necesario contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones¹⁷.

Refirió que la entidad no es la llamada con relación al reconocimiento y pago del monto de la mesada pensional del señor Álvaro Ramos Murillo, por cuanto no tiene a su cargo dicha competencia, ni si quiera con ocasión a las obligaciones que adquirió en liquidación, como quiera que está en cabeza del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" y del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones".

Propuso como excepciones, las siguientes que denominó: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva, (ii) prescripción, (iii) cobro de lo no debido, (iv) buena fe, (v) no configuración del derecho al pago del índice de precios al consumidor, y (iv) indexación y/o reajuste alguno.

3. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 12 de marzo de 2020¹⁸ ordenó dar traslado a las partes para alegar de conclusión en primera instancia de conformidad con el numeral el artículo 212 del C.C.A, y al Ministerio Público para emitir concepto.

3.1 Parte demandante

¹⁷ Ff. 776 a 782.

¹⁸ F. 826.

La entidad demandante presentó alegaciones finales¹⁹ reiterando los argumentos de la demanda.

3.2. Parte demandada

La parte pasiva, es decir, los herederos y beneficiarios indeterminado del señor Álvaro Ramos Murillo representados por curador Ad Litem, no presentó alegaciones finales.

3.3. Litisconsorcios necesarios

3.3.1. Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S”

El Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S” vinculado al proceso como litisconsorcio necesario presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos de la contestación de la demanda²⁰.

3.3.2. Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”, antes el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S

La Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”, antes el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S vinculada al proceso como litisconsorcio necesario presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos de la contestación de la demanda²¹

3.3.3. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP” vinculada al proceso como litisconsorcio necesario presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos de la contestación de la demanda²²

3.4. Ministerio Público

¹⁹ Ff. 855 a 857.

²⁰ Ff. 835 a 841, 847 a 853.

²¹ Ff. 829 a 833.

²² Ff. 843 a 845.

El Ministerio Público no rindió concepto.

III. Consideraciones de la Sala

1. Competencia

El artículo 132 del C.C.A. dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de la Nulidad de los actos proferidos por organismos o funcionarios del orden departamental, distrital y municipal, de la Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales o de actos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, entre otros.

2. Cuestiones previas – problemas jurídicos asociados o subordinados:

La parte pasiva, es decir, el señor Álvaro Ramos Murillo y la señora Cecilia Rodríguez de Ramos en calidad de sucesora procesal, quienes fallecieron en curso del presente proceso, propusieron las excepciones de actos administrativos expedidos de conformidad con la normatividad legal vigente, derechos adquiridos de carácter laboral, violación manifiesta de la constitución política de 1991, derecho a la igualdad, principio de igualdad material, grave violación del principio de buena fe y de confianza legítima, prescripción, inexistencia de los presupuestos procesales para dictar sentencia de fondo, y caducidad de la acción de lesividad, las cuales con excepción de la caducidad, serán objeto de pronunciamiento en el análisis del caso en concreto.

Por otro lado, el curador ad litem de los herederos y beneficiarios indeterminado del señor Álvaro Ramos Murillo no propuso excepciones en la contestación de la demanda.

Por otra parte, las entidades vinculadas al proceso como litisconsorcios necesarios, propusieron las excepciones de: inexistencia del derecho reclamado, cobro de lo no debido, buena fe, no configuración del derecho al pago del índice de precios al consumidor, indexación y/o reajuste alguno, y prescripción, las cuales serán objeto de pronunciamiento en el análisis del caso en concreto.

Esta Corporación se pronunciará sobre la excepción de caducidad de la acción en casos como el que nos ocupa, y sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por todas las entidades vinculadas como litisconsorcios necesarios, la cual resolverá las excepciones de constitución del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – “P.A.R.I.S.S” y sumas reclamadas como reintegro no hicieron parte del proceso concursal liquidatorio.

2.1. Caducidad de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Lesividad

Resalta la Sala que, en asuntos como el que nos ocupa no opera el fenómeno de la caducidad, según lo dispuesto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que señaló al respecto:

“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (...)”. (Destaca la Sala)

2.2 Falta de legitimación en la causa por pasiva

El Instituto Colombiano de Seguros Sociales se creó a través de la Ley 90 de 1946 como un establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales. Con el Decreto 2148 de 1992 cambió su naturaleza jurídica a un establecimiento público a empresa social del Estado, como entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, luego vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social por medio del Decreto 4107 de 2011.

La Ley 1151 de 2007 creó la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Protección Social, cuyo objeto es la administración de los beneficios periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, asumió la administración del régimen de prima media con prestación definida, por lo que se

ordenó la liquidación de entidades como la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y el Instituto de los Seguros Social (I.S.S), decisión que fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-376 de 2008 que declaró exequible el artículo 155 de la norma en mención.

Con el Decreto 2011 de 2012 la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) inició operaciones como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por tanto, los afiliados y pensionados del anterior Instituto de los Seguros Social (I.S.S) conservaron su condición, derechos y obligaciones. Dicha entidad, tiene a su cargo la administración, reconocimiento y pago de dicho sistema, por ello, es la llamada a resolver sobre solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, aun aquellas que hayan sido presentadas y no resueltas por el Instituto de los Seguros Social (I.S.S), y sobre solicitudes de pago de nómina de pensionados, titular de obligaciones con los afiliados y pensionados administrar los fondos de reservas, efectuar el recaudo de aportes del sistema, entre otras.

De ahí que se haya ordenado la supresión y liquidación del Instituto de los Seguros Social (I.S.S), a través del Decreto 2013 de 2012, siendo prorrogado dicho término hasta el 28 de marzo de 2014, luego al 31 de diciembre de 2014 a través del Decreto 652 de 2014, y finalmente hasta el 31 de marzo de 2015 por el Decreto 2714 de 2014.

Por consiguiente, la fiduciaria La Previsora es el ente liquidador encargado de la aceptación, rechazo, prelación o clasificación de créditos, y demás actos que por su naturaleza sustituyan el ejercicio de funciones administrativas, siendo claro que aspectos tales como el pago de indemnizaciones, acreencias laborales y gastos del proceso liquidatorio los asume con los recursos de la entidad en liquidación, y en caso de no ser suficientes la Nación asumirá dichas obligaciones con cargo a los recursos del presupuesto general.

En todo caso, se dispuso que las obligaciones adeudadas por concepto de seguridad social o referidas al reconocimiento y pago de obligaciones pensional del Instituto de los Seguros Social (I.S.S) en su calidad de empleador, las solicitudes de cumplimiento de fallos judiciales proferidos en contra de la entidad que declaren la existencia de un derecho pensional a cargo del I.S.S como empleador, entre otras, no hacen parte del proceso de reclamaciones al no corresponder a créditos sujetos de calificación o graduación, de conformidad con los artículos 27, 28 y 29 del Decreto 2013 de 2012.

Respecto de las obligaciones derivadas de la prestación de aseguramiento de pensiones de los afiliados del régimen pensional de prima media con prestación definida del Instituto de los Seguros Social (I.S.S), que se encuentran a cargo actualmente de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), tampoco están sujetas al trámite de clasificación y graduación de acreencias.

La norma en cita estableció que le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" creada mediante la Ley 1151 de diciembre de 2007, la administración de los derechos pensionales legalmente reconocidos por el Instituto de Seguros Sociales (I.S.S) "en liquidación" en su calidad de empleador una vez sean recibidas por esta, en los términos de los artículos 1° y 2° del Decreto 169 de 2008 por medio del cual se establecieron las funciones de UGPP, entre ellas, el reconocimiento y pago de derechos pensionales, pero se dispuso que el pago de dichas obligaciones se encuentra a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep), en virtud de lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000.

En todo caso, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" también fue encargada del reconocimiento y pago de la nómina de las pensionales válidamente reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales (I.S.S) en calidad de empleador, entre ellas, las de los extrabajadores de la entidad que hayan cumplido los requisitos legales y convencionales para adquirir el derecho, y se estableció que era obligación de esta última continuar con el pago hasta tanto se hicieran los trámites para que Fopep asumiera tal obligación, y a su vez, realizará los aportes a la Administradora Colombiana de Pensiones para el reconocimiento de las pensiones compartidas.

Posteriormente, el Decreto 1388 de 2013 modificó los artículos 27, 28 y 71 del Decreto 2013 de 2012 en el sentido de que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" asumirá a más tardar el 28 de septiembre de 2013 los derechos pensionales reconocidos por el Instituto de Seguros Sociales en su calidad de empleador, término que fue ampliado hasta el 28 de febrero de 2014 por el Decreto 3000 de 2013. El Decreto 1833 de 2016 por medio del cual se compiló normas del sistema general de pensiones, contempló las obligaciones descritas.

Se conformó el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S" por parte de Fiduciaria S.A., con los activos

relacionados en el contrato fiduciario No. 015 de 2015 para atender situaciones jurídicas no definidas al cierre del proceso liquidatorio del Instituto de Seguros Sociales (I.S.S), es decir, para la administración y enajenación de los activos que le fueran transferidos, administración, conservación, custodia y transferencia de los archivos, atención de las obligaciones remanentes y contingentes, atención de los procesos judiciales, arbitrales o reclamaciones en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio, ejecución de las demás obligaciones remanentes a cargo del Instituto de Seguros Sociales (I.S.S) y las demás descritas en el objeto del contrato.

El objeto del contrato de fiducia estableció que consiste en “(...) *la constitución de un patrimonio autónomo de remanentes destinado a (...), d) atender los procesos judiciales arbitrales y administrativos o de otro tipo en los cuales sea parte, tercero, interviniente o litisconsorte el Instituto de Seguros Sociales en liquidación (...), e) Efectuar el pago de la obligaciones remanentes y contingencias a cargo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación en el momento que se hagan exigibles”.* (Destaca la Sala)

Frente a las obligaciones de la fiduciaria se estableció en el literal c) del numeral 3º de la cláusula 7º, concerniente a la defensa del Instituto de Seguros Sociales en liquidación en los procesos judiciales que se hayan iniciado con anterioridad al cierre del proceso liquidatorio y la extinción jurídica de la entidad, que la Fiduciaria debe efectuar el pago “(...) *de conformidad con los recursos entregados por la liquidación y con cargo al fondo para la atención de condenas judiciales, las condenas Laborales en contra del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 19º del Decreto 2013 de 2012, modificado por el artículo 3º del Decreto 652 de 2014. El pago de las condenas laborales a cargo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación procederá aun cuando sean proferidas en procesos que no hayan sido identificados por el liquidador de la entidad.*”

Ahora bien, con el objeto de determinar quién es la llamada a responder en el presente asunto, es necesario hacer las siguientes precisiones:

La pensión reconocida por el entonces Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”, a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, no corresponde a una prestación patronal o asumida por la entidad en calidad de empleadora, pues como se desprende de su lectura y análisis, no cabe duda que fue reconocida teniendo en cuenta tiempos de servicios en el sector público, entre ellos, en el Instituto de los Seguros Sociales

I.S.S – Seccional Cundinamarca y Distrito, la Policía Nacional, la Caja de Previsión Social de Bogotá y la Universidad Francisco José de Caldas.

De igual forma, fue reconocida conforme lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 3135 de 1968 y 73 del Decreto 1848 de 1969, estableciendo en su artículo 5° que dicha pensión era incompatible con cualquier otra asignación proveniente de entidades de derecho público, empresas industriales y comerciales del Estado, salvo casos especiales, y que en caso de ser reconocida pensión de vejez por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, la misma sería descontada de la pensión en ese momento reconocida.

Es importante aclarar que, lo que se evidencia fue un uso de la figura de la conmutación pensional del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", que tiene como antecedentes los Decretos 2677 de 1971, 1572 de 1973, 1260 de 2000 y 941 de 2002 y la Ley 550 de 1999, la cual corresponde a un mecanismo jurídico y contable por medio del cual una entidad o empresa empleadora trasfiere a un tercero la obligación o responsabilidad de pago de pensiones a su cargo, para lograr la normalización de su pasivo pensional.

No obstante, y en atención a que a través de la Resolución No. 04496 del 18 de octubre de 1998 expedida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, se accedió a la revocatoria directa de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978 y a la solicitud de conmutación pensional presentada por el señor Álvaro Ramos Murillo, a la Resolución No. 001 del 14 de enero de 1999 expedida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", por medio de la cual se ordenó la afiliación al fondo y se asumió la pensión de jubilación reconocida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S a través de la figura de la conmutación pensional, es que las entidades vinculadas como litisconsorcios necesarios coincidieron en afirmar que la prestación que se debate, corresponde a una pensión reconocida por el empleador.

