CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN VEINTE

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación número: REV- 11001031500020140165800
Demandante: LEONOR SERRANO DE CAMARGO
Recurrente: FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – FONPRECON
Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión presentado por el apoderado judicial del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, en contra de la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se ordenó la reliquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a la señora Leonor Serrano de Camargo.

I-. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

La señora Leonor Serrano de Camargo, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo – CCA, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

> *"[…] PRIMERA. Que se declare la nulidad de la Resolución número 1518 de fecha 12 de octubre de 2005, emanada del* ***FONDO DE PREVISIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, por medio de la cual se negó la Reliquidación de la pensión de vejez de la señora***

LEONOR SERRANO DE CAMARGO *y de* ***la Resolución número 2121 de fecha 22 de diciembre de 2005,*** *emanada del* ***FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, que confirmó aquella,*** *al desatar el recurso de Reposición interpuesto contra la citada resolución, por ser los citados actos administrativos abiertamente ilegales, inconstitucionales e irreglamentarios.*

SEGUNDA*. Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de* ***RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*** *se ordene al* ***FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,*** *reliquidar la pensión de la Doctora* ***LEONOR SERRANO DE CAMARGO, en forma equivalente al 75% del promedio de los factores legales de salario devengados durante el último año de servicios como senadora de la República de Colombia****, dando aplicación a lo reglado en la Ley 19 de 1987 y la Ley 4ª de 1992, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1359 de 1993, conforme se establece en los hechos de esta demanda y las pruebas que se anexan a la misma.*

TERCERA: Se condene al FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, para que sobre las diferencias adeudadas a mi mandante le pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, *conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, tal y como lo autoriza el artículo 178 del CCA.*

CUARTA*.* ***Se condene al FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA*** *a que si no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 176 del CCA,* ***pague en favor de mi mandante intereses comerciales durante los seis (6) primeros meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, e intereses moratorios después de este término conforme lo ordena el artículo 177 del CCA.***

QUINTA*: Se ordene al* ***FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA*** *que dé cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 176 del CCA […]"* (negrillas fuera de texto).

I.2. Los hechos

Como fundamento de las pretensiones, el apoderado de la parte demandante manifestó que el Instituto de los Seguros Sociales – ISS, a través de la Resolución 6294 del 1° de junio de 1998, reconoció a la señora Leonor Serrano de Camargo una pensión mensual vitalicia de jubilación.

Adujo que, después del reconocimiento de referido derecho pensional, la señora Serrano de Camargo fue electa como Senadora de la República, cargo

que ocupó en el período comprendido entre el 20 de julio de 2002 y el 30 de abril de 2005, y es resultado de una interrupción por licencia de 60 días, entre el 1º de agosto y el 30 de septiembre de 2003.

Recordó que durante el tiempo que se desempeñó como Congresista, la señora Serrano de Camargo realizó aportes pensionales a FONPRECON, además de los que acumuló en el ISS.

Expuso que el 15 de marzo de 2005, le solicitó a FONPRECON la reliquidación pensional reconocida por el ISS, en el entendido de que la última entidad a la que prestó sus servicios fue al Congreso de la República.

Manifestó que, a través de la Resolución 1518 del 12 de octubre de 2005, FONPRECON negó la solicitud de reliquidación a la señora Serrano de Camargo, para lo cual argumentó que la peticionaria no era beneficiara del régimen de transición especial de Congresistas porque no ostentaba dicha calidad para el 1º de abril de 1994.

Señaló que contra la decisión anterior interpuso recurso de reposición con el fin de que se diera aplicación a lo dispuesto en las Leyes 19 de 1987, 4ª de 1992 y el Decreto 1359 de 1993, disposiciones que determinan el monto y el reajuste de las pensiones de Congresistas.

Finalmente, comentó que el recurso fue desatado a través de la Resolución 2121 de 22 de diciembre de 2005, acto administrativo que confirmó la decisión sin tener en cuenta la situación específica de la actora y las normas que regulan la materia.

I.3.- Normas violadas y el concepto de violación

El apoderado de la parte demandante citó como disposiciones violadas el artículo 58 de la Constitución Política; el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo; las Leyes 19 de 1987 y 4ª de 1992 y los artículos 5º, 6º y 7º del Decreto 1359 de 1993.

Manifestó que las Resoluciones 1518 del 12 de octubre y 2121 del 22 de diciembre de 2005, fueron expedidas con claro desconocimiento del orden jurídico vigente.

Adujo que para la reliquidación de la pensión se debe tomar como base el 75% del sueldo promedio devengado en el último año por la señora Leonor Serrano de Camargo, por cuanto fue con los ingresos percibidos como Senadora de la República que se hicieron los aportes a FONPRECON.

Expuso que al *"[…] negarse la reliquidación solicitada, el Fondo se está enriqueciendo sin justa causa, pues percibió unos ingresos como aportes para pensión negándose ahora efectuar la reliquidación de la pensión de la demandante, a la que legalmente está obligada […]".*

Puso de presente que quienes a la entrada en vigencia del artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación tienen el derecho a que se les reconozca, liquide o reliquide la misma en las condiciones más favorables existentes al momento del nacimiento de dicha prestación social.

Finalmente, advirtió que *"[…] los artículos 5º, 6º y 7º del Decreto 1359 de 1993, al determinar que la liquidación de las pensiones como de los reajustes, señalan que 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 la cuantía a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 71 de 1988 […]".*

I.4. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante sentencia del 28 de febrero de 2008, denegó las pretensiones de la demanda. Las razones que fundamentaron la decisión fueron, en concreto, las siguientes:

Manifestó que la señora Leonor Serrano de Camargo, para el 1º de abril de 1994, no era Congresista, ni tampoco lo había sido con anterioridad, y agregó que tan sólo hasta el año 2002 vino a adquirir la calidad de Senadora de la República.

En este sentido, sostuvo que para esa fecha no estaba afiliada al régimen pensional de congresista sino al régimen común del ISS, cotizando a través de la sociedad Colombiana de Incubación Ltda.

Consideró que *"[…] si bien la accionante a 1º de abril de 1994, fecha ésta en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993, cumplía con los presupuestos señalados en el artículo 36 de la mencionada ley, esto es, a) haber cumplido cuarenta (40) años o más si son hombres o treinta y cinco (35) años o más si son mujeres. b) haber cotizado o prestado servicios durante 15 años o más; para tener los beneficios del régimen de transición de que trata el referido artículo (régimen de transición general), norma ésta que se vio reflejada al momento en que el ISS le reconoció a la señora Serrano de Camargo la pensión por vejez, en el año de 1998 mediante Resolución 6294, no así mismo, no reunía las condiciones para beneficiarse del régimen de transición especial para los congresistas, regulado por el Decreto 1293/94 y consagrado en el Decreto 1359 de 1993 para que su pensión le fuera reliquidada conforme lo pretendido, precisamente por no tener la calidad de congresista y no encontrarse afiliada al régimen propio de éstos al momento de entrar en vigencia el sistema general de pensiones […]".*

Adicionalmente, argumentó que en el evento en que la actora hubiera reunido las condiciones para acceder a los beneficios del citado régimen especial, la reliquidación en la forma pretendida tampoco hubiese sido posible realizarla, por cuanto para ello se requería cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en el inciso 2º del artículo 1º de la Ley 19 de 1987, aplicable por la remisión expresa del Decreto 1359 de 1993, esto es, realizar aportes al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República sin que lo mismos fueran inferiores a un (1) año.