De tal suerte que, para esta Corporación no cabe duda que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" no está llamada a responder en la presente controversia, por cuanto aquella responde únicamente por las obligaciones derivadas del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S. en calidad de empleador que le fueron asignadas por disposición legal con ocasión a la supresión y liquidación de la misma.

Encuentra la Sala que, están llamadas a responder en el presente asunto, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), pues le corresponde la prestación de aseguramiento de pensiones de los afiliados del régimen pensional del entonces Instituto de los Seguros Social (I.S.S), y que se encuentran actualmente a cargo de esta, y el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación (P.A.R.I.S.S) respecto del cual Fiduagraria S.A. actúa única y exclusivamente como administradora y vocera, toda vez que de las obligaciones descritas en el contrato fiduciario No. 015 de 2015, le corresponde la defensa del Instituto de Seguros Sociales en liquidación en los procesos judiciales que se hayan iniciado con anterioridad al cierre del proceso liquidatario y la extinción jurídica de la entidad, como en el presente caso, pero quien solamente tiene a su cargo la obligación de pago de condenas laborales judiciales y de condenas que llegaren a imponerse en procesos judiciales, arbitrales y administrativos, como las obligaciones condicionales que se hayan identificado con anterioridad al cierre del proceso.

3. Problema jurídico

Se controvierte la legalidad de las Resoluciones Nos. 001 del 14 de enero de 1999 y 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", por medio de las cuales se ordenó la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo al mismo, se asumió el pago de la pensión de jubilación reconocida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", a través de la figura de la conmutación pensional y se reliquidó la prestación.

Por lo tanto, la Sala debe determinar si los actos acusados fueron expedidos contrariando la normatividad aplicable, y por ende, si el señor Álvaro Ramos Murillo tenía o no derecho a ser afiliado al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", y a su vez, al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en virtud del régimen pensional aplicable a los congresistas.

Para el anterior análisis, se tendrá en cuenta además de las premisas fácticas y normativas, el análisis de las pruebas recaudadas, y lo que al respecto ha señalado el precedente jurisprudencial.

4. Normatividad y jurisprudencia aplicable al asunto en debate

4.1. Derecho a la pensión de jubilación para el caso de los empleados públicos y trabajadores oficiales – Decreto 3135 de 1968 y Decreto 1848 de 1969

El Decreto 3135 de 1968 "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales", aplicable a los empleados públicos y trabajadores oficiales, consagró el derecho a una pensión de jubilación o vejez, de la siguiente forma:

“ DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

ARTÍCULO 5º. EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

(...)

(...)

ARTÍCULO 27. PENSIÓN DE JUBILACIÓN O VEJEZ. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.

No quedan sujetas a esta regla general las personas que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción y que la ley determine expresamente.

PARÁGRAFO 1. Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a pensión de jubilación o vejez, solo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro o más horas. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a este límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro; el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionarán con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.

PARÁGRAFO 2. Para los empleados y trabajadores que a la fecha del presente Decreto hayan cumplido dieciocho años continuos o discontinuos de servicios continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad al presente Decreto.

PARÁGRAFO 3. Los empleados públicos y trabajadores oficiales que actualmente se hallen retirados del servicio, con veinte (20) años de labor continua o discontinua, tendrán derecho, cuando cumplan los 50 años de edad, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro." (Destaca la Sala)

La norma en mención, estableció en cuanto a la financiación y cobro de la pensión de jubilación, lo siguiente:

"ARTÍCULO 28. La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido en ellos. El proyecto de liquidación será

notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo."

El Decreto 1848 de 1969 "Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968", consagró el derecho a la pensión de jubilación, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 68°.- DERECHO A LA PENSIÓN. *Todo empleado oficial que preste o haya prestado sus servicios durante veinte (20) años, continua o discontinuamente, en las entidades, establecimientos o empresas señalados en el artículo 1° de este decreto, tiene derecho a gozar de pensión de jubilación al cumplir cincuenta y cinco años de edad, si es varón, o cincuenta (50) años de edad, si es mujer.*

ARTÍCULO 69°.- CASOS DE EXCEPCIÓN.

1. La regla general del artículo anterior no se aplica:

a) A los operadores de radio, de cable y similares que presten sus servicios a la Administración Pública Nacional, Establecimientos Públicos, Empresas del Estado, o sociedades de economía mixta.

b) A los aviadores que trabajen al servicio de empresas industriales o comerciales del Estado o sociedades de economía mixta.

c) A los trabajadores oficiales de empresas mineras que laboren en socavones, y

d) A los trabajadores oficiales dedicados a labores que se realicen a temperaturas anormales.

2. Todos los trabajadores oficiales indicados en los literales anteriores tienen derecho a pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicios, continuos o discontinuos, cualquiera sea su edad.

3. Los trabajadores oficiales que hayan servido no menos de quince (15) años continuos en las actividades señaladas en los mencionados literales, tienen derecho a pensión de jubilación al cumplir cincuenta (50) años de edad, siempre que en esa fecha se encuentren al servicio de la respectiva entidad, establecimiento público, empresa del Estado o sociedad de economía mixta.

4. Los profesionales y ayudantes de establecimientos oficiales de carácter nacional dedicados al tratamiento de la tuberculosis, tienen derecho a pensión de jubilación al cumplir quince (15) años de servicios continuos, cualquiera que sea su edad.

Si el servicio ha sido discontinuo, la pensión se causa después de veinte (20) años de servicios de cincuenta (50) años de edad.

(...)

ARTÍCULO 70°.- EMPLEADOS CON DIEZ Y OCHO (18) AÑOS DE SERVICIOS. *Los empleados oficiales en servicio activo que el día veintiséis (26) de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho (1968), fecha de vigencia del Decreto Legislativo 3135 del año citado, hubieren cumplido diez y ocho (18) años de servicios, continua o discontinuamente, tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir los veinte (20) años de servicios requeridos y cincuenta (50) años de edad, cualquiera sea su sexo²³.*

ARTÍCULO 71°.- EMPLEADOS RETIRADOS CON VEINTE (20) AÑOS DE SERVICIO.

1. Los exempleados oficiales que estaban retirados del servicio el día 26 de diciembre de 1968, con un tiempo de servicios no menor de veinte (20) años, laborados continua o discontinuamente, tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir los cincuenta (50) años de edad, sean varones o mujeres.

²³ Apartes declarados nulos mediante sentencia del 21 de septiembre de 1971 del Honorable Consejo de Estado.

2. Dicha pensión se reconocerá y pagará con sujeción a las normas legales que regulaban la materia al tiempo del retiro definitivo del servicio oficial.

(...)

ARTÍCULO 73°.- CUANTÍA DE LA PENSIÓN. El valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios y primas de toda especie percibidas en el último año de servicios por el empleado oficial que haya adquirido el status jurídico de jubilado, por reunir los requisitos señalados por la ley para tal fin.

(...)"

En conclusión, el derecho a la pensión de jubilación se adquiere cuando el empleado público o trabajador oficial sirvió (20) años de servicios continuos o discontinuos, y cumplió (55) años de edad si es hombre y (20) si es mujer, siendo sustituible únicamente por (2) años, cuando haya causado el derecho a la misma y sus beneficiarios dependan económicamente de este.

4.2. Derecho a la pensión de jubilación especial para el caso de los congresistas

La Ley 48 de 1962 "Por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la ley 172 de 1959 y se dictan otras disposiciones", estableció que los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6 de 1945 que exige cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicios públicos continuos o discontinuos, y demás disposiciones que la adicionen o reformen.

Luego, el Decreto 1723 de 1964 "Por la cual se reglamenta la Ley 48 de 1962" dispuso que los miembros del Congreso Nacional gozarán de una pensión mensual vitalicia de jubilación, equivalente a las dos terceras partes del promedio de las asignaciones devengadas durante el último año de servicios o del promedio de lo devengado en los tres (3) últimos años, a opción del beneficiario, cuando hayan llegado o lleguen a cincuenta (50) años de edad y cumplidos veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de la Ley 48 de 1962, prestados como empleados a cualquier entidad oficial o semioficial, incluyendo el tiempo servido en los cargos de Senador, Representado o Diputado.

En ese caso tendrá derecho a que se le computen los doce (12) meses de un año calendario al Senador o Representante que en cada legislatura anual, anterior o posterior a la vigencia de la Ley 48 de 1962, haya asistido o asista tanto a las sesiones ordinarias como a las extraordinarias si las hubiere, o proporcionalmente al tiempo servido.

La Ley 33 de 1985 estableció el derecho a la pensión de jubilación cuando el empleado oficial cumpla con los requisitos de cincuenta y cinco (55) años de edad y veinte (20) años de servicios públicos continuos o discontinuos, y contempló un régimen de transición para aquellos empleados oficiales que a la entrada en vigencia cuenten con quince (15) años de servicios públicos continuos o discontinuos, siendo entonces beneficiarios de la edad de jubilación que regían con anterioridad.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República creado mediante el artículo 14 de la Ley 33 de 1985, tiene a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los congresistas y de los empleados del Congreso y de los empleados del mismo Fondo, y demás descritas en el artículo 15.

La Ley 33 de 1985 *"Por la cual se dictan medidas con relación a las Cajas de Previsión Social y con las prestaciones sociales del sector público"*, enmarcó el régimen pensional que regía para los funcionarios del sector oficial, y en su artículo 1º señaló la regla general para acceder a la pensión de jubilación aplicable a todos los empleados oficiales, y en el inciso 2º de la misma disposición prescribió que no quedaban sujetos a la regla general en ella establecida, los empleados oficiales que trabajaran en actividades que por su naturaleza justificaran la excepción, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.

El tenor literal del artículo 1º de la Ley 33 de 1985 derogó las disposiciones que le fueran contrarias y específicamente los artículos 27 y 28 del Decreto Ley 3135 de 1968, y contempló un régimen de transición contenido en el Decreto 3135 de 1968.

El Decreto 2837 de 1986 *"Por el cual se expide el reglamento general sobre las condiciones y términos necesarios para el reconocimiento y efectividad de las prestaciones económicas a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República"* dispuso que la pensión de jubilación de los congresistas se regirá por lo dispuesto en el literal b) del artículo 17 de la Ley 6 de 1945, los artículos 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 48 de 1962, el artículo 5º de la Ley 5 de 1969 y el artículo 4º de la Ley 4 de 1966 y en las normas que las reglamentan.

La Ley 19 de 1987 *"Por la cual se modifica la Ley 33 de 1985"* modificó el artículo 23 de la Ley 33 de 1985, y dispuso que 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, y que para el caso de los congresistas que para tomar posesión de sus cargos renunciaron temporalmente a recibir la pensión de jubilación que les había sido

reconocida con anterioridad, los cuales la podrán seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso con derecho al respectivo reajuste, una vez se suspenda o cese el ejercicio de sus funciones, pero el nuevo lapso de vinculación al Congreso y de aporte al Fondo no podrá ser inferior a un (1) año, en forma continua o discontinua.

De igual forma, dispuso que los empleados del Congreso pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 33 de 1985, es decir, al 13 de febrero de 1985, lo seguirán siendo de las entidades de Previsión Social que les otorgaron y reconocieron su derecho.

La Constitución Política estableció en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 que corresponde al Congreso la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Por lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992 *“Mediante 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”*, la cual estableció en su artículo 17 que el Gobierno Nacional establecerá el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones para los Representantes y Senadores, las cuales 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.

Dispuso que 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 según corresponda. La Corte Constitucional mediante sentencia C - 608 de 1999 declaró exequible el artículo 17 de la Ley 4 de 1992. Se advierte que mediante sentencia C - 258 de 2013 proferida por la misma Corporación se declaró inexecutable los apartes *“(...) 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. (...)”* y *“(...) por todo concepto (...)”*.

Se tiene que el legislador dispuso de manera clara que el régimen especial de pensiones de los miembros del Congreso de la República solo regía la situación de quienes a partir de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 -18 de mayo de 1992- tuviera la calidad de Senador o Representante a la Cámara, en este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado.

Con fundamentó en lo anterior, se expidió el Decreto 1359 de 1993 *"Por el cual se establece un régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara"*, el cual contempló el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que como se dijo, en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992 tuvieran la calidad de Senador o Representante a la Cámara, a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

La norma estableció que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República es la entidad encargada de conceder la pensión a los congresistas que acrediten los requisitos para ello, es decir, (i) encontrarse afiliado al fondo pensional del Congreso y encontrarse efectuando cumplidamente las cotizaciones o aportes respectivos a la misma, y (ii) haber tomado posesión de su cargo.

En todo caso, dispuso que también tendrán derecho a la pensión los congresistas que al momento de su elección estuvieren disfrutando de su pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad del orden nacional o territorial, y que cumplieren las condiciones y requisitos establecidos en el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 19 de 1987, es decir, quienes hayan renunciado temporalmente a recibir su pensión de jubilación ya reconocida con anterioridad, la cual podrán percibirla por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, una vez se suspenda o cese en el ejercicio de sus funciones con la condición de que la vinculación al Congreso y el aporte al Fondo no sea inferior a un año continuo o discontinuo.

El Decreto 1359 de 1993 estableció que 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 decreta la prestación, el cual en ningún caso ni en ningún tiempo podrá ser inferior al 75% del ingreso dentro del cual serán especialmente incluidos el sueldo básico, los gastos de representación, la prima de

localización y vivienda, prima de transporte, prima de salud, prima de navidad y toda otra asignación de la que gozaren. (Resalta la Sala)

El artículo 7° estableció el derecho a la pensión vitalicia de jubilación para quienes en su condiciones de Senadores o Representantes a la Cámara: (i) lleguen o hayan llegado a la edad de 55 años (artículo 1°, parágrafo 2° de la Ley 33 de 1985), y (ii) 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 a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 71 de 1988, en una cuantía 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.

Para efectos del reconocimiento de la pensión vitalicia de jubilación, se tiene que las sesiones ordinarias o extraordinarias del Senado y la 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. En el caso de que las Corporaciones Públicas no se hubieren reunido por cualquier causa, se aplicará lo anterior para los efectos de tiempo y asignación como si dichas Corporaciones hubiesen estado reunidas.

Ahora bien, en cuanto a los congresistas pensionados y vueltos a elegir, es claro que para aquellos 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, la seguirán percibiendo por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República al terminar su gestión como congresistas, en las condiciones establecidas en el Decreto 1359 de 1993, siempre que a la vigencia de dicha norma hubieren adquirido tal derecho según lo establecido en el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 19 de 1987, es decir, con la condición de que la vinculación al Congreso y el aporte al Fondo no sea inferior a un año continuo o discontinuo. La liquidación en estos casos se realiza conforme los mandatos previstos en los artículos 5° y 6°.

El artículo 17 contempló el derecho al reajuste pensional por una sola vez para aquellos Senadores y Representantes a la Cámara pensionados con anterioridad a la Ley 4 de 1992.

El Decreto 1293 de 1994 *"Por el cual se establece el régimen de transición de los senadores, representantes, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso y se dictan normas sobre prestaciones sociales y económicas de tales servidores públicos"*, estableció que le es aplicable el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 a los Senadores, Representantes y empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso con excepción de quienes se les aplica el régimen de transición del artículo 36 de la norma en cita, siempre y cuando al 1° de abril acrediten:

- Cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres, y/o cotizaciones o servicios durante quince (15) años o más.

Dicho régimen de transición es aplicable también para aquellas personas que: (i) hubieran sido senadores o representantes con anterioridad al 1° de abril de 1994, (ii) sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos anteriores, salvo que, a la fecha señalada tuvieran un régimen aplicable diferente, en cuyo caso este último será el que conservará.

También se aplica a los senadores y representantes que durante la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994 tuvieran una situación jurídica consolidada antes de dicha fecha, es decir, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran 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 2° del decreto 1723 de 1964, es decir, que tales congresistas una vez cumplido el tiempo de servicios previsto, podrá obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de cincuenta (50) años de edad.

Los senadores y representantes que cumplan con alguno de los requisitos previstos, 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.

4.3. El principio de la buena fe, quién lo debe desvirtuar y cuando procede la devolución de las sumas percibidas

El artículo 83 de la Constitución Política consagró la presunción de la buena fe en estos términos *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*, es decir, constituye no solo un principio general del derecho, sino también, un postulado constitucional regulador de las relaciones entre los particulares y estos con el Estado.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta, lo que presupone la existencia de aspectos como la confianza, seguridad y credibilidad.

La presunción de buena fe establecida en el artículo superior respecto de las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, admite prueba en contrario porque no se trata por esencia de un principio absoluto; tal presunción por regla general y en asuntos como el que nos ocupa, invierte la carga de la prueba, luego radica en cabeza de las autoridades públicas la demostración de la mala fe del particular en la actuación surtida ante ella.

El Código de lo Contencioso Administrativo en el numeral 3° del artículo 136, estableció respecto al pago de prestaciones periódicas canceladas a particulares de buena fe lo siguiente:

“ARTÍCULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (...). (Subraya la Sala)

De tal suerte, que las autoridades cuentan con la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para solicitar la nulidad de aquellos actos administrativos que profirieron cuando son manifiestamente opuestos a la

Constitución o a la Ley, cuando no estén conformes al interés público y/o social o atenten contra el, y cuando causen un agravio injustificado a una persona.

IV. Caso concreto

1. Hechos probados

El señor Álvaro Ramos Murillo nació el 27 de mayo de 1926²⁴.

La señora Cecilia Rodríguez de Ramos nació el 2 de marzo de 1934²⁵.

El señor Álvaro Ramos Murillo contrajo matrimonio con la señora Cecilia Rodríguez de Ramos el 5 de junio de 1992, según consta en el registro civil de matrimonio con serial No. 983741 del 18 de febrero de 1993²⁶.

El señor Álvaro Ramos Murillo prestó sus servicios a la Policía Nacional, desde el 10 de marzo de 1949 hasta el 16 de abril de 1959, para un total de diez (10) años, un (1) mes y seis (6) días, pero que junto con el tiempo doble reconocido, desde el 10 de julio de 1953 al 1° de abril de 1955, suma un total de once (11) años, un (9) mes y seis (27) días, según consta en la certificación expedida por la entidad el 31 de enero de 1977²⁷.

El señor Álvaro Ramos Murillo prestó sus servicios en la Caja de Previsión Social de Bogotá en ese entonces Distrito Especial, desde el 5 al 15 de febrero de 1964, del 1° al 30 de junio de 1964, del 1° de agosto al 10 de octubre de 1974, del 23 de septiembre al 31 de octubre de 1974, del 1° al 30 de noviembre de 1974, y del 16 de enero de 1975 al 21 de septiembre de 1977 en propiedad, según consta en la certificación expedida el 21 de septiembre de 1977 por dicha entidad, reportando una interrupción por licencia sin remuneración del 1° al 15 de marzo de 1977²⁸.

El señor Álvaro Ramos Murillo prestó sus servicios en el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", desde el 3 de agosto al 31 de octubre de 1950, del 1° de noviembre de 1950 al 6 de octubre de 1955, del 2 de agosto de 1956 al 1° de agosto de 1963, según consta en la certificación expedida el 17 de marzo de 1975 por dicha entidad²⁹.

²⁴ Archivo 58 obrante en el Cd F. 809.

²⁵ Archivo 57 obrante en el Cd F. 809.

²⁶ Archivo 56 obrante en el Cd F. 809.

²⁷ Archivo 8 obrante en el Cd F. 809.

²⁸ Archivo 10 obrante en el Cd F. 809.

²⁹ Archivo 20 obrante en el Cd F. 809.

El señor Álvaro Ramos Murillo prestó sus servicios en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, desde el 14 de febrero de 1964 al 15 de noviembre de 1966 en el cargo de Médico³⁰.

Reposa diversas certificaciones expedidas por la Cámara de representantes del Congreso de la Republica del 19 de abril de 1995³¹, 24 de agosto de 1998³² y el 14 de septiembre de 1998³³, de las cuales se tendrá en cuenta la más actualizada, es decir, la del 14 de septiembre de 1998 que registró su elección como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento de Cundinamarca para los períodos constitucionales 1964 a 1966, de 1966 a 1968, mediados de 1969, y para el período de 1970 a 1974, así:

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 5, 6, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 25, 26 y 27 del mes de agosto de 1964, según consta en los anales números 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 56, 57, 58 y 60.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 8, 9, 10, 15 y 17 del mes de septiembre de 1964, según consta en los anales números 61, 62, 65, 66, 69, 70 y 75.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 6, 7, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 27, 28 y 29 del mes de octubre de 1964, según consta en los anales números 88, 89, 92, 93, 94, 98, 99, 100 y 104.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 3, 6, 18, 19, 25 del mes de noviembre de 1964, según consta en los anales números 105, 112, 114, 117 y 119.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 2, 3, 9, 16 del mes de diciembre de 1964, según consta en los anales números 124, 127, 128 y 133.

- Asistió a la sesión plenaria realizada el 28 del mes abril de 1965, según consta en el anal número 11.

³⁰ Archivo 5 obrante en el Cd F. 809.

³¹ Archivo 60 obrante en el Cd F. 809.

³² Archivo 65 obrante en el Cd F. 809.

³³ Archivo 66 obrante en el Cd F. 809.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 4, 5, 6, 11, 13, 18, 19 y 20 del mes de mayo de 1965, según consta en los anales números 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21 y 23.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 8, 9, 10, 15, 22, 23, 24 y 30 del mes de junio de 1965, según consta en los anales números 30, 31, 34, 35, 38, 39, 40 y 42.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 6, 7, 8, 14, 20, 21, 22, 27, 28 y 29 del mes de julio de 1965, según consta en los anales números 43, 44, 45, 48, 49, 50, 52, 53, 54 y 56.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 3, 4, 5, 10, 11, 12, 17, 19, 24, 25, 26 y 31 del mes de agosto de 1965, según consta en los anales números 57, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 71 y 72.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 29 y 30 del mes de septiembre de 1965, según consta en los anales números 73, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 89 y 91.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 5, 6, 7, 19, 20, 21, 26 y 27 del mes de octubre de 1965, según consta en los anales números 92, 93, 96, 99, 100, 101, 102 y 103.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 23, 24, 25 y 30 del mes de noviembre de 1965, según consta en los anales números 115, 116, 118 y 119.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 18, 19, 20, 25 y 26 del mes de enero de 1966, según consta en los anales números 6, 8, 9 y 10.

- Asistió a la sesión plenaria realizada el 16 del mes de febrero de 1966, según consta en el anal número 20.

- Asistió a la sesión plenaria realizada el 31 del mes de mayo de 1966, según consta en el anal número 48.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 20, 21, 26, 27 y 28 del mes de julio de 1966, según consta en los anales números 66, 67, 68, 69, y 72.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 3, 4, 5, 7, 9, 17, 18, 23, 23, 25, 30 y 31 del mes de agosto de 1966, según consta en los anales números 73, 74, 75, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87 y 88.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 6, 7, 13, 14, 15, 7, 28 y 29 del mes de septiembre de 1966, según consta en los anales números 89, 90, 91, 95, 96, 97, 102, 103 y 104.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 5, 6, 7, 10, 11, 18, 19, 20, 25, 26 y 27 del mes de octubre de 1966, según consta en los anales números 106, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 120.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 2, 3, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 29 y 30 del mes de noviembre de 1966, según consta en los anales números 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 135, 136 y 137.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 6, 7, 12, 15 y 16 del mes de diciembre de 1966, según consta en los anales números 139, 140, 142, 143, 146 y 167.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 10, 11, 12, 17, 18, 19, 24, 25, 26 y 31 del mes de enero de 1967, según consta en los anales números 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 21, 22, 23 y 28 del mes de febrero de 1967, según consta en los anales números 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25 y 26.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 28, 29 y 30 del mes de marzo de 1967, según consta en los anales números 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38 y 39.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 4, 5, 6, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 25, 26, 27 y 28 del mes de abril de 1967, según consta en los anales números 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52 y 56.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 9, 10, 11, 17, 18, 22, 23, 30 y 31 del mes de mayo de 1967, según consta en los anales números 57, 58, 60, 62, 64, 65, 69, 70 y 72.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 30 y 31 del mes de junio de 1967, según consta en los anales números 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84 y 87.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 4, 5, 6, 12, 13, 18, 19, 20, 25 y 26 del mes de julio de 1967, según consta en los anales números 88, 89, 91, 93, 96, 97, 98, 99, 100 y 101.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 10, 16, 22, 23, 24, 29 y 31 del mes de agosto de 1967, según consta en los anales números 103, 104, 197, 109, 110, 112, 113, 114, 115 y 118.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 5, 6, 7, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 27 y 28 del mes de septiembre de 1967, según consta en los anales números 119, 120, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 131 y 132.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días d3, 4, 5, 10, 11, 17, 18, 19, 24, 30 y 31 del mes de octubre de 1967, según consta en los anales números 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 144 y 148.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 7, 9, 14, 16, 21, 22, 23, 28, 29 y 30 del mes de noviembre de 1967, según consta en los anales números 150, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 162 y 164.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 16 del mes de diciembre de 1967, según consta en los anales números 165, 166, 167, 168, 169, 170 y 1/68.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 16, 17, 18, 23, 24, 25 y 30 del mes de enero de 1968, según consta en los anales números 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 7 y 28 del mes de febrero de 1968, según consta en los anales números 12 y 16.