I.5. La sentencia de segunda instancia

La Sección Segunda, Subsección B, de esta Corporación, mediante sentencia de

10 de febrero de 2011, revocó la sentencia de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

En relación con la interpretación del régimen especial de transición según el cual es necesario ostentar la calidad de Congresista a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, consideró que *"[…] tal condicionamiento no fue dispuesto en las normas que establecen el régimen especial y tampoco se extienden del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 porque la expresión "régimen anterior al que se encuentre afiliado" hace referencia a servicios prestados o cotizados antes de la entrada en vigencia de dicha norma y no al vínculo laboral vigente en ese momento […]".*

Señaló que las causales de pérdida de beneficios del régimen especial de transición de Congresistas, dispuestas en el parágrafo del artículo 11 del Decreto 816 del 1 de mayo de 2002, entre ellas, haber sido elegido Congresista para la legislatura de 1998 o posteriores, fueron declaradas nulas por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia del 2 de abril de 2009, ello en el entendido de que por ser la transición una situación jurídica la misma no puede ser desconocida o modificada por normas posteriores.

Por lo anterior, precisó que no es de recibo el argumento expuesto por la entidad demandada y por el *a quo* para negar el derecho a la reliquidación pensional, los cuales sostienen que la actora no ostentaba la calidad de congresista a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, por cuanto, reiteró, el beneficio de la transición en el régimen especial de Congresista es una expectativa para quienes ejercen el cargo y, por ende, los términos en que fue establecido deben ser respetados sin imponer condicionamientos adicionales.

Expuso que la señora Leonor Serrano de Camargo sí es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 2º del Decreto 1293 de 1994, porque para abril de 1994 contaba con más de 15 años de cotizaciones y más de 35 años de edad; desempeñó el cargo de Senadora de la República desde el 20 de julio de 2002 hasta el 30 de abril de 2005, realizó aportes al Instituto de los Seguros Sociales entre agosto de 2002 y febrero de 2004 y al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, desde marzo de 2004 hasta abril de 2005, completando

en este último un (1) año de cotizaciones.

Concluyó que de conformidad con el principio de favorabilidad *"[…] la actora está cobijada por el régimen de transición de Congresistas […] "* y, además, que la misma *"[…] acreditó el requisito de permanencia mínimo de 1 año exigido por el artículo 11 del Decreto 816 de 2002, por lo que tiene derecho a la reliquidación de la pensión de vejez aplicando lo dispuesto en el régimen especial de Congresistas, es decir, con el 75% del ingreso promedio mensual que durante el último año de servicios haya percibido como Congresista, constituido por el sueldo básico, los gastos de representación y las primas de localización y vivienda, salud y servicios […]"*, razón por la que la sentencia de instancia debía ser revocada y, por ende, se debía acceder a la reliquidación de la pensión de la señora Leonor Serrano de Camargo.

II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

II.1. La solicitud

Mediante escrito fechado el 27 de junio de 2014, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, por conducto de apoderado judicial, presentó recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del cual se denegó la reliquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a la señora Leonor Serrano de Camargo, para lo cual invocó como causal la consagrada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y lo dispuesto en las sentencias T-353 de 2012 y C-258 de 2013, proferidas por la Corte Constitucional.

Como sustento del recurso, manifestó que la pensión de la señora Leonor Serrano de Camargo no debió ser asumida por FONPRECON sino que la reliquidación de la misma y el pago correspondiente debió seguir a cargo del ISS.

Aseguró que *"[…] nos encontramos frente a un evento en el cual la cuantía del derecho reconocido excede en un ciento por ciento (100%) lo debido, por cuanto se le debe tomar para efectos del reconocimiento pensional los parámetros exigidos en el Decreto 758 de 1990, al tratarse de un derecho adquirido con anterioridad a 1º de abril de 1994 […]".*

En efecto, consideró que el monto de la pensión para el año de 1997 era de dos millones cuatrocientos veintidós mil novecientos treinta y seis pesos ($2.422.936), la cual ascendió para el año 2011 a diecisiete millones noventa mil noventa pesos ($17.090.090), lo cual además de lesionar seriamente el patrimonio de la entidad, constituye una flagrante violación al principio de la seguridad social.

Expuso que conforme con lo previsto en los artículos 2º y 3º del Decreto 1293 de 1994, el régimen de congresistas contenido en el Decreto 1359 de 1993, en virtud de la transición, *"[…] se les aplica a quienes se les venía aplicando el mismo con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993; es decir, a aquellos que tuvieron la calidad de Congresistas en algún momento con anterioridad al 1º de abril de 1994 y siempre que cumplan con los demás requisitos que exige la norma para acceder a la pensión en tal calidad […]".*

Recordó que para desarrollar la Ley 4ª de 1992 se expidieron los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, los cuales establecieron los requisitos para acceder al reconocimiento pensional de jubilación y consagraron la transición de aquellos que habían cumplido los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En este sentido, puso de presente que aquellos Congresistas que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994), hubiesen cumplido los requisitos del artículo 36 *ibídem*, mismos que regulan el Decreto 1293 de 1994 y, además cumplieran con los requisitos del Decreto 1359 de 1993, tendrían derecho a una pensión de jubilación equivalente al 75% de los ingresos percibidos en el año inmediatamente anterior.

Teniendo en cuenta lo anterior, advirtió que el Consejo de Estado, en la sentencia objeto de revisión, invocó el principio de favorabilidad como sustento para acceder a la reliquidación pensional al considerar que la señora Leonor Serrano de Camargo era beneficiaria del régimen de transición especial para los Congresistas, sin observar que para esa época no ostentaba tal calidad.

Al respecto, comentó que *"[…] si bien es cierto al 1º de abril de 1994, contaba con más de 35 años de edad y 15 años de cotizaciones que la hacen beneficiaria del régimen de transición, también lo es que en virtud de tal derecho, la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión será la establecida en el régimen anterior que ostentaba que no es el de Congresista, puesto que a esa fecha nunca había ostentado esa calidad […]",* agregó que *"[…] no se puede pensar que por el sólo hecho de tener más de 35 años o más de 15 de servicio a 1 de abril de 1994, la persona queda facultada para pensionarse con cualquier régimen pensional […]".*

Señaló que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 797 de 2003, se puede pedir la revisión de las providencias judiciales que impongan al tesoro público o fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, y cuya finalidad no sea otra que la de proteger el patrimonio público y la observancia de la moralidad administrativa.

II.2.- Intervención de la señora Leonor Serrano de Camargo

El apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo se opuso a la prosperidad del recurso extraordinario de revisión, para lo cual solicitó que se declare improcedente el mismo en tanto no están dados los presupuestos para su prosperidad. En este sentido formuló como excepciones las que denominó *"[…] falta de legitimidad en la causa por activa […]"*, *"[…] caducidad de la acción […]", "[…] improcedencia de la acción de revisión por la causal invocada por el accionante […]", "[…] legalidad del régimen pensional asignado a la doctora Leonor Serrano de Camargo […]"* e *"[…] improcedencia de la solicitud de devolución de lo percibido […]".*

i) Excepción de falta de legitimación en la causa por activa

Manifestó que de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de

2003, la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública se deber realizar a solicitud del Gobierno Nacional por conducto del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

Advirtió que *"[…] observadas las copias de los documentos que acompañaron el escrito que dio inicio a la presente acción y que fueron entregados […] se evidencia que quien ejerció la acción fue un abogado que se presentó como apoderado del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, y en respaldo de lo indicado, adjuntó un poder firmado por Lydia Edith Rivas Niño, quien lo suscribió como Directora General del precitado Fondo […]".*

Agregó que también se adjuntó una carta sin fecha y sin radicado, dirigida al Consejo de Estado, suscrita por quien dice ser la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, en la que solicita conocer de la acción de revisión que será presentada por el Fondo de Previsión Social del Congreso.

Frente a lo anterior, sostuvo que resulta evidente que no se cumplen los presupuestos procesales exigidos por la Ley 797 de 2003, en tanto tratándose de una acción extraordinaria que pretende desconocer el principio de cosa juzgada, lo requerido por el legislador es que se trámite a petición de algunas de las personas enumeradas en el citado artículo 20.