- Asistió a la sesión plenaria realizada el día 27 del mes de marzo de 1968, según consta en el anal número 24.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 7, 8 y 15 del mes de mayo de 1968, según consta en los anales números 32, 33 y 36.
- Asistió a la sesión plenaria realizada el día 20 del mes de julio de 1968, según consta en el anal número 66.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 13 y 14 del mes de agosto de 1968, según consta en los anales números 66 y 66 (bis).
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 3, 4, 17, 24 y 25 del mes de septiembre de 1968, según consta en los anales números 67, 68, 74, 77 y 78.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 3, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 29 y 30 del mes de octubre de 1968, según consta en los anales números 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94 y 96.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 5, 6, 7, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 26 y 28 del mes de noviembre de 1968, según consta en los anales números 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 108.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12 y 16 del mes de diciembre de 1968, según consta en los anales números 109, 110, 111, 112, 115, 23/69, 22 y 23.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 20, 21, 22 y 29 del mes de julio de 1969, según consta en los anales números 23, 24, 27 y 31.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 12, 13, 14, 19, 20, 21, 26, 27 y 29 del mes de agosto de 1969, según consta en los anales números 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 40.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 8, 9, 10, 15, 17, 29 y 30 del mes de septiembre de 1969, según consta en los anales números 61, 62, 65, 66, 69, 70, 75, 78 y 79.
- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 1, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 21 y 22 del mes de octubre de 1969, según consta en los anales números 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64 y 65.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 12, 13, 19, 20, 25, 26 y 27 del mes de noviembre de 1969, según consta en los anales números 72, 74, 77, 78, 79 y 80.

- Asistió a las sesiones plenarias realizadas los días 2, 3, 9, 10, 11, 12, 15 y 16 del mes de diciembre de 1969, según consta en los anales números 81, 83, 84, 85, 87, 88, 01 y 08.

- En el primer semestre de 1969 la Cámara de Representantes no sesionó.

- Para el período de 1970 a 1974 que fue elegido, tomó posesión el 20 de julio de 1970, según consta en los anales No.13 del 21 de julio de 1970, página 260, y actuó ininterrumpidamente hasta el día 19 de julio de 1974, fecha en la cual terminó el periodo constitucional.

La Secretaría General del Congreso de la Republica mediante oficioSGE-CS-0139-2017 del 30 de enero de 2017, informó a esta Corporación que no se encontró información que permita establecer que el señor Álvaro Ramos Murillo sea o haya sido senador³⁴.

No obstante, para la Sala no cabe duda que sí ostentó la calidad de Representante a la Cámara, según dan cuenta las diversas certificaciones obrantes en el proceso, la Resolución No. 04496 del 18 de octubre de 1998 expedida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", y las Resoluciones Nos. 001 del 14 de enero de 1999 y 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon".

Obra reporte del historial laboral expedido por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" del 18 de enero de 1995, que registra aportes por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S – Seccional Cundinamarca y Distrito, desde el 4 de junio de 1971 al 1° de enero de 1978³⁵.

Mediante la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978 expedida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones

³⁴ F. 366.

³⁵ Archivo 59 obrante en el Cd F. 809, Ff. 108 a 112.

"Colpensiones", se reconoció la pensión de jubilación a favor del señor Álvaro Ramos Murillo, en los siguientes términos³⁶:

"(...) Primero.- Que el doctor ALVARO ALFONSO RAMOS MURILLO, identificado con la cédula de ciudadanía número 2.910. 695 de Bogotá, ha solicitado al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de la pensión de jubilación, en razón de haber laborado más de veinte (20) años en distintas entidades de Derecho Público;

Segundo.- Que el peticionario ha acreditado con los documentos respectivos que llena la totalidad de los requisitos que exige la Ley para obtener este derecho;

Tercero.- Que a los trabajadores del Instituto de Seguros Sociales les son aplicables las disposiciones de los Decretos 3135 de 1.968 y 1848 de 1.969;

Cuarto. - Que según consta con la partida de bautizo presentada por el solicitante nació el 27 de mayo de 1,926, es decir que actualmente cuenta con la edad exigida por la Ley para el reconocimiento de la pensión de jubilación;

Quinto.- Que el inciso lo. del artículo 27 del Decreto 3135 de 1.968 y el artículo 73 del Decreto 1848 de 1.969 establecen que la pensión de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento 1755 promedio mensual de los salarios y primas de toda especie devengados por el trabajador en el último año de servicios

Sexto.- Que el artículo 72 del Decreto 1848 de 1.969 dispuso que se debe acumular el tiempo servido en distintas entidades de Derecho - Público para efectos de la pensión de jubilación;

Séptimo.- Que la Caja Nacional de Previsión Social ha certificado que el solicitante no se halla inscrito como pensionado por cuenta de la nación, ni recibe pensión o recompensa del Tesoro Nacional;

(...)

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Reconocer al doctor ALVARC RAMOS MURILLO identificado con la cédula de ciudadanía número - 2.910.695 de Bogotá, una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CON 93/100 M/cte. (\$ 24.557.93), a partir del 1º de 1.978, fecha de su retiro definitivo del servicio oficial.

(...)

ARTICULO CUARTO.- Afiliase al doctor ALVARO RAMOS MURILLO en su calidad de pensionado al Instituto de Seguros es para efecto de que reciba las prestaciones asistenciales ordenadas por la Ley.

ARTICULO QUINTO.- El disfrute de esta pensión es incompatible con la percepción de toda asignación proveniente de Entidades de Derecho Público, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, cualquiera sea la denominación que se adopte para el pago de la - contraprestación, salvo para casos especiales que establecen las leyes y en particular el Decreto 1713 de 1.960 y la Ley la, de 1.963 (Artículo 77 Decreto 1848 de 1.969). En caso de ser reconocida pensión de vejez por el ISS, en calidad de Asegurador se descontará dicha pensión de la aquí re conocida, de conformidad con la Ley. De igual manera el disfrute de esta pensión es incompatible con el desempeño de cualquier cargo dentro de la Administración Pública. (...)"

A través de la Resolución No. 04496 del 18 de octubre de 1998 expedida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", se accedió a la revocatoria de la Resolución No. 611 del

³⁶ . Ff. 108 a 112.

7 de abril de 1978, con el objeto de incluir el tiempo de servicio prestado en la Cámara de Representantes desde 1964 a 1974³⁷.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" a través de la Resolución No. 001 del 14 de enero de 1999 ordenó la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo y asumió el pago de la pensión de jubilación que para el momento correspondía a \$ 596.263, y que se convirtió a \$ 3.910.386.18, con fundamento en lo siguiente³⁸:

"(...) Que la Doctora ADRIANA MARIA SALDARRIAGA BURGOS identificado con la cédula de ciudadanía No. 43.726.851 expedida en Envigado y T.P. No. 75.172 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación del Doctor ALVARO RAMOS MURILLO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 2.910.695 expedida en Bogotá, solicita que mediante la figura de la conmutación pensional, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República asuma la pensión de jubilación que en la actualidad percibe el Doctor RAMOS MURILLO del Instituto de Seguros Sociales la cual fue reconocida mediante resolución No. 0611 de abril 7 de 1978, la cual revocada por resolución No. 04496 del 16 de octubre de 1998.

Que mediante auto de noviembre 25 de 1998, visible a folio 153, se aceptó la revocatoria del poder otorgado a la Doctora Adriana María Saldarriaga Burgos, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.726.851 de Envigado.

Que del contexto de la resolución de reconocimiento se establece que el pensionado Doctor ALVARO RAMOS MURILLO se desempeñó como H. Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento de Cundinamarca, en los periodos constitucionales 1964 - 1966, 1966 - 1968, 1968 - 1970 y 1970-1974.

Que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, emite concepto solicitado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con fecha 28 de octubre de 1997, radicado No. 1030 el cual fue ampliado a solicitud del Ministro de Trabajo y Seguridad Social el 27 de mayo de 1998 en el que se hace referencia a la pensión de jubilación de Congresistas reconocida por Entidad diferente al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, en los siguientes términos: "... la entidad pensional otorga a quien tenga la calidad de Congresista la pensión vitalicia de jubilación, siempre que se encuentre afiliado al Fondo, ce cumplidamente las cotizaciones o aportes respectivos a la misma y haya tomado posesión del cargo (artículo 4, Decreto 1359/93); (...).

Por tanto, si un excongresista pensionado por una entidad diferente al Fondo de Previsión Social del Congreso, cumplió en su condición de congresista la edad correspondiente de 50 años en el caso de las mujeres o 55 cuando se trate de los hombres, aún sin haber completado los veinte años de servicio los cuales ocurrieron en condición distinta a la de congresista, tiene derecho a que se aplique el régimen correspondiente a los excongresistas, ya que con ello se satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 7 del decreto 1359 de 1993.

En el otro aspecto planteado, si la edad no se cumple en la condición de congresista puede afirmarse que el requisito para aplicar el régimen de excongresista se satisface con 20 años completados todos en ejercicio de la investidura de congresista.

Por tanto, la edad exigida por el artículo 7 del Decreto 1359 de 1993 debe cumplirse teniendo la condición de congresista o conservando durante todo el tiempo exigido de cotizaciones (20 años) la investidura; en caso distinto, puede posteriormente completar el status de pensionado, sumando otras cotizaciones en entidades de derecho público o del sector privado pero ya con otro régimen.

³⁷ Ff. 82 a 86.

³⁸ Ff. 138 a 145.

En consecuencia, la Sala concluye que si se reúnen las hipótesis del artículo 7 del Decreto 1359 de 1993 por pensionados excongresistas cuando fueron jubilados por entidad diferente del Fondo de Previsión Social del Congreso el régimen es el correspondiente a "Congresistas Pensionados", por tanto la respuesta es positiva solo para quienes tengan cumplida la edad, o por haber permanecido 20 años completos en el congreso, aún sin tener la edad prevista en la Ley 33 de 1985 (Artículo 1 parágrafo 2), por remisión del Decreto 1359 de 1993, norma aplicable para los eventos previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993".

Que de acuerdo a la resolución No. 04496 de 1998 mediante la cual el Instituto de Seguros Sociales revoco la resolución No. 0611/78 que reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación, al Doctor ALVARO RAMOS, se desprende que ha prestado los siguientes servicios al estado:

(...)

Que a folio 45 del expediente en estudio se consigna que en el año de 1973 el Doctor ALVARO RAMOS MURILLO ocupó su curul como H. Representante a la Cámara, por consiguiente los veinte (20) años de servicio que exige la ley los cumplió ostentando la calidad de H. Representante a la Cámara, tal como lo establece el artículo 7 del decreto 1359/93, por lo que este despacho considera procedente asumir la pensión de jubilación que en la actualidad percibe el Doctor ALVARO RAMOS MURILLO del Instituto de Seguros Sociales.

Que la conmutación pensional y la aplicación del principio constitucional de la favorabilidad son aspectos viables que tienen sustento en reiterada jurisprudencia laboral en lo atinente a la conmutación con base en un reciente pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, (radicado 1030 octubre 28 de 1997) en donde se advierte de manera específica que el Fondo facultado para conmutar, figura admisible para quien como en este caso su status de pensionado al servicio del Congreso de la República y o renunciar al tiempo que exceda del necesario para adquirir el status, tendría operancia para el evento de que el tiempo renunciado necesariamente debiera contabilizarse o tenerse en cuenta para completar los 20 años de servicio

Que el Decreto 1359 de 1993 en su artículo 7, plantea que deben concurrir dos elementos para ser beneficiario de la prestación pensional: la edad y el tiempo de servicio continuo o discontinuo, en dependencias de derecho público incluido el Congreso de la República, luego si como en este caso el beneficiario cumplió los dos requisitos tiene derecho a que el Fondo de previsión Social del Congreso lo afilie precisamente por cumplir las exigencias que la normatividad señala, la misma que se traduce en autorización legal para acceder a la conmutación, la que hará efectiva previa consulta con las entidades obligadas a concurrir con el pago, de forma que cada una asuma la parte correspondiente.

Que la ampliación del concepto 1030 se realizó por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el 27 de mayo de 1998 y es esta fecha la que se debe tener en cuenta para todos los efectos legales, la cual y teniendo en consideración que desde el año de 1973 el Doctor ALVARO RAMOS MURILLO ostento la calidad de H. Representante a la Cámara, es procedente tener en cuenta el artículo 151 del Código Sustantivo del Trabajo, que establece: "Prescripción: Las acciones que emanen de la leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se halla hecho exigible."

Que el artículo 24 del decreto 2837 de 1986 prescribe: "el derecho a reclamar la pensión de jubilación no prescribe, pero las mesadas causadas y no reclamadas prescriben en tres (3) años". Que en el artículo 5 del decreto 1359 de 1993 establece: 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 por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio, a la fecha en que se decreta la prestación, dentro del cual serán especialmente incluidos el sueldo básico, los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, prima de transporte, prima de salud, prima de navidad y toda otra asignación de la que gozaren".

Que el artículo 6 del mismo decreto expresa: "Porcentaje mínimo de liquidación pensional. 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 sujeta al límite de cuantía a que hace referencia el artículo 2 de la ley 71 de 1988".

Que como consecuencia de la normatividad citada esta entidad toma la fecha de presentación de la solicitud y aplica la prescripción legal (tres años) para efectos de afiliación y actualización de la mesada a 23 de julio de 1995, fecha desde la cual se cancelarán las diferencias que se causen en su mesada pensional que viene siendo cancelada por el Instituto de Seguros Sociales.

Se solicita copia de la resolución definitiva, mediante la cual reconocerá pensión al señor antes citado. Así mismo cuando envíen la re cuenta de cobro, anexarle fotocopia del presente oficio y remitirlo a la División Financiera, oficina encargada de legalizar el pago."

(...)

Que el Fondo de Pensiones Públicas de Santafé de Bogotá D.C., mediante oficio 0020679 del 10 de diciembre de 1998, visible a folio 156, manifiesta que objeta la cuota parte pensional, en razón a que según oficio 48124, suscrito por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Instituto de Seguro Social, nos anexa copia de la resolución 4496 del 18 de octubre de 1998, mediante la cual se accede a la revocatoria directa de la resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, que reconoció pensión de jubilación al Doctor Ramos, para incluir el tiempo de servicio laborado en la Cámara de Representantes; en esta se menciona la aceptación por parte de este Fondo y de las demás entidades concurrentes.

Teniendo en cuenta lo anterior este Fondo no puede concurrir en la cuota parte con el Seguro Social y a la vez con el Fondo del Congreso, pues estaría violando el artículo 128 de la constitución Nacional y la Ley 4 de 1992".

Que este Despacho una vez analizada la anterior objeción, respetuosamente no la acepta, toda vez que se indica que FAVIDI "no puede concurrir en la cuota parte con el Seguro Social y a la vez con el Fondo del Congreso", pues se estaría violando la Constitución Política y la ley 4 de 1992, que establecen el principio de que nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro público.

Del expediente de solicitud de conmutación pensional se desprende que el Instituto de Seguro Social mediante resolución No. 0611 del 7 de abril de 1978 reconoció y ordenó pagar una pensión mensual vitalicia de jubilación al Doctor Álvaro Alfonso Ramos Murillo.

Posteriormente a solicitud de parte, el Instituto de Seguro Social mediante resolución 4496 del 18 de octubre de 1998, revoca la resolución No. 0611/78, que reconoció pensión de jubilación al Doctor Ramos Murillo con el fin de incluir, en el mencionado acto administrativo el tiempo de servicio laborado en la Cámara de Representantes por el peticionario, a fin de obtener el status de pensionado en su calidad de Congresista, y solicitar la conmutación de pensión al Fondo de Previsión Social del Congreso.

(...)

Que en mérito de lo expuesto, LA DIRECTORA GENERAL (E.) DEL FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Ordenar la afiliación a la entidad pensional del Congreso al Doctor ALVARO RAMOS MURILLO, ya identificado y asumir la pensión de jubilación que le fue reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, mediante resolución No.

04496/98, a partir del 23 de julio de 1995, en cuantía de TRES MILLONES NOVECIENTOS DIEZ MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS CON 18/100 MCTE. (\$3.910.386.18), de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- Del presente valor con los incrementos de ley, se le descontaran los valores recibidos por el Doctor Ramos Murillo por concepto de pensionales desde el 23 de julio de 1995 hasta la fecha en que sea la nómina del Instituto de Seguros Sociales y presente dicha ate esta Entidad, con descripción expresa de los valores percibidos a partir del 23 de julio de 1995. (...)

Mediante la Resolución No. 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" se reliquidó la pensión de jubilación del señor Álvaro Ramos Murillo, incluyendo como factor salarial la prima de navidad, arrojando una mesada pensional de \$ 4.236.251.70, efectiva a partir del 23 de julio de 1995³⁹.

El señor Álvaro Ramos Murillo falleció el 29 de mayo de 2008, según consta en el registro civil de defunción con indicativo serial No. 06595306⁴⁰.

Mediante la Resolución No. 0850 del 14 de julio de 2008 expedida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", se sustituyó la pensión de jubilación del señor Álvaro Ramos Murillo a favor de la señora Cecilia Rodríguez de Ramos en calidad de cónyuge sobreviviente, en un 100 % de la mesada pensional de \$ 16.429.573, efectiva a partir del 1° de junio de 2008⁴¹.

La señora Cecilia Rodríguez de Ramos falleció el 7 de septiembre de 2014, según consta en el registro civil de defunción con indicativo serial No. 08701886⁴².

2. Procedencia de la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" y la conmutación de la pensión de jubilación reconocida en un principio por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones"

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" adujo que la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo y la conmutación de la pensión de jubilación fue efectuada sin fundamento legal, pues para la entidad es claro que no es beneficiario del régimen pensional especial de los congresistas por el solo hecho de haber sido Representante a la Cámara, y que no acreditó los requisitos de la Ley 4

³⁹ Ff. 161 a 164.

⁴⁰ Ff. 231.

⁴¹ Ff. 213 a 217 del anexo No. 1.

⁴² Ff. 360.

de 1992, del Decreto 1359 de 1993, como tampoco los del Decreto 1293 de 1994. Por lo anterior, la entidad asumió una obligación que no le corresponde, lo que representa un detrimento patrimonial, siendo procedente la declaratoria de la nulidad de los actos acusados, que el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", asuma la prestación, y a su vez, reintegre el mayor valor cancelado.

En el proceso compareció el señor Álvaro Ramos Murillo quien falleció, y se vinculó a la señora Cecilia Rodríguez de Ramos en calidad de cónyuge sobreviviente, quien posteriormente también falleció, por lo que se designó curador Ad Litem de los herederos y beneficiarios indeterminado del señor Álvaro Ramos Murillo, quien se opone a lo pretendido.

El Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S" vinculado al proceso como litisconsorcio necesario y Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", antes el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, vinculada también al proceso como litisconsorcio necesario, se opusieron a la prosperidad de las pretensiones, no solo por considerar que no son las llamadas a responder, sino porque en todo caso el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S actuó conforme a derecho, por lo que es procedente la anulación de la afiliación del fallecido señor Álvaro Ramos Murillo al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", y el reintegro o pago de los valores cancelados.

Precisa la Sala que, en el presente asunto se discute si el señor Álvaro Ramos Murillo es o no beneficiario del régimen pensional especial de los congresistas, en particular del régimen contenido en el Decreto 1359 de 1993, y por tanto, se debe establecer si era procedente su afiliación al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" por haber ejercido el cargo de Representante a la Cámara, y la conmutación de la pensión de jubilación inicialmente reconocida por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones".

Al respecto, se tiene que al señor Álvaro Ramos Murillo le fue reconocida una pensión de jubilación por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978 en aplicación del régimen pensional contenido en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 aplicable a los empleados públicos y trabajadores oficiales que acrediten veinte (20) años de servicios

públicos continuos o discontinuos, y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años en el caso de los hombres, toda vez que, acreditó los tiempos de servicios prestados en el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S – Seccional Cundinamarca y Distrito, la Policía Nacional, la Caja de Previsión Social de Bogotá y la Universidad Francisco José de Caldas.

Encuentra la Sala, que en dicho acto se reconoció el derecho a la pensión de jubilación conforme los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos, pues si bien contaba con más de veinte años de servicios públicos continuos o discontinuos, no contaba con cincuenta y cinco años de edad, pues para la fecha tenía cincuenta y un (51) años de edad, no obstante, dicho aspecto no es objeto de controversia, así como tampoco, la aplicación de cualquier otro régimen distinto al reconocido por la entidad demandante, es decir, el régimen pensional especial de los congresistas.

El Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", mediante la Resolución No. 04496 del 18 de octubre de 1998 accedió a la revocatoria de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, en tanto, incluyó el tiempo de servicio prestado en la Cámara de Representantes comprendido del 20 de julio de 1964 al 19 de julio de 1974.

El señor Álvaro Ramos Murillo presentó solicitud de conmutación pensional al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", para que esa entidad asumiera la pensión de jubilación reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, mediante la Resolución No. 0611 de abril 7 de 1978, revocada por la Resolución No. 04496 del 16 de octubre de 1998.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" expidió la Resolución No. 001 del 14 de enero de 1999 por medio de la cual ordenó la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo y asumió el pago de la pensión de jubilación, al considerar que se desempeñó como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento de Cundinamarca, en los periodos constitucionales 1964 - 1966, 1966 - 1968, 1968 - 1970 y 1970-1974, situación que le daba el derecho a la pensión de jubilación especial consagrada para los congresistas en el Decreto 1359 de 1993 con fundamento en el Concepto No. 1030 del 28 de octubre de 1997 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ampliado el 27 de mayo de 1988, pues prestó sus servicios durante veinte años de servicios en el sector público ostentando la calidad de Representante a la Cámara.

Por lo anterior, ordenó la conmutación pensional en aplicación del principio constitucional de la favorabilidad, pues en el caso del señor Álvaro Ramos Murillo su estatus de pensionado lo adquirió estando al servicio del Congreso de la República, y/o renunció al tiempo que excedió del necesario para adquirir el derecho.

Posteriormente, la entidad expidió un acto de reliquidación al evidenciar que no se había incluido el factor de prima de navidad en el cálculo del monto de la prestación, y una vez falleció el señor Álvaro Ramos Murillo, procedió a emitir acto por medio del cual sustituyó la prestación a su cónyuge sobreviviente la señora Cecilia Rodríguez de Ramos.

Resalta la Sala que, fue con ocasión de las facultades otorgadas por la Constitución Política de 1991, reglamentadas entre otras por la Ley 4 de 1992, que se establecieron los lineamientos para que el Gobierno Nacional fijara el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos, los del Congreso Nacional, estableciendo de forma general que para estos últimos las pensiones, reajustes y sustituciones de los Representantes a la Cámara y Senadores 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.

Con la expedición del Decreto 1359 de 1993 se estableció el régimen especial de pensiones a los Representantes a la Cámara y Senadores del Congreso de la República, aplicable a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992 ostentaran dichas calidades, prestación que estaría a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Lo anterior, no implica que antes de la creación de dicho régimen no existiera el derecho a la pensión de jubilación a favor de los Representantes a la Cámara y Senadores del Congreso de la República, pues es claro que dentro del ordenamiento jurídico ya existían diversas disposiciones que establecían diferentes beneficios salariales y prestacionales, tales como la Ley 48 de 1962 que fijó el derecho a la pensión de jubilación vitalicia en los términos de la Ley 6 de 1945, es decir, contar con cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicios públicos continuos o discontinuos, el Decreto 1723 de 1964 que reglamento la norma en cita, conservando los requisitos exigibles pero modificando la forma de liquidación, el Decreto 2837 de 1986 que reiteró que la pensión de jubilación de los congresistas se regirá por lo dispuesto en el literal b) del artículo 17 de la Ley 6 de

1945, los artículos 7°, 8°, 9° y 10 de la Ley 48 de 1962, la Ley 4 de 1966 y las normas que las reglamentan.