Resaltó que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y, por tanto, no es el llamado a incoar la acción de revisión de la referencia.

ii) Excepción de caducidad de la acción

Señaló que de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la solicitud contentiva del recurso extraordinario de revisión podía hacerse en cualquier tiempo, no obstante puso de presente que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-835 de 2003, consideró que tal posibilidad lesionaba el derecho al

debido proceso y, en consecuencia, precisó que se debía acudir a las reglas contenidas en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo – CCA para la contabilización del fenómeno en comento, por ende, el recurso debe presentarse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

En este mismo sentido, recordó que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA estableció en el inciso 1º del artículo 251, que el recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia y, en el inciso 4º, consagró que en los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial.

Advirtió que según consta en los documentos presentados por el accionante, la sentencia objeto del presente debate fue proferida el día 10 de febrero de 2011 y fue notificada mediante edicto fijado el 25 de marzo de 2011 y desfijado el 29 del mismo mes y año, quedando debidamente ejecutoriada el día 1º de abril de 2011.

Explicó que para esa fecha se encontraba vigente el Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo – CCA, por lo que el término previsto para la presentación del recurso extraordinario de revisión era de (2) años, los cuales se cumplieron el 1º de abril de 2013, fecha en la que caducó el término para la presentación de la demanda de la referencia.

Recordó que mientras transcurría el plazo fijado en la precitada disposición, el 2 de julio de 2012 entró en vigencia la Ley 1437 de 2011, codificación que amplió el término para la presentación del recurso extraordinario. Frente a lo anterior, expuso que *“[…] en los términos del artículo 624 del Código General del Proceso – CGP, modificatoria del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, los términos que hubieran comenzado a correr prevalecen sobre los que no han iniciado […]”.*

En cuanto a la sentencia C-258 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, en la cual se sostuvo que *“[…] cabe también dejar claro que los términos de caducidad de posibles acciones contenciosas contra estos actos de reconocimiento pensional, se reanudarán y empezarán nuevamente a contarse a partir de la fecha de comunicación de esta providencia […]”,* recalcó que ello no

debe entenderse como una habilitación para revivir términos ya vencidos y, mucho menos, como *"[…] un golpe de estado a la ley y el desconocimiento de la jurisprudencia de la misma corte cuando analizó específicamente la Constitucionalidad de la Ley 797 de 2003 […]".*

Consideró que la pretensión de que se acepte el plazo de caducidad de la acción de revisión se cuente a partir de la sentencia C-258 de 2013, es abiertamente improcedente, pues conduce a la irregularidad de promover un recurso con un término de caducidad que venció el primero de abril de 2013.

iii) Excepción de improcedencia de la acción de revisión por la causal invocada por el accionante

Manifestó que el recurrente invocó como causal de revisión la contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la cual se encuentra prevista para el análisis de la pensión cuando la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley, pero no para discutir los eventos en los cuales se cuestiona el régimen aplicable al pensionado.

Adujo que las causales de revisión en materia contenciosa administrativa son taxativas, por lo que resulta improcedente realizar interpretaciones extensivas de la norma.

Anotó que *"[…] no es de recibo que se pretenda que bajo la causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el análisis sobre el régimen aplicable a un pensionado, pues tal causal se encuentra prevista para el análisis de la pensión, en primer término, cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pero no para discutir aquellos eventos en los que se cuestiona el régimen aplicable al pensionado, pues ello es propio de un análisis sobre la aptitud legal necesaria para acceder al régimen que se le aplica, o lo que es lo mismo, propio de la causal contenida en el numeral 7º del artículo 250 del CPACA […]".*

Comentó que, si bien es cierto que el monto de la cuantía del derecho pensional puede aparecer oneroso, también lo es que ello no obedece a un mal cálculo o a

un pago en exceso, dado que el mismo es el resultado de la aplicación del régimen vigente al momento de conferir la pensión a la señora Leonor Serrano de Camargo.

En este contexto, solicitó se declare improcedente la revisión impetrada por cuanto la pensión de jubilación vitalicia es consecuencia intangible del régimen legal que aplicó esta Corporación en la sentencia objeto de revisión.

iv) Excepción de legalidad del régimen pensional asignado a la doctora Leonor Serrano de Camargo

Argumentó que FONPRECON fundamenta su recurso extraordinario en el contenido de las sentencias T-353 de 2012 y C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, desconociendo que dicha Corporación bien puede variar sus criterios interpretativos por considerarlos equívocos o por el hecho de encontrar una mejor motivación de la que había tenido, pero que esto no puede hacerse en detrimento de los derechos consolidados judicialmente en cabeza de los pensionados, dado que ello contradice el principio de buena fe, el de no atentar contra los actos propios y el de confianza legítima.

Anotó que *"[…] según se ha esgrimido por la parte actora, la sentencia impugnada mediante esta acción debe ser revocada por la supuesta obligatoriedad que se pretende de la obediencia al supuesto precedente contenido en la sentencia C-258 de 2013, lo cual sería cierto si dicha sentencia fuera ejemplo de obediencia constitucional y no una amalgama de interpretaciones que por confusas, enrevesadas y lo peor por desconocer abiertamente la Constitución […]".*

Agregó que la Corte Constitucional desconoció la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad y, por tanto, debe ser objeto del control de convencionalidad toda vez que no garantizó a los posibles afectados el derecho al debido proceso.

Advirtió que la Constitución Política prohíbe el desconocimiento o modificación de situaciones jurídicas consolidadas y, por ello, son intangibles los derechos adquiridos según la regulación y la jurisprudencia existente al momento en que se reconocieron.

Sostuvo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que si bien el derecho a la nivelación pensional es un derecho adquirido, también lo es que, de acuerdo con el artículo 21 de la Convención, los estados pueden limitar el goce de este derecho por razones de utilidad pública o interés social y, en esa medida, pueden reducirlos, pero únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos indicados.

Argumentó que cuando un Estado es parte de un tratado internacional, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás autoridades pertenecientes al poder judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad de las normas de derecho interno sino también un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana.

Concluyó que *"[…] la reliquidación de la señora Leonor Serrano de Camargo fue concedida bajo los parámetros jurisprudenciales e interpretativos vigentes, […] el régimen del Decreto 1294 no obliga a estar inscrita como congresista para el año 1994, debe respetarse la intangibilidad de la sentencia impugnada en respeto al debido proceso, a la irretroactividad de la Constitución y de la ley […]".*

v) Excepción de improcedencia de la solicitud de devolución de lo percibido

Aseveró que en el hipotético caso en el que se considere que la sentencia recurrida debe ser infirmada, se debe desestimar por improcedente la petición de devolución de lo percibido por la señora Leonor Serrano de Camargo, *"[…] por cuanto prima el principio de buena fe, los principios de confianza legítima y el de no venir en contra de los actos propios de la Administración […]".*

Advirtió que no se aporta ningún elemento de juicio a través del cual se pueda desvirtuar el principio de buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución Política, razón suficiente para dar aplicación al artículo 164, numeral 4º, literal c), del CPACA, el cual establece que aunque pueden demandarse prestaciones periódicas, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, como sucede en el caso de la señora Leonor Serrano de Camargo.

II.3. Intervención de la Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto mediante escrito de fecha 16 de febrero de 2016, en el cual señaló que al apoderado de la demandada Leonor Serrano de Camargo le asiste razón cuando señaló que el representante de FONPRECON no está legitimado por activa para incoar la acción especial de revisión, en tanto actuó como apoderado del citado Fondo y no del Ministerio Trabajo, que es uno de los habilitados para impetrarla.

Advirtió que al revisar las pruebas obrantes en el plenario, se encuentra un escrito sin fecha presentado con la demanda y dirigido a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, suscrito por quien dice ser la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Protección Social, en el que solicita a la Corporación surtir el trámite de acción de revisión en contra de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B.

Puso de presente que el escrito no cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo para ser considerado como una demanda en forma que de inicio al proceso judicial y, mucho menos, tiene la virtualidad de legitimar a FONPRECON para promoverla en el presente caso.

En este contexto, consideró que le asiste razón al apoderado de la demandada Leonor Serrano de Camargo, al señalar que en el *sub lite* está probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de FONPRECON, lo que le impide a la Sala hacer un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

III.1. Competencia

Es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de las Salas Especiales de Decisión, que fueron implementadas mediante el Acuerdo 321 de 2014[1], a la que le compete conocer del recurso extraordinario de revisión

[1] *"[…] Por medio del cual se reglamenta la integración y funcionamiento de las Salas Especiales de Decisión […]".*

interpuesto por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, en contra de la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se ordenó la reliquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a la señora Leonor Serrano de Camargo.

Lo anterior en tanto se trata de una decisión ejecutoriada dictada en segunda instancia por una de las Secciones del Consejo de Estado, conforme a la previsión contenida en el artículo 248 del CPACA[2].

Debe aclararse que, en el caso que nos ocupa, el recurso de revisión que se invocó se rige por las causales contenidas en el artículo 20 la Ley 797 de 2003[3], cuyo propósito específico es la revisión de las sentencias judiciales, bajo el estricto examen sobre la legalidad del reconocimiento de las sumas periódicas conferidas, a efectos de establecer si resultan excesivas a lo ordenado por la ley.

III.2. El recurso extraordinario de revisión especial del artículo 20 de la Ley 797 de 2003

El recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, ha sido instituido por el legislador para enmendar entre otros, los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, con el fin de que a través de una nueva providencia, se restituya el derecho a la persona natural o jurídica afectada con una decisión injusta.

Ciertamente, el recurso ha sido diseñado para que eventualmente proceda frente a sentencias ejecutoriadas, por las causales taxativas que en cada caso haya definido el legislador, y con el fin de garantizar la justica real y material como valor

---

[2] Artículo 248. *"[…] Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos […]".*

[3] *"[…] Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales […]".*

fundante del Estado de Derecho, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional en sentencia C – 871 de 2003[4], según se lee a continuación:

> *"[…]* ***Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto.*** *Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta.* ***En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio "res iudicata pro veritate habertur" para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido*** *[…]"* (negrillas fuera de texto).

En coherencia con lo anterior, el Consejo de Estado[5] ha precisado que *"[…] el recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia de un orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política […]*".

Así pues y en la medida en que a través de este recurso se puede ver alterada la certeza brindada por la cosa juzgada, el mismo procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, imposibilitando alegar o acudir a otras[6]. Y esta taxatividad es razonable *"[…] pues se trata de una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada, y por ello las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido […]*"[7].

En este sentido, el artículo 250 del CPACA, enumera las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, las cuales dan cuenta de la

---

[4] Corte Constitucional. Sentencia C – 871 de 30 de septiembre de 2003. Magistrada Ponente: doctora Clara Inés Vargas Hernández.
[5] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 12 de julio de 2005. Rad.: Rev. 00143; reiterada en sentencia de 18 de octubre de 2005. Rad.: Rev. 00226.
[6] Corte Constitucional. Sentencia C – 0004 de 20 de enero de 2003. Magistrado Ponente: doctor Eduardo Montealegre Lynett.
[7] *Ibídem*.

naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que, de conformidad con la ley, eran los únicos que permitían la revisión de la sentencia por la vía del recurso extraordinario que se analiza.

Paralelamente a estos eventos de revisión y de acuerdo con las consideraciones esbozadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003[8], la Ley 797 de 2003 estableció una acción de revisión *sui generis*, en el entendido que su ejercicio está restringido a: i) una parte activa calificada, es decir, son unas entidades las llamadas a instaurarla; ii) procede únicamente por dos causales específicas que tienen por finalidad, la protección y recuperación del patrimonio público; iii) en su trámite se aplica el procedimiento previsto por el CPACA de manera general para las causales del artículo 250 *ibídem*; y iv) su objeto es delimitado y su análisis se dirige a establecer la legalidad de las sumas periódicas que han sido reconocidas.

III. 3 Las excepciones propuestas por el apoderado de la señora Leonor Serrano de Camargo

Antes de resolver el fondo del asunto, la Sala se referirá a las excepciones formuladas por el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo las cuales denominó: (i) *"[…] falta de legitimidad en la causa por activa […]"*, (ii) *"[…] caducidad de la acción […]" y (iii) "[…] improcedencia de la acción de revisión por la causal invocada por el accionante […]".*

III.3.1. De la legitimación de FONPRECON para interponer este mecanismo extraordinario de revisión

Conforme se precisó líneas atrás, la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003, señaló que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra *"[…] una acción especial o sui génesis de revisión […]"* diferenciada de la simple verificación de legalidad de las sentencias, que debe tramitarse *"[…] a través de una demanda, esto es, observando las formalidades y requisitos previstos en los prenotados estatutos para el recurso extraordinario de revisión […]".*

[8] Corte Constitucional. Sentencia C – 835 de 23 de enero de 2003. Magistrado Ponente: doctor Jaime Araújo Rentería.

En este sentido, y para efectos de su ejercicio, el inciso 1º del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 estableció quiénes eran los sujetos legitimados para interponer los recursos extraordinarios de revisión, dentro de los cuales, según lo señala el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo, no figuraba FONPRECON.

Al respecto y para resolver, la Sala recuerda que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 dispone, a la letra, lo siguiente:

> *"[...] Artículo. 20.* ***Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública*** *la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza* ***podrán ser revisadas por el Consejo de Estado*** *o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias,* ***a solicitud del gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.***
>
> *La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.*
>
> *La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse por las causales consagradas para este en el mismo código y además:*
>
> *a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y*
>
> *b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables [...]"* (negrillas fuera de texto).

De la lectura de la disposición transcrita, la Sala advierte que el legislador no sólo limitó las causales por las cuales se puede intentar la acción, sino que también determinó quién puede incoarla, es decir quién está legitimado para interponerla, frente a lo cual estableció que puede intentar la acción el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como el Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación.

Aunque, en efecto, como lo anotó el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo, FONPRECON no está explícitamente enlistada como una de las posibles entidades a actuar en orden a incoar este recurso extraordinario, lo cierto es el Ministerio de Trabajo lo autorizó, para lo cual solicitó a esta Corporación surtiera el trámite de ley.

Ciertamente, la Sala encuentra que la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, doctora Myriam Salazar Contreras, encargada mediante la Resolución 000153 de 16 de enero de 2014, actuando en virtud de lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 8º del Decreto 4108 de 2011[9], a través del oficio visible a folio 1 del expediente, solicitó al Consejo de Estado surtir el trámite de la acción especial de revisión en contra de la sentencia de la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En esa oportunidad la representante legal del Ministerio del Trabajo señaló que tal petición tiene sustento en tanto que el artículo de 20 de la Ley 797 de 2003 dispone que la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o fondos de naturaleza pública, podrá ser realizada por el Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio del Trabajo.

Así las cosas, no le asiste razón al apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo ni tampoco a la Agente del Ministerio Público cuando sostuvieron que FONPRECON no había sido autorizado ni tenía la anuencia del Ministerio del Trabajo para entenderse facultado para incoar la acción especial.

Debe anotarse que si bien es cierto el referido oficio no tiene fecha, también lo es que dicho documento se encuentra acompañado de la hoja de ruta del mismo, radicación 247972, y en donde aparece que la fecha de expedición fue el 2 de enero de 2014 (fl. 2), esto es, antes de la presentación del recurso de extraordinario ante esta Corporación el cual data de 27 de junio de 2014.