En otras palabras, los Representantes a la Cámara y Senadores del Congreso de la República tenían derecho a la pensión de jubilación vitalicia cuando acreditaran los requisitos de cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicios públicos continuos o discontinuos. La Ley 33 de 1985 creó el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República con el objeto de que se hiciera cargo del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los congresistas y de los empleados del Congreso y de los empleados del mismo Fondo, entre otros.

Sin embargo, la Ley 19 de 1987 aclaró que 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, es decir, los congresistas y de los empleados del Congreso y de los empleados del mismo Fondo, y también aclaró que era extensible dicho beneficio a aquellos congresistas que habiendo sido pensionados por otra entidad de previsión social, tuvieron que renunciar de forma temporal a la prestación para tomar posesión del cargo y permanecer en el, y para ello dispuso que una vez se suspendiera o cesaran sus funciones, le correspondía al Fondo de Previsión Social del Congreso asumir dicha obligación, siempre y cuando su vinculación al Congreso y sus aportes al Fondo no fueran inferiores a un año de forma continua o discontinua.

Frente a este aspecto, esta Sala precisa que surgió con esta nueva ley el derecho a ser beneficiario de los beneficios que otorgaba el desempeño del cargo de Representante a la Cámara y Senador del Congreso de la República, y su incidencia en el derecho a la pensión de jubilación, pues es claro que, a pesar de que ya contara con el goce de la prestación, la nueva vinculación le permitía no solo que el Fondo de Previsión Social del Congreso asumiera el pago de la pensión, previo el cumplimiento de los requisitos para el efecto, sino que además, una vez cesaran sus funciones como Congresista, la pensión de jubilación fuera calculada y pagada en un 75 % del promedio mensual obtenido en el último año de servicios (artículo 4° de la Ley 4 de 1966).

En el caso del señor Álvaro Ramos Murillo se tiene que prestó sus servicios en diversas entidades públicas, tales como: (i) la Policía Nacional (del 10 de marzo de 1949 al 16 de abril de 1959), (ii) la Caja de Previsión Social de Bogotá (del 5 al 15 de febrero de 1964, del 1° al 30 de junio de 1964, del 1° de agosto al 10 de octubre de 1974, del 23 de septiembre al 31 de octubre de 1974, del 1° al 30 de noviembre

de 1974, y del 16 de enero de 1975 al 21 de septiembre de 1977, interrumpido del 1° al 15 de marzo de 1977), (iii) el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S – Seccional Cundinamarca y Distrito (del 3 de agosto de 1950 al 6 de octubre de 1955, del 2 de agosto de 1956 al 1° de agosto de 1963 y del 4 de junio de 1971 al 1° de enero de 1978), (iv) la Universidad Francisco José de Caldas (del 14 de febrero de 1964 al 15 de noviembre de 1966), y (v) en el Congreso de la Republica como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento de Cundinamarca para los períodos constitucionales 1964 a 1966, de 1966 a 1968, mediados de 1969 a 1974, acreditando los cincuenta años de edad en 1976, y más de veinte años de servicios públicos continuos o discontinuos, aún con los tiempos simultáneos entre ellos.

Por lo anterior, no cabe duda que el señor Álvaro Ramos Murillo consolidó su derecho pensional con anterioridad a la expedición de la Ley 4 de 1992 y el Decreto 1359 de 1993, tal y como le fue reconocido por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”, a través de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978.

Como se dijo, el Decreto 1359 de 1993 estableció en el artículo 7° los requisitos para acceder al derecho a la pensión de jubilación especial de quienes a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992 ostentaran la calidad de Senadores y Representantes a la Cámara, que hayan tomado posesión del cargo y realicen cumplidamente sus cotizaciones al Fondo de Previsión Social del Congreso, y extendió el beneficio a los congresistas que fueran elegidos y hayan sido pensionados de forma previa por cualquier entidad nacional o territorial, que acrediten las condiciones de la Ley 19 de 1987, es decir, que su vinculación al Congreso y sus aportes al Fondo no fueran inferiores a un año de forma continua o discontinua.

Presupuestos que no se cumple en el presente asunto, pues es claro que el señor Álvaro Ramos Murillo pese a que contaba con una pensión de jubilación reconocida desde 1978, y fue elegido como Representante a la Cámara, también lo es que, su nombramiento fue con anterioridad al 18 de mayo de 1992, fecha de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992.

De otra parte, el señor Álvaro Ramos Murillo tampoco cumple los presupuestos del artículo 8° de la norma en cita, como quiera que se estableció el derecho de los congresistas pensionados y vueltos a elegir, quienes deberán acreditar a la vigencia de la norma que adquieran el derecho a la pensión de jubilación en los términos del

inciso 2° del artículo 1° de la Ley 19 de 1987, aspecto que como se explicó en líneas pasadas, no le es aplicable.

En este punto, es importante aclarar que lo que sí previo el régimen pensional de los congresistas, fue el derecho a un reajuste especial a favor de los Senadores y Representantes a la Cámara que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992, quienes tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez a partir del 1° de enero de 1994, de tal manera que su pensión en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas. Pero para lo anterior, se estableció un requisito habilitante el cual consiste en no haber variado tal condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, que hubiere implicado el incremento y reliquidación de su mesada pensional.

El Decreto 1293 de 1994 estableció el régimen de transición de los Senadores, Representantes a la Cámara, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso, pues con ocasión a la Ley 100 de 1993 se dispuso que régimen pensional aplicable a los empleados en adelante será el contenido en ella.

Por consiguiente, quienes acrediten los requisitos del artículo 36 de la norma en cita, es decir, contar con cuarenta (40) o más años de edad para el caso de los hombres y treinta y cinco (35) o más años de edad para el caso de las mujeres, o quince (15) años de cotizaciones o tiempos públicos al 1° de abril de 1994, podrán ser beneficiarios del régimen pensional especial de los congresistas, es decir, el contenido en el Decreto 1359 de 1993, teniendo en cuenta los requisitos de edad y tiempo de servicio, el monto de la pensión, la forma de liquidación y el ingreso base de liquidación, allí descritos para el caso de los Senadores y Representantes a la Cámara.

Tal beneficio se extendió a los Senadores y Representantes a la Cámara que tuvieran una situación jurídica consolidada antes de la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994, es decir, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad, siéndoles aplicables los requisitos del artículo 2° del decreto 1723 de 1964 en cuanto a la edad (cincuenta años).

Se resalta que tales presupuesto, no le son aplicables al caso del señor Álvaro Ramos Murillo, pues para ello era necesario que, haya ostentado tales calidades en vigencia de la Ley 4 de 1992, y que cumpla uno de los requisitos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 al 1° de abril de 1994, o que tuviera una situación jurídica consolidada antes de la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994.

La entidad accionada cuando asumió la obligación de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en virtud del régimen especial de los congresistas, argumentó que la decisión la adoptó en virtud de lo dispuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto No. 1030 del 28 de octubre de 1997, el cual de forma breve concluyó⁴³:

"(...) Bajo el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, si un excongresista pensionado por una entidad diferente al Fondo de Previsión Social del Congreso cumplió en su condición de congresista la edad correspondiente, esto es, 50 años para el caso de las mujeres o 55 en el de los hombres, pero los 20 años de servicio no los completó como congresista, satisface los requisitos exigidos por el artículo 7° del decreto 1359 de 1993.

Así mismo, si la edad de 50 años para el evento de las mujeres y de 55 en el de los hombres no se cumplió en la condición de congresista, se satisface la exigencia de la norma citada, siempre y cuando por lo menos 20 años de servicio fueron prestados con la investidura de congresista.

En caso de completarse los requisitos exigidos por el Decreto 1359 de 1993, para que el Fondo de Previsión Social del Congreso pueda asumir el pago, supone compensaciones entre las diferentes entidades de previsión social a las que estuvo afiliado el pensionado, en proporción al tiempo y cotizaciones realizadas, de tal manera que cada una asuma su cuota parte correspondiente para el pago de la prestación; en este evento resulta procedente la conmutación del derecho pensional por el Fondo de Previsión Social del Congreso con otras entidades de derecho público.

2. Si se adquirió el estatus de pensionado en su condición de congresista, esto es, cumpliendo los requisitos ya referidos exigidos por el Decreto 1359 de 1993 en concordancia con la ley 33 de 1985, el Fondo de Previsión Social del Congreso puede asumir el reconocimiento de la pensión.

3. Un congresista no adquiere el derecho a pensión de acuerdo a las exigencias contenidas en el régimen aplicable del Decreto 1359 de 1993, si no alcanzó a cumplir la edad determinada en éste o no cotizó el número de mesadas exigidas por la ley en tal carácter.

En consecuencia, la aspiración de pensionarse por haber sido congresista alguna vez carece de sustento válido para tal efecto, pues está sola condición no es suficiente para acceder al régimen especial. (...) (Resalta la Sala)

⁴³ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto No. 1030 del 28 de octubre de 1997, M.P. Luis Camilo Osorio Isaza.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público elevó consulta respecto al anterior concepto, el cual fue ampliado el 27 de mayo de 1998, en el que se dijo⁴⁴:

"(...) LA SALA RESPONDE:

PRIMERO. El decreto 1359 de 1993 expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades constitucionales y legales, en particular de la contenida en el artículo 17 de la ley 4ª de 1992, por el cual estableció un régimen especial de pensiones en favor de los congresistas, hizo remisión jurídicamente admisible a la ley 33 de 1985, en particular al artículo 1º parágrafo 2º, que establece la edad requerida para tener derecho a una pensión vitalicia de jubilación.

El decreto 1293 de 1994 no remitió directamente a la ley 33 de 1985 sino al decreto 1359 / 93 y en su aplicación a esta ley.

Como la remisión la hace el decreto 1359 al parágrafo de un artículo específico (el 1º de la ley 33), no existe razón válida para aplicar otras disposiciones de la misma ley, como es la exclusión de los regímenes especiales y tampoco para revivir el artículo 21 del decreto 2837 de 1986 el cual fue reemplazado con la legislación posterior, o sea las leyes 4ª de 1992 y 100 de 1993 y los decretos 1359 de 1993, 1293 y 691 de 1994, que constituyen la normatividad aplicable en la materia relacionada con la pensión de jubilación de los congresistas.

SEGUNDA. La edad de pensión para los congresistas bajo el régimen de transición previsto en el decreto 1293 de 1994 es la establecida por el decreto 1359 de 1993.

Este decreto 1359 resulta ser el mismo "régimen anterior al cual se encuentren afiliados" previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, o sea, en cuanto a la edad, es la señalada en el parágrafo 2º del artículo 1º de la ley 33 de 1985; existe una sola excepción a esta norma consignada en el mismo decreto 1293 de 1994 y que se relaciona a continuación.

En síntesis la edad de pensión de los congresistas bajo el régimen de transición es la siguiente:

- cuando cumplan 50 años de edad, si son mujeres, o 55 años de edad, si son hombres (parágrafo 2º, Art. 1º, ley 33 / 85),

- excepcionalmente quienes habiendo tenido una situación jurídica consolidada antes del 20 de junio de 1994, consistente en 20 años de servicios, la edad mínima para obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación es de 50 años (Art. 3º, decreto 1293 / 94).

En consecuencia, los congresistas que no estén amparados por el régimen de transición, se rigen por el sistema general de la ley 100 de 1993, es decir la edad mínima de jubilación para las mujeres, 55 años y para los hombres, 60 años.

TERCERA. Los excongresistas que disfruten actualmente de pensión vitalicia de jubilación reconocida por organismos de previsión social del Estado, distintos del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 7º del decreto 1359 de 1993 tienen derecho a que el monto de la pensión corresponda al reajuste especial previsto a partir de la ley 4ª de 1992, o sea que no puede ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio. Este reajuste especial tiene lugar por una sola vez.

El Fondo de Previsión Social del Congreso está facultado para conmutar con otras entidades u organismos de previsión social, el derecho pensional de quienes sean o hayan sido congresistas, en virtud de que tales personas están legalmente obligadas

⁴⁴ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, aplicación del 27 de mayo de 1998 del Concepto No. 1030 28 de octubre de 1997, M.P. Luis Camilo Osorio Isaza.

a contribuir con los recursos constitutivos de las reservas del Fondo en la cuota parte respectiva al pensionado (Art. 7º, decreto 1359 de 1993). (...)”.