---

[9] *"[…] Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo […]".*

Asimismo, no debe perderse de vista que en plenario también se encuentra el memorando de fecha 27 de diciembre de 2013, a través del cual la Directora de Pensiones y otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo, doctora Diana Arenas Pedraza, le solicitó a la Jefe de la Oficina Jurídica de la misma entidad, emitir concepto sobre la viabilidad para la interposición del recurso extraordinario de la referencia. En dicha oportunidad, se informó lo siguiente respecto de la situación de la señora Leonor Serrano de Camargo:

> *"[…]* ***según lo informado por el Fondo de Previsión Social del Congreso, la señora Leonor Serrano de Camargo obtuvo declaración judicial a través de la cual le fueron extendidos los beneficios del régimen de transición consagrado en los artículos 2 y 3 del Decreto 1293 de 1994, sin tener en cuenta que la misma no hacía parte del universo de personas que legalmente se encontraban amparadas por el mismo, pues al 01 de abril de 1994 no había fungido ni fungía como Congresista en ejercicio, en esa fecha tampoco se encontraba pensionada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República ni aportó a este último por un período no inferior a un año****.*
>
> *[…]*
>
> ***Y aunque fungió como Congresista durante un período superior a 1 año, no lo hizo en condición de reincorporado****; adicionalmente,* ***sólo cotizó al fondo de Previsión Social del Congreso entre abril de 2004 y febrero de 2005, esto es, por espacio inferior a un año****, por lo que no cumple el requisito exigido en el artículo 12, inciso segundo, del Decreto 1293 de 1994, en concordancia con el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley 19 de 1987,* ***lo que tampoco le permitía obtener la reliquidación de la pensión por reincorporación a la actividad parlamentaria.***
>
> ***Como corolario de lo anterior, resulta viable solicitar la revisión en orden a obtener que se invalide la sentencia de segundo grado*** *del 10 de febrero de 2011, emanado del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección B, dictado dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Leonor Serrano de Camargo contra el Fondo de Previsión Social del Congreso y* ***se dicte fallo en el que se absuelva a FONPRECON de las pretensiones incoadas disponiendo el reintegro de las sumas obtenidas con fundamento en la aludida decisión judicial****.*
>
> ***Lo anterior en razón a que la referida decisión judicial ordenó el reconocimiento de unas prerrogativas que no eran aplicables a la señora Leonor Serrano de Camargo****, por cuanto la misma no era beneficiara del régimen de transición consagrado en los artículos 2 y 3 del Decreto 1293 de 1994, ni podía acceder a la reliquidación prevista*

> *en el artículo 12, inciso segundo, del Decreto 1293 de 1994, en concordancia con el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley 19 de 1987, por reincorporación a la actividad parlamentaria […]"* (negrilla fuera de texto).

Ahora bien y sin perjuicio de lo anterior, para la Sala no puede desconocerse que de conformidad con la Ley 33 de 1985[10] el referido Fondo tiene por objeto además del reconocimiento y pago de las pensiones y cesantías de los Congresistas, el de velar por los intereses de la entidad y proteger el patrimonio público.

En este sentido, el Decreto 3992 de 2008[11] le asignó a dicho Fondo la competencia de *"[…] ejercer la defensa judicial, extrajudicial y administrativa de los intereses de la Entidad […]",* y entre tales atribuciones se encuentra la de presentar las reclamaciones dirigidas a que los derechos pensionales de su competencia se ajusten a los presupuestos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Cabe resaltar que esta función debe analizarse a la luz de lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005[12], el cual dispuso que el Estado garantizará los derechos y la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, para lo cual señaló que ninguna pensión se podrá reconocer ni liquidar por fuera de las condiciones Constitucionales.

Por lo anterior, el Constituyente determinó que las entidades de previsión social deberán, a través de un procedimiento breve *"[…] revisar las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados […]"*[13].

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013[14], a través de la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del

---

[10] *"[…] Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público […]".*
[11] *"[…] por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – Fonprecon […]".*
[12] *"[…] por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política […]".*
[13] *Ibídem*.
[14] Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. Magistrado Ponente: doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, fijó las directrices que deben observar las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere esa ley. En dicha oportunidad también determinó que las entidades de previsión social debían tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus competencias aplicando, en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, tal y como ocurrió en el *sub lite*. En ese sentido, dispuso:

> *"[…]* ***Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas*** *de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero****, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003****, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia […]"* (negrilla fuera de texto).

De igual forma, la Sala Plena de esta Corporación, en providencia de fecha 3 de noviembre de 2015[15], validó la competencia de esta clase de organismos de previsión social para la interposición de recurso extraordinario de la referencia, tal y como se observa a continuación:

> *"[…]* ***en los supuestos analizados por la Corte Constitucional se legitimó a las entidades que tienen entre sus funciones el reconocimiento de las pensiones, hacer uso del recurso extraordinario de revisión para lograr que fueran los jueces, mediante este mecanismo judicial, los que analizarán si las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y sus decretos reglamentarios, se ajustaron a los presupuestos analizados en el fallo de constitucionalidad*** *[…].*
>
> *Bajo ese presupuesto,* ***se debe entender que cuando la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, indicó que para efectos de dar cumplimiento al Acto Legislativo 1 de 2005*** *como a lo dispuesto por ella en esa decisión,* ***las entidades encargadas de reconocer y pagar las pensiones podrían hacer uso de la acción revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003****,* ***lo fue para lograr activar la jurisdicción, sin que por esa remisión se deba asumir que los presupuestos contemplados*** *en esa normativa sean los mismos para la procedencia de la revisión para cumplir el fallo de constitucionalidad, dado que* ***i)*** *las causales o eventos en que se puede solicitar la revisión son las que enunció la providencia de constitucionalidad y* ***ii) la legitimación para hacer uso de la revisión***

[15] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 18. Rad.: 2014 - 03284. Magistrado Ponente: doctor Alberto Yepes Barreiro.

> ***son las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992****.*
>
> *Por tanto, ha de entenderse que cuando el fundamento de la acción de revisión lo constituya el fallo de constitucionalidad C-258 de 2013, los presupuestos procesales que debe revisar el juez de la revisión son disímiles a los contemplados en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, entre ellos, sin lugar a dudas, el relativo a la legitimación y las causales para su procedencia […]"* (negrillas fuera de texto).

Nótese, entonces, que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República sí está habilitado para presentar la acción especial de revisión, cuando se invoca el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En este orden de ideas, el recurso especial de revisión se presentó con fundamento en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y con fundamento en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, por consiguiente, y en atención a lo expuesto, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República sí está legitimado para incoarlo y, sin perjuicio de ello, contaba con la anuencia del Ministerio del Trabajo.

En consecuencia, la Sala declarará como no probada la excepción que fue denominada *"[…] falta de legitimación de FONPRECON para interponer este mecanismo extraordinario de revisión […]".*

III.3.2. De la caducidad del recurso extraordinario de revisión incoado

El apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo alegó que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de caducidad de la acción, toda vez que, según consta en los documentos presentados por el accionante, la sentencia objeto del presente debate se profirió el día 10 de febrero de 2011 y fue notificada mediante edicto fijado el 25 de marzo de 2011 y desfijado el 29 del mismo mes y año, quedando debidamente ejecutoriada el día 1º de abril de 2011.

Explicó que para esa fecha se encontraba vigente el Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo, por lo que el término previsto para la presentación del recurso extraordinario de revisión era de (2) años, los cuales se cumplieron el 1º de abril de 2013, fecha en la que caducó el término para la

presentación de la demanda de la referencia.

Recordó que mientras transcurría el plazo fijado en la precitada disposición, el 2 de julio de 2012 entró en vigencia la Ley 1437 de 2011, codificación que amplió el término para la presentación del recurso extraordinario, frente a lo cual comentó que, *"[…] en los términos del artículo 624 del Código General del Proceso – CGP, modificatoria del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, los términos que hubieran comenzado a correr prevalecen sobre lo que no han iniciado […]".*

Al respecto, la Sala recuerda que la caducidad es el fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de accionar por no haber ejercido dicho derecho dentro del término que señala la ley. Se trata de una figura eminentemente objetiva que determina la oportunidad para intentar la acción, sin consideración a circunstancia subjetiva alguna.

En relación con la acción especial de revisión contenida en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se advierte que, como bien lo precisó el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo, de conformidad con el artículo 20 *ibídem*, la solicitud contentiva del recurso podía hacerse en cualquier tiempo, no obstante la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-835 de 2003, consideró que tal prescripción generaba inseguridad jurídica[16] y, en consecuencia, sostuvo que para la contabilización del fenómeno en comento se debía acudir a las reglas contenidas en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo – CCA, siendo procedente, entonces, que el recurso se presentara dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

---

[16] *"[…] En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas. Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica? La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas […]".*

Ahora bien, debe precisarse que en vigencia de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en los casos previstos en el artículo 20 *ejusdem*, el recurso deberá presentarse *"[…] dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio […]"*

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala es claro que si bien es cierto la sentencia objeto de revisión se profirió en vigencia del Decreto 01 de 1984, también lo es que la nueva codificación contenciosa administrativa le resulta aplicable en tanto el recurso extraordinario de revisión debe ser considerado como un nuevo proceso y no como una instancia adicional, tal y como erróneamente lo pretende hacer valer el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo. En efecto, pese a su nombre -recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda en contra de la sentencia de segunda instancia, la cual está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia, en este sentido, debe entenderse como una acción más que consagró el legislador para que fuera incoada ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Así, al ser el recurso extraordinario de revisión independiente del que originó la sentencia cuya revisión se solicita, el mismo se rige por la norma procesal vigente al momento en que se ejerce, tal y como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado que a continuación se relaciona:

- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 29 de febrero de 2012. Rad.: 20831. Magistrado Ponente: doctor Alfonso Vargas Rincón.

> *"[…]* ***Este medio de impugnación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo erigió el legislador como excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material; y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado,*** *en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la justicia y al derecho, de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 188[17] del Código Contencioso Administrativo y, con el único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley.*

[17] Artículo 250. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

> ***El recurso extraordinario de revisión no es una instancia****, pues, presupone como antecedente una sentencia ejecutoriada, de los Tribunales o del Consejo de Estado, en única, primera o segunda instancia, creadora de la cosa juzgada material, la cual, una vez censurada, sólo puede ser desconocida luego de la comprobación de una de las causales contenidas en el artículo 188 del C. C. A. y con la concurrente y necesaria definición de que el fallo reprochado es erróneo o injusto por esa causa, es decir, que hay lugar a otra decisión distinta.[…]"* (negrillas fuera de texto).

- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 27 Especial de Decisión. Sentencia del 3 de febrero de 2015. Rad.: 2014 – 00387. Magistrado Ponente: doctor Alberto Yepes Barreiro.

> *"[…]* ***el recurso extraordinario de revisión constituye un nuevo proceso y no una instancia adicional en la que los interesados pueden plantear el asunto objeto del litigio original****. Pese a su nombre -recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, la que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia, es decir, es un medio de control más que consagró el legislador en la jurisdicción contencioso administrativa.*
>
> *"****Huelga advertir como una nota al margen, que el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, al hacer referencia a este recurso al igual que lo hacía el Código de Procedimiento Civil que aquel modificó, señala que este se debe interponer por medio de una demanda, artículos 357 y 382 respectivamente*** *[…]"* (negrillas fuera de texto).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto de 20 de septiembre de 2017. Rad.: 2016 – 00056. Magistrado Ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

> *"[…] En el caso bajo examen,* ***el actor considera que no le es aplicable el término para interponer el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 251 del CPACA porque el proceso inició en vigencia del CCA.***
>
> *Empero,* ***la jurisprudencia actual de la Sala Plena del Consejo de Estado considera que el recurso extraordinario de revisión no es una instancia adicional, sino un proceso nuevo.***
>
> ***Así las cosas****,* ***sentencia del 12 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sí dio fin al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento del Valle del Cauca; y debido a que el recurso fue***

interpuesto en vigencia del CPACA le es aplicable el término de un año a partir de la ejecutoria de la sentencia, previsto en su artículo 251 ib*.*

En el expediente consta que la sentencia controvertida en el proceso de la referencia quedó ejecutoriada el 2 de octubre de 2014, por lo que el término para interponer el recurso finalizó el 2 de octubre de 2015. Debido a que el actor lo ejerció sólo hasta el 29 de septiembre de 2016 fue extemporáneo […]" (negrillas fuera de texto).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia de 9 de agosto de 2018. Rad.: 2017 – 00216. Magistrado Ponente: doctor Rafael Francisco Suárez Vargas.

"[…] Ahora bien, con relación a la vigencia y aplicación de la Ley 1437 de 2011, debemos señalar:

El artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, por medio del cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, modificó el artículo 40 de la Ley 157 de 1887 y expuso:

Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.

Lo anterior indica que será la Ley 1437 de 2011, la que debe aplicar a los procesos que fueron iniciados, a partir de fecha en que entró a regir dicha norma.

Igualmente, ***el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se separa de la tradición legislativa relacionada con la vigencia de la ley procesal general y en su artículo 308 consagra un régimen de transición diferente en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*** *La*

norma en mención dispuso:

Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. *El presente Código comenzará a regir el 2 de julio del año 2012.*

Este Código solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior

*L**a norma antes relacionada es clara en establecer que a partir de la vigencia del nuevo código, 2 de julio de 2012, será esta la norma aplicable a todos aquellos procesos, trámites, procedimientos o actuaciones que surjan con posterioridad a esa fecha; no obstante aquellas actuaciones iniciadas con anterioridad al 2 de julio de 2012, se regularan bajo el régimen jurídico precedente, es decir, el Decreto Ley 01 de 1984**.*

Así las cosas, en el caso bajo análisis, tenemos que él demandante por intermedio de apoderado radicó recurso de revisión el 24 de marzo de 2017 en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto será esta la norma por la cual ha de regirse y es así como en su artículo 251 estableció:

Artículo 251. Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

***En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio** […]"* (negrillas fuera de texto).

Expuesto lo anterior, la Sala observa que la sentencia objeto del recurso se profirió el día 10 de febrero de 2011 y se notificó mediante edicto fijado el 25 de marzo de 2011 (fl. 156) y desfijado el 29 del mismo mes y año (fl. 156), quedando debidamente ejecutoriada el día 1º de abril de 2011. Así, toda vez que la demanda de revisión fue instaurada el día 27 de junio de 2014 (fl. 1), esto es, dentro del término de cinco (5) años establecido en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011,

es pertinente concluir que la misma se presentó de forma oportuna, por lo que no se configura el fenómeno jurídico de la caducidad.

Finalmente y con base en lo anterior, la Sala estima que no le asiste razón al apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo en cuanto afirmó que se dio aplicación a lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2013 al sostener que *"[…] los términos de caducidad de posibles acciones contenciosas contra estos actos de reconocimiento pensional, se reanudarán y empezarán nuevamente a contarse a partir de la fecha de comunicación de esta providencia […]",* toda vez que en el *sub lite* se tuvieron en cuenta los términos de presentación de la demanda y el plazo establecido en la Ley 1437 de 2011 conforme a la jurisprudencia de la Corporación, por lo que no se revivieron términos fenecidos.

En consecuencia, la Sala declarará como no probada la excepción que fue denominada *"[…] caducidad de la acción incoada […]".*

III.3.3. La excepción de improcedencia de la acción de revisión por la causal invocada por el accionante

La Sala estima pertinente pronunciarse sobre la excepción que el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo denominó improcedencia de la acción de revisión por la causal invocada por el accionante, la cual sustentó en que el recurrente invocó como causal de revisión la contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la cual no se encuentra prevista para discutir los eventos en los cuales se cuestiona el régimen aplicable al pensionado.