De la lectura del anterior concepto y su aplicación, se extrae que son claros los aspectos regulados en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, y en lo que tiene que ver al asunto en debate, tal y como se consignó y lo concluyó esta Sala, la aspiración de pensionarse por el solo hecho de haber sido congresista alguna vez, carece de sustento válido para la aplicación del régimen pensional especial de los congresistas, pues está sola condición no es suficiente para acceder a tal beneficio.

Por otra parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación CE-SUJ2-018-20 del 8 de octubre de 2020, se pronunció respecto al régimen pensional especial de los congresistas y el régimen de transición aplicable, fijando las siguientes reglas de unificación⁴⁵:

“(...) 1. Son beneficiarios del régimen especial de congresistas consagrado en el Decreto 1359 de 1993:

1.1 Los congresistas que ejercieron su labor entre el 18 de mayo de 1992 y adquirieron el estatus, fecha en que entró en vigencia la Ley 4 de 1992 y hasta el 1 de abril de 1994, data en que entró en vigor la Ley 100 de 1993, siempre que cumplan los requisitos consagrados en el art. 4 y 7 del Decreto 1359 de 1993, que son:

- a) Estar afiliado a Fonprecon, realizar aportes a dicha entidad y haber tomado posesión del cargo.*
- b) Cumplir los requisitos de edad, esto es, la mujer 50 años y el hombre 55. Inciso 2 del parágrafo 2 del art. 1 de la Ley 33 de 1985.*
- c) Cumplir 20 años continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público o haber cumplido o cotizado los 20 años parte en el sector privado y ante el ISS. Art. 7º del Decreto 1359 de 1993.*

1.2 Los excongresistas pensionados vueltos a elegir tienen derecho al reconocimiento de la reliquidación de su pensión de jubilación al amparo del régimen especial, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Obtuvieron el reconocimiento de la pensión de jubilación por cuenta de cualquier entidad de derecho público;*
- b) Renunciaron temporalmente a percibir esa pensión de jubilación;*
- c) Su nueva vinculación a la labor legislativa lo fue a partir del 18 de mayo de 1992;*
- d) El tiempo de esta nueva vinculación es superior a 1 año en forma continua o discontinua.*
- e) Efectuaron el pago de los aportes correspondientes ante Fonprecon, y estaban afiliados a dicha entidad.*

1.3 Los ex congresistas beneficiarios del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que les permite obtener el derecho a la aplicación del régimen especial consagrado en el Decreto 1359 de 1993 son los siguientes:

1.3.1 Los excongresistas que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el congresista para el 1 de abril de 1994 cuando cobró vigencia dicha ley, tenga:**

⁴⁵ Sección Segunda del Consejo de Estado sentencia de unificación CE-SUJ2-018-20 del 8 de octubre de 2020, M.P Gabriel Valbuena Hernández, radicado No. 25000-23-42-000-2013-05893-01.

a) 40 años de edad si es hombre, 35 años de edad si es mujer o 15 años o más de servicios efectivamente cotizados.

b) Que el congresista reúna los requerimientos propios del régimen especial que son:

i) El ejercicio de la actividad legislativa entre el 18 de mayo de 1992 y que dicha situación no varié hasta la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es, el 1º de abril de 1994.

ii) Cumplir los requisitos de edad, esto es, la mujer 50 años y el hombre 55. Inciso 2 del parágrafo 2 del art. 1 de la Ley 33 de 1985.

iii) Cumplir 20 años continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público o haber cumplido o cotizado los 20 años parte en el sector privado y ante el ISS. Art. 7º del Decreto 1359 de 1993.

iv) Haber tomado posesión del cargo de congresista;

v) Haberse afiliado a la entidad pensional del Congreso –Fonprecon-.

vi) Haber efectuado cumplidamente las cotizaciones o aportes ante dicha entidad pensional.

1.3.2 Los excongresistas que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994:

Hubiesen cumplido 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad, con derecho a obtener el reconocimiento, en este caso en particular, a la edad de 50 años.

1.4 El reconocimiento de la pensión de jubilación de congresistas y su reliquidación, para los beneficiarios del régimen de transición, está a cargo de Fonprecon y se concede de acuerdo con las modificaciones que se imprimieron a los artículos 5 y 6 del Decreto 1359 de 1993, por cuenta del Acto Legislativo 01 de 2005, siguiendo los siguientes parámetros:

a) El ingreso básico de liquidación (IBL) debe obedecer a las reglas contenidas en los artículos 21 y 36, inciso 3, de la Ley 100 de 1993, según el caso;

b) Como factores de liquidación solo aplicarán: a) aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario; b) tengan carácter remunerativo del servicio; y, c) sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas;

c) El porcentaje de liquidación pensional debe corresponder a un 75% del ingreso base de liquidación

d) La mesada pensional no puede superar el tope o límite de 25 de SMLMV; y, se debe reajustar cada año según el IPC.

2. Aquellos que no estén amparados por el régimen especial, se registrarán por el Sistema General de la Ley 100 de 1993.

3. Expiración del régimen especial de jubilación de congresistas: El 31 de julio de 2010 expiraron los regímenes pensionales especiales por orden expresa del parágrafo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2005 incluido el de los ex congresistas, de manera que con posterioridad a dicha fecha, el excongresista no puede pretender el reconocimiento de su pensión de jubilación al amparo del régimen especial de congresistas a menos que le asista el derecho adquirido a dicho reconocimiento, tras el cumplimiento de los requisitos exigidos por el régimen especial. Lo anterior, salvo para aquellos Congresistas que para la entrada en vigencia del acto Legislativo 01 de 2005 se encontraran en régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y tuvieran 750 semanas cotizadas, para quienes dicho régimen se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014, al tenor de lo dispuesto en el acto legislativo 01 de 2005.

SEGUNDO: El efecto de la presente sentencia de unificación será retrospectivo y, por ende, las reglas jurisprudenciales fijadas son vinculantes para los casos pendientes de decisión tanto en vía administrativa como en sede judicial, en la forma dispuesta en la parte motiva. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos, esto es, amparados por la cosa juzgada, resultan inmodificables. (...). (Resalta la Sala)

Cabe mencionar que la reciente sentencia de unificación fijó las reglas a tener en cuenta para resolver aquellas controversias relacionadas con la aplicación y conservación del régimen pensional especial de los congresistas, siendo aplicables al caso que nos ocupa las relacionadas en los numerales 1.3 y 1.3.1, los cuales fueron analizados en la presente decisión, y que permiten establecer que el señor Álvaro Ramos Murillo no es beneficiario del régimen especial contenido en el Decreto 1359 de 1993, y mucho menos, de la transición contemplada en el Decreto 1293 de 1994.

Por lo expuesto, para esta Corporación no cabe duda que no era dable la afiliación del señor Álvaro Ramos Murillo al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", y mucho menos, la conmutación de la pensión de jubilación reconocida por el entonces Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., como quiera que: (i) adquirió el derecho a la pensión de jubilación (en aplicación de otro régimen) y ostentó la calidad de Representante a la Cámara por los períodos constitucionales de 1964 a 1966, de 1966 a 1968, mediados de 1969 hasta 1974, es decir, con anterioridad a la creación del régimen pensional especial de los congresistas (Ley 4 de 1992 y Decreto 1359 de 1993), (ii) no renunció a su pensión de jubilación para tomar posesión del cargo de Representante a la Cámara durante los períodos constitucionales en mención, (iii) no fue reelegido como congresista con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, (iv) no cumple los presupuestos establecidos en el Decreto 1359 de 1993, y (v) no es beneficiario del régimen de transición previsto en el Decreto 1293 de 1994, pues este es aplicable a quienes siendo elegidos en vigencia de la Ley 4 de 1992 y hasta el 20 de junio de 1994, tienen una situación jurídica consolidada y/o acreditan los requisitos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que hace remisión al régimen pensional anterior, es decir, el Decreto 1293 de 1994.

En consecuencia, se declarará la nulidad de las Resoluciones Nos. 001 del 14 de enero de 1999 y 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", por cuanto no estaba obligado a afiliarse al señor Álvaro Ramos Murillo, y asumir a través de la figura de la conmutación pensional el pago de la pensión de jubilación.

Por el contrario, le correspondía al entonces Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", hacerse cargo del pago de la pensión de jubilación ordinaria, reconocida inicialmente mediante la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, reliquidada a través de la Resolución No. 04496 del 18 de octubre de 1998. Se aclara que pese a que el señor Álvaro Ramos Murillo falleció en el transcurso del proceso, así como su cónyuge la señora Cecilia Rodríguez de Ramos, se designó curador ad litem en representación de los posibles herederos y beneficiarios indeterminados, por ello, a título de restablecimiento del derecho se advertirá que corresponde al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", responder ante cualquier solicitud presentada por quien se declare y pruebe ser beneficiario o heredero.

No obstante, en cuanto a la pretensión encaminada a ordenar el reintegro del mayor valor cancelado por mesadas pensionales desde el 23 de julio de 1995 por parte del señor Álvaro Ramos Murillo, hoy sus herederos y beneficiarios indeterminados, y del reintegro por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S. del valor de la mesada pensional que se canceló y que no le correspondía asumir a esta, al constituir un provecho injustificado o un enriquecimiento sin justa causa, esta Corporación considera que se debe despachar desfavorablemente, por las razones que se exponen a continuación.

El numeral 2° del artículo 136 del C.C.A. indicó que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, pues dicho principio se presume y debe ser desvirtuado por parte de la entidad demandante, en estos casos se impuso una limitación para hacer uso de la figura de la lesividad⁴⁶, consistente en que no se pueden recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, correspondiendo en dichos casos probar que el beneficiario de la prestación actuó de mala fe, y en el caso particular, que dicho elemento estaba presente al momento de solicitar el reconocimiento, reliquidación y conmutación de la pensión de jubilación.

⁴⁶ La acción de lesividad no se encuentra consagrada como tal en la legislación, sin embargo, la doctrina ha llamado así al ejercicio de los medios de control de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del Derecho por parte de una entidad pública cuando esta demanda su propio acto, que se ejerce cuando no sea posible ejercer la revocatoria directa de los actos por parte de la entidad que lo expidió. El Consejo de Estado, Sección Tercera en sentencia de 22 de junio de 2001, expediente 13172, se refirió a la acción de lesividad como "La administración cuando advierte que expidió un acto administrativo particular que otorgó derechos a particulares puede discutir su legalidad ante el juez administrativo; se constituye pues en demandante de su propio acto, posición procesal que la doctrina española ha calificado como la acción de lesividad, la cual conforma un proceso administrativo especial, entablada por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de una particular, porque es, además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración, vía en que la carga de la prueba de la invalidez del acto está a cargo de la demandante".

Al respecto, la sentencia del 23 de marzo de 2017 proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado No. 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015)⁴⁷, sostuvo:

"(...) De acuerdo con lo anterior, la norma en comento establece una garantía para los principios de buena fe y confianza legítima de los particulares, pues la devolución de las sumas pagadas por prestaciones periódicas se condiciona a verificar que hayan mediado conductas reprochables encaminadas a defraudar a la administración en orden a obtener tales reconocimientos, de modo que si ello no se logra demostrar, no habrá lugar a ordenar reintegro alguno.

El concepto de buena fe hace referencia al comportamiento leal y honesto que deben asumir los particulares y autoridades para mantener un orden justo y permitir el goce efectivo de los derechos y oportunidades de los asociados. Además, como se expresó previamente, por mandato Constitucional, se presume la buena fe de los particulares en sus relaciones con las autoridades del Estado, siendo deber de quien alegue la mala fe demostrar los hechos sobre los cuales se fundamenta. (...)"

En sentencia del 1° de junio de 2017 dictada por la misma Subsección y la misma ponente, se señaló en un asunto en el que se pretendió la devolución de los dineros cancelados, lo siguiente:

"(...) Ahora bien, para la Sala resulta absolutamente claro que los propósitos de la acción promovida por la UGPP, no son otros que preservar el ordenamiento jurídico, impugnando su propia decisión, para poner fin mediante sentencia judicial, a una situación irregular originada con la vigencia de su propio acto, para así hacer cesar los efectos vulneradores del erario público, en tanto que los actos demandados contravienen el orden jurídico que rige la pensión gracia y, para poner término a la situación que resultaría perjudicial y lesiva patrimonialmente con el acto administrativo, tal y como sucede en el caso sub examine, en el que se reconoció la prestación aludida desde 1994 y se ha venido pagando la mesada al accionado.