Para resolver, la Sala recuerda que la causal del recurso extraordinario de revisión que se invoca por el actor es del siguiente tenor:

> *"[…]* ***ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.***
>
> *[…]*

> *b)* ***Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley****, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables […]"* (negrillas fuera de texto).

Ahora bien, cabe resaltar que de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley 56 de 2002 – Senado, el artículo 20 establece la posibilidad de revisar las decisiones judiciales que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley. Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas.

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación[18] ha recordado que *"[…] el legislador dotó a las entidades públicas pagadoras de pensiones y a los entes de control, de una herramienta judicial para solicitar la corrección de los reconocimientos pensionales que se encuadren en dichas causales, las que se insiste, se establecieron con el propósito de fortalecer el principio de moralidad de que debe estar precedida esta actividad de reconocimiento pensional y como se lee en el aparte pretranscrito de la exposición de motivos, para enfrentar y afrontar el estado del arte actual en el tema de la corrupción que tanto perjudica las finanzas públicas, en tanto, el pago de las pensiones se nutre de los recursos del erario, ya de por sí limitados, y que imponen un examen exigente y riguroso frente a los montos que se autorizan, pues un exceso en tales sumas que no correspondan con lo dispuesto legalmente, afecta la liquidez y solvencia del sistema […]".*

Respecto de esta casual, la Sala recuerda que esta Corporación ha precisado lo siguiente[19]:

> *"[…] Ahora, aunque la normativa prevé que el trámite que debe darse al recurso es el mismo contemplado en el artículo 185 del CCA y que las causales son las establecidas en el artículo 188 ibídem, lo cierto es que* ***la acción de revisión contemplada por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 ha sido considerada como una acción especial[20], con***

[18] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017. Rad.: 2016 – 2022. Consejera Ponente: doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.
[19] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 10 de agosto de 2017. Rad.: 2002 – 5275. Magistrado Ponente: doctor William Hernández Gómez.
[20] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 27 de marzo de 2014. Rad.: 2012 – 00561. Consejero Ponente: doctor Gerardo Arenas Monsalve. *"[…] En este orden, precisa la Sala que aunque se le haya asignado para su trámite el*

particularidades propias, dentro de las que se encuentran:

i) Su finalidad. Se estatuyó para controvertir las sentencias o conciliaciones que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público.

ii) La limitación en la legitimación en la causa por activa. Para ejercerla se requiere de un solicitante calificado[21]*, que a su vez es un tercero que no intervino dentro del proceso ordinario o la conciliación. Así las cosas, en principio, únicamente puede ser presentada por el Gobierno a través de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social o de Hacienda y Crédito Público; el Contralor General de la República; el Procurador General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, autorizada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007*[22]*.*

No obstante este último punto, la jurisprudencia señaló que, además de las anteriores autoridades, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República también está legitimado para incoar la acción especial de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Así, la Corte Constitucional en el ordinal 5.º de la sentencia C-258 de 2013[23] *facultó a las diferentes entidades administradoras de pensiones, para ejercer tal acción cuando el reconocimiento pensional se otorgue sin atender los siguientes supuestos bajo los cuales se declaró la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4.ª de 1992:*

« […] ***(i)*** *No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.* ***(ii)*** *Como factores de liquidación de la pensión solo*

---

procedimiento del recurso extraordinario de revisión, esto no quiere decir que sea equiparable a éste, esto en tanto, ***es claro que las particularidades de la "acción especial de revisión" previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, le otorgan una entidad propia, que se refleja principalmente en legitimación por activa que se concede al Gobierno Nacional y a los mecanismos de control –Contraloría y Procuraduría-*** *para promover la revisión, quienes eran terceros en el proceso ordinario cuya revisión se permite, pero que se facultan para accionar con el objeto de proteger el patrimonio público, con el fin de obtener la viabilidad financiera del sistema pensional […]".*

[21] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Bogotá D.C. 1 de julio de 2016. Radicado: 11001 03 25 000 2014 00238 00 (0704 2014). Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP-. Demandado: José Efraín Mora Sánchez-. Admite acción de revisión.

[22] El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 otorgó esta facultad también a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, al establecer en el ordinal 1.º que « […] la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 […]»

[23] **« […] Quinto.-** En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero**, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003**, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia […]» (Subraya la Sala).

podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas. ***(iii)*** *Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso […]».*

Estos criterios fueron establecidos para revisar el reconocimiento pensional obtenido de forma ilegal o con fraude a la ley y abuso del derecho[24]*. Sobre el segundo aspecto la Corte Constitucional lo explicó así*[25]*:*

[…]

En segundo lugar*, tal y como se explicó, en* ***las figuras del fraude a la ley y abuso del derecho, se presenta un elemento objetivo que se traduce en el aprovechamiento de la interpretación judicial o administrativa de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles con el ordenamiento jurídico y aquél que invoca las normas de una forma claramente excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue****. En este orden de ideas, el juez y la administración tienen el deber de evitar que se interpreten los textos legales de manera que se cometa fraude a los principios del sistema. (…)*

En todos estos casos, el pensionado no tiene un derecho adquirido, y por tanto, en aras de dar cumplimiento a la presente providencia, la Administración podrá proceder a revocar y reliquidar el derecho pensional con el objeto de hacerlo compatible con el ordenamiento jurídico y con el régimen pensional que realmente le corresponde […]" (negrillas fuera de texto).

En este contexto, la Sala pone de presente que la acción especial de revisión se consagró para controvertir las sentencias que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público, tal y como ocurre en el *sub lite*.

---

[24] La Corte en la sentencia C-258 de 2013 definió el fraude a la ley como « […] 3.7.1.4. Según las anteriores referencias, a juicio de la Sala quien actúa en fraude a la ley, **ejecuta actos que guardan fidelidad al texto de la norma o que se desprenden de una interpretación en apariencia razonable de ella, pero que en realidad eluden el sentido de las disposiciones y conducen a resultados que desbordan la naturaleza y finalidades de la respectiva institución jurídica**. Tales actos pueden o no tener lugar por la voluntad del agente […]» (Subraya la Sala). Respecto a abuso del derecho expresó que « […] 3.7.2.3. (…) comete abuso del derecho: **(i)** aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; **(ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii)** el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y **(iv)** aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue […]» (Resaltado fuera de texto).

[25] Sentencia C-258 de 2013, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Aunado a ello, y contrario a lo afirmado por el apoderado de la señora Leonor Serrano de Camargo, la acción tiene fundamento en el presunto otorgamiento de un derecho pensional cuya cuantía excedió lo debido de acuerdo con la ley, dado que en la reliquidación del mismo se aplicó, presuntamente, un régimen especial al cual no se tenía derecho.

Así, no es de recibo el argumento relativo a la improcedencia de la causal invocada para analizar la aplicación del régimen especial contenido en la Ley 4 de 1992 y sus reglamentarios; afirmar lo anterior sería tanto como vaciar de contenido la causal invocada, toda vez que en dicho evento no sería posible la revisión de los actos administrativos que reconocen pensiones sin el cumplimiento de las condiciones o requisitos para su otorgamiento, por lo que la excepción no está llamada a prosperar.

III. 4. Estudio de la acción de revisión y la causal invocada por FONPRECON

De acuerdo con la demanda y la contestación, especialmente con el concepto de violación y la respuesta que del mismo se hace, a la Sala le corresponde determinar la procedencia de la causal de revisión establecida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con fundamento en el hecho consistente en que a la señora Leonor Serrano de Camargo presuntamente no tenía derecho a que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, le reliquidara la pensión de vejez aplicando el régimen de Congresistas dispuesto en la Ley 4ª de 1992 y en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, por haber ostentado la calidad de Senadora de la República desde el año de 2002.

En este sentido, y para efectos de resolver la controversia, la Sala estima necesario referirse a los siguientes temas:

(i) El régimen de pensiones de los Congresistas y los beneficiarios del mismo.