(...)

La Sala estima conveniente diferenciar dos momentos importantes para determinar si hubo mala fe del demandado: el primero, sobre el reconocimiento de la pensión gracia; y el segundo, su reliquidación.

Con relación al reconocimiento de la pensión gracia, ya se dijo en esta providencia, que de acuerdo con el acervo probatorio, se tiene que el accionado presentó el 9 de julio de 1991[43] ante el ente previsional la solicitud con miras a obtener el derecho, la cual fue negada en la Resolución 23848 del 6 de mayo de 1993, por no haber completado el tiempo de servicio, decisión que fue apelada allegando el certificado de tiempos de servicio docente ejercido en el Reformatorio de Menores de Tunja entre 1971 y 1974, que consideró CAJANAL suficientes para acreditar los 20 años de servicio docente exigidos en la Ley 114 de 1913, artículo 1°, y así lo reconoció en la Resolución 240 del 1° de febrero de 1994.

De lo anterior se observa, que el ente previsional reconoció la pensión por error propio y no inducido por el demandado, pues ésta se solicitó con las certificaciones de los tiempos de servicio, entre las cuales se encontraban tiempos nacionales, yerro que no se le puede endilgar al accionado, cuando es la entidad previsional la que posee las herramientas necesarias para definir si el particular tiene el derecho.

(...)

Así las cosas, observa la Sala, que el demandado utilizó los mecanismos administrativos y la acción constitucional mencionada, para obtener la reliquidación de su pensión, sin embargo, lo anterior no obsta para afirmar que el demandado haya inducido en error o haya utilizado maniobras fraudulentas o engañosas para

⁴⁷ Sentencia del 23 de marzo de 2017 proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado No. 19001-23-31-000-2012-00251-01 (2036-2015)

obtenerla, pues correspondía al funcionario judicial, quien goza de plena autonomía e independencia en sus decisiones judiciales, decidir si le asistía el derecho.

Aunado a lo anterior, la entidad demandante no demostró que el accionado actuó de mala fe, pues simplemente emitió afirmaciones y juicios de valor sin allegar las pruebas contundentes que permitan a ésta Sala determinar si el accionado obtuvo el derecho desconociendo los postulados de la buena fe, que como hemos precisado son presumibles, y más aún, cuando se observa que el ente previsional presentó la demanda para obtener la nulidad de los actos acusados y la devolución de las sumas pagadas al demandado, transcurridos más de 8 años después de haberse ordenado la reliquidación de la pensión aludida, evidenciando de esta manera una conducta pasiva frente a lo que considera un acto injusto y de mala fe por parte del accionado."

(Destaca la Sala)

De lo anterior, para que la pretensión encaminada a que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" obtenga el reintegro del valor cancelado por concepto de la mesada pensional en la cuantía que le correspondía asumir al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, y por parte del señor Álvaro Ramos Murillo el mayor valor o la diferencia cancelada y existente entre la cuantía de la mesada pensional reconocida por el I.S.S. y la reconocida y pagada por la entidad demandante, se tiene que debe aportar las pruebas suficientes que logren demostrar sin lugar a duda alguna que, la conmutación de la prestación fue obtenida por parte de un actuar malicioso, fraudulento o engañoso del demandado y de la entidad de previsión social.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" no aportó ninguna prueba que demostrara o siquiera diera un indicio de que el señor Álvaro Ramos Murillo desplegó acciones maliciosas o fraudulentas para que le fuera conmutada su pensión de jubilación, pues se evidencia que el demandado presentó una solicitud formal en la que expresó los motivos por los cuales consideraba procedente dar aplicación a dicha figura, y que fue con ocasión de dicha petición que expidió la Resolución No. 001 del 14 de enero de 1999, en la que expuso de forma extensa argumentos legales que dieron origen a la orden de afiliación y asunción del pago de la pensión de jubilación.

No se puede concluir que por el solo hecho de que se haya determinado en el presente análisis que, el señor Álvaro Ramos Murillo no es beneficiario del régimen pensional especial de los congresistas, implica por si solo un actuar malicioso, fraudulento o engañoso por parte de este, y es procedente ordenar el reintegro del mayor valor cancelado, pues es claro que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" de forma suficiente y motivada consideró en dicho momento que era procedente hacerse cargo del pago de la prestación que, según lo expuesto en el propio acto acusado, pasó de un valor de \$ 596.263 a un valor de

\$ 3.910.386.18, y que posteriormente, bajo un nuevo estudio fue reliquidada en una cuantía de \$ 4.236.251.70.

Por otra parte, frente a la pretensión encaminada al reintegro del valor cancelado por concepto de la mesada pensional en la cuantía que le correspondía asumir al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S, se tiene que la entidad demandante tampoco asumió la carga probatoria que le corresponde, pues el solo hecho de que se haya probado que el demandado no es beneficiario del régimen pensional especial de los congresistas, y que por ende, tenía derecho a la pensión de jubilación reconocida por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S en los términos de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978, no conlleva a determinar que actuó de forma maliciosa, fraudulenta o engañosa.

La intervención del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S en el presente asunto se limitó a reconocer y pagar dentro de sus competencias, la pensión de jubilación inicialmente solicitada por el demandado, la cual fue cancelada desde la efectividad de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978 hasta que se realizó la conmutación de la prestación por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon". Es tan evidente la buena fe de dicha entidad que, una vez el actor presentó una solicitud de reliquidación tendiente a la inclusión de los tiempos de servicios prestados en el Congreso, esta accedió a la revocatoria de la Resolución No. 611 del 7 de abril de 1978 a través de la Resolución No. 04496 del 18 de octubre de 1998, incluyendo estos nuevos tiempos.

Se resalta que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" presentó la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho para obtener la nulidad de los actos acusados y la devolución de las sumas pagadas al demandado, transcurridos más de siete años después de haberse ordenado la afiliación y la conmutación, reconocimiento, pago y reliquidación de la pensión aludida, evidenciando de esta manera una conducta pasiva frente a lo que consideró un acto injusto y de mala fe.

Por consiguiente, la entidad demandante no demostró que el señor Álvaro Ramos Murillo y el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" actuaron de mala fe, pues simplemente se limitó a emitir afirmaciones y juicios de valor, sin aportar las pruebas, suficientes, pertinentes y contundentes que permitan establecer que el derecho o la aplicación del régimen pensional especial se obtuvo desconociendo los postulados de la buena fe.

En otras palabras, no es dable que la entidad accionante pretenda la devolución de los valores cancelados por pensión de jubilación, por un error atribuible únicamente a ella, y que ahora considera un acto injusto y desproporcionado, como quiera que no se logró desvirtuar la presunción de buena fe.

V. Conclusión

En conclusión, teniendo en cuenta que en el caso en estudio se estableció que al señor Álvaro Ramos Murillo no le asistía el derecho a la afiliación al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", como tampoco, el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en aplicación del régimen pensional especial de los congresistas, reconocida a través de la conmutación de la reconocida inicialmente por el Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", se ordenará la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 001 del 14 de enero de 1999 y 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", y se declarará que corresponde al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", hacerse cargo de las solicitudes presentadas por los posibles beneficiarios o herederos del señor Álvaro Ramos Murillo con ocasión de la pensión de jubilación ordinaria inicialmente reconocida.

Por otro lado, no se ordena la devolución del mayor valor cancelado por mesadas pensionales desde el 23 de julio de 1995 por parte del señor Álvaro Ramos Murillo, hoy sus herederos y beneficiarios indeterminados, y del reintegro por parte del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S. del valor de la mesada pensional que se canceló y que no le correspondía asumir al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", como quiera que no es posible según lo dispuesto en el C.C.A., que dicha situación no ajustada a derecho es atribuible únicamente a la propia entidad demandante, y a que además, y siendo este el aspecto más importante, no se desvirtuó la presunción del principio de buena fe que reviste a las actuaciones del señor Álvaro Ramos Murillo y del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", por las razones expuestas.

Se declaran probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", cobro de lo no debido,

buena fe y no configuración del derecho al pago del índice de precios al consumidor, indexación y/o reajuste alguno, por las razones expuestas en el presente proveído.

Se declaran no probadas las excepciones de caducidad propuesta por la parte pasiva, la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" y el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S", vinculados como litisconsortes necesarios, así como también, las de inexistencia del derecho reclamado y prescripción, por las razones expuestas en el presente proveído.

V. Costas procesales en primera instancia

Finalmente, la Sala considera que no es procedente condenar en costas a la parte pasiva, porque no han demostrado con su actuar un comportamiento reprochable, pues en forma razonada, proporcional y adecuada al ordenamiento jurídico intervino en las diligencias judiciales, aspecto que impide se condene en costas a la luz de lo normado en el artículo 171 del C.C.A, modificado por la Ley 446 de 1998 artículo 55, conforme además con lo expresado en la sentencia del 18 de febrero de 1999, del Consejo de Estado, Sección Tercera, Dr. Ricardo Hoyos, expediente No. 10775.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda – Subsección "E"**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

Primero- Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", cobro de lo no debido, buena fe y no configuración del derecho al pago del índice de precios al consumidor, indexación y/o reajuste alguno, por las razones expuestas en el presente proveído.

Segundo.- Declarar no probadas las excepciones de caducidad propuestas por la parte demandada, de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones" y el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de los Seguros Sociales en liquidación – "P.A.R.I.S.S", vinculados como litisconsortes necesarios, así como las de

inexistencia del derecho reclamado y prescripción, por las razones expuestas en el presente proveído.

Tercero.- Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 001 del 14 de enero de 1999 y 0922 del 15 de septiembre de 1999 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon", en tanto, no le asistía el derecho al señor Álvaro Ramos Murillo a la afiliación al Fondo, como tampoco, el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en aplicación del régimen pensional especial de los congresistas, según las razones expuestas en el presente proveído.

Cuarto.- Declarar que corresponde al Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", hacerse cargo de las solicitudes presentadas por los posibles beneficiarios o herederos del señor Álvaro Ramos Murillo con ocasión de la pensión de jubilación ordinaria inicialmente reconocida, por las razones expuestas en el presente proveído.

Quinto.- Declarar que no hay lugar a la devolución de los valores cancelados por concepto de pensión de jubilación en aplicación del régimen especial de los congresistas reconocido por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República "Fonprecon" a favor del señor Álvaro Ramos Murillo, por parte de este o de sus beneficiarios o herederos, así como tampoco, del Instituto de los Seguros Sociales I.S.S., hoy la Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", por las razones expuestas en el presente proveído.

Sexto.- Negar las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en el presente proveído.

Séptimo.- Sin condena en costas, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

Octavo.- Por Secretaría procédase a la comunicación de la sentencia conforme lo ordena el artículo 62 de la Ley 1395 de 2010.

Noveno.- En firme esta decisión, devuélvase los remanentes en caso de existir, y archívese el proceso.

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

Cópiese, comuníquese, notifíquese y cúmplase

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado – Firma electrónica

Jaime Alberto Galeano Garzón
Magistrado – Firma electrónica

Patricia Victoria Manjarrés Bravo
Magistrada – Firma electrónica
Salvamento de Voto Parcial

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala de Decisión en sesión de la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairi.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E

LA SUSCRITA OFICIAL MAYOR DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE LAS SUBSECCIONES "E" POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO PROCEDE A NOTIFICAR A LAS PARTES, LA SENTENCIA DICTADA EN EL PROCESO QUE A CONTINUACIÓN SE DETERMINA:

E D I C T O No. 001

PROCESO : 250002325000200608436 01
CLASE DE PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DEMANDADO : ALVARO RAMOS MURILLO
FECHA SENTENCIA: CINCO (5) de MARZO de DOS MIL VEINTIUNO (2021)
MAGISTRADO : RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON

CONSTANCIA DE FIJACIÓN

Para notificar a las partes la anterior sentencia, se fija el presente EDICTO en lugar público de la Secretaría por el término legal de tres (3) días, hoy 11/03/2021 a las 8 a. m.


DEICY JOHANNA IMBACHI OME
Oficial Mayor
Subsección E

CONSTANCIA DE DESFIJACIÓN

CERTIFICO: Que este negocio permaneció fijado en EDICTO en un lugar público de la Secretaría por el término legal y se desfija hoy 15/03/2021 a las 5 P. M.


DEICY JOHANNA IMBACHI OME
Oficial Mayor
Subsección E