(ii) El Acto Legislativo 01 de 2005 y los principios de equidad y sostenibilidad fiscal.

(iii) El alcance de la sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013, proferida por la Corte Constitucional, respecto de los derechos pensionales reconocidos sin el lleno de los requisitos y de las condiciones establecidas en la Ley 4ª de 1992 y sus decretos reglamentarios.

(iv) Los derechos adquiridos y el principio de igualdad en el marco de la revisión de derecho pensionales reconocidos mediante sentencias judiciales, para luego la

(v) Solución del caso concreto

(i) Régimen de pensiones de los congresistas y los beneficiarios del mismo

Con fundamento en las facultades otorgadas por los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150[26] de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992[27], en cuyo artículo 17 ordenó al Gobierno Nacional establecer un régimen de pensiones para los Congresistas, así como el reajuste y sustitución de las mismas, las cuales, dispuso, que no podían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que devenguen éstos. La norma es del siguiente ternor:

> *"[…]* ***Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los representantes y senadores. Aquellas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que****, [durante el último año], [y por todo concepto]**, perciba el congresista.* ***[Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal][28].***
>
> ***Parágrafo.*** *La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que* ***[por todo concepto]*** *devenguen los representantes y senadores* ***en la***

---

[26] Le corresponde al Congreso de la República: e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

[27] 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.

[28] La Corte en sentencia **C-258 de 7 de mayo de 2013.** Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub declaró la inexequibilidad de las expresiones ***"durante el último año", "y por todo concepto", "Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal",*** contenidas en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 por considerar que establecían un privilegio con respecto a los demás regímenes lo que vulneraba el principio de igualdad y no contribuía al financiamiento del sistema pensional. Así, ordenó para efectos de liquidar la pensión aplicar el artículo 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.

> ***fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva […]****" (negrillas fuera de texto).*

Con fundamentó en lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 1359 de 1993, reglamentario de la Ley 4ª de 1992, por medio del cual se estableció el régimen especial de pensiones de los Senadores y Representantes a la Cámara. El campo de aplicación de dicha normativa se definió, en el artículo 1º, en los siguientes términos:

> *"[…] Artículo 1º. Ámbito de aplicación. El presente Decreto establece integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo* ***se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la ley 4ª de 1992, tuvieren la calidad de Senador o Representante a la Cámara [...]****" (Subraya y negrilla fuera de texto).*

De la lectura detallada de la norma se advierte 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 quien a partir de la fecha de vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992)[29] tuviera la calidad de Senador o Representante a la Cámara[30].

Lo anterior fue corroborado en el artículo 4° del mismo decreto, norma que fijó como requisito para acceder a dicho régimen pensional especial el ostentar la calidad de Congresista, estar afiliado a la entidad pensional del Congreso de la República y efectuar los correspondientes aportes[31].

Ahora bien, de conformidad con los artículos 5º y 6º del Decreto 1359 de 1993, una vez cumplidos los requisitos para ser beneficiario de la pensión de jubilación, la misma se debía reconocer en cuantía equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaban los Congresistas en ejercicio.

El mismo Decreto estableció el régimen de reajuste pensional para los Senadores y Representantes a la Cámara. Así, en el artículo 16, señaló que dicha prestación se reajustaría anualmente en forma inmediata y de oficio, con el mismo porcentaje en

---

[29] La Ley 4ª de 1992, en su artículo 22 dispone que rige a partir de la fecha de su promulgación, que lo fue el 18 de mayo de 1992, en el Diario Oficial No. 40451.
[30] En concordancia con el artículo 7º del mismo Decreto 1359 de 1993.
[31] Artículo 4º Decreto 1359 de 1993 literal a.

que se reajustaba el salario mínimo legal mensual.

Por su parte, el artículo 17 modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, reguló el reajuste de la mesada pensional de los ex congresistas pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992) en los siguientes términos:

> ***"[…] ARTÍCULO 17. REAJUSTE ESPECIAL.*** *Artículo modificado por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994. El nuevo texto es el siguiente:*
>
> ***Los senadores y representantes que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4a de 1992, tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez, de tal manera que su pensión alcance un valor equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas.***
>
> ***El valor de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas será del 75% del ingreso base para la liquidación pensional de los congresistas a que se refiere el artículo 5o del Decreto 1359 de 1993.***
>
> ***Este reajuste surtirá efectos fiscales a partir del 1o de enero de 1994.*** *El Gobierno nacional incluirá las respectivas partidas en el proyecto de ley anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia de 1994 […]" (Subraya y negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con la norma en cita, el reajuste especial de la mesada pensional era equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para ese momento, y **se estableció únicamente para los ex congresistas que se pensionaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de dicho año).**

La referida disposición también establecía que la liquidación del reajuste pensional, de quienes ostentaban la calidad de Congresistas con posterioridad al 18 de mayo de 1992, debía realizarse con base en el ingreso mensual promedio que éstos devengaban a la fecha en que se otorgaba la prestación, la cual, en todo caso, no podía ser inferior al 75% conforme el artículo 5º del mismo decreto.

Cabe resaltar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado se han pronunciado en varias oportunidades sobre el tema de discusión en este proceso,

en el sentido de reconocer la diferencia existente entre la liquidación del reajuste pensional establecida de quienes se pensionaron como congresistas antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y de quienes en ejercicio de dicho cargo, lo hicieron con posterioridad a esa fecha. Así, lo señalaron, entre otras, las siguintes providencias:

- Corte Constitucional. Sentencia T- 353 de 15 de mayo de 2012. Magistrado Ponente: doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

> ***"[…] la Sala encuentra en el presente caso una situación propicia para manifestar que se opone a que con fundamento en los beneficios que otorga el régimen de transición, se favorezca a personas que se acogen a regímenes pensionales diferentes a los que el régimen de transición preservó para ellos, en lo que configura una aplicación irracional del principio de favorabilidad con consecuencias atroces para la sostenibilidad fiscal.*** *En esa medida, esta Sala se aparta del precedente al que se adhirió la misma en la Sentencia T-771 de 2010, que se profirió respetando el que a su vez estableció la Sentencia T-483 de 2009.*
>
> ***De modo que esta Sala no comparte la decisión que el 08 de septiembre de 2010 profirió el Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá, y en general, este tipo de decisiones, ya que, en los casos como el presente, sólo debe aplicarse el régimen de pensiones para los congresistas y magistrados de altas Cortes a aquellas personas que a 01 de abril de 1994 desempeñaban dicho cargo o ya lo habían desempeñado.***
>
> *[…]*
>
> *La Sala se pregunta entonces algo cuya respuesta puede resultar obvia:* ***Cuando se dice 'el régimen anterior al que se encontraban afiliados' ¿A qué se hace referencia? Para la Sala, la respuesta lógica y razonable es que se hace alusión al régimen al que se encontraban afiliados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.***
>
> *De lo anterior se desprende otro interrogante:* ***Si los beneficios que confiere el régimen de transición se traducen en la preservación de los factores pensionales con base en los cuales las personas tenían la expectativa de pensionarse antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 ¿Es admisible que las personas que a 01 de abril de 1994 no tuvieran la expectativa de pensionarse con tales factores pensionales, posteriormente pretendan adquirir su pensión con base en los mismos? Para la Sala la respuesta no puede ser afirmativa****, ya que no se aplicaría el régimen en el que cotizaban las personas antes de la entrada en*

vigencia de la Ley 100, sino que debido a una favorabilidad in extremis se aplicaría un régimen al que las personas ni siquiera aspiraban a 01 de abril de 1994.

Al respecto, ***la Sala considera que la existencia del régimen de transición es en sí misma una manifestación del principio de favorabilidad, pues permite a las personas pensionarse dentro del régimen para el cual habían cotizado antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir, frente al cual se habían generado una expectativa. Considerar por el contrario que el régimen de transición posibilita que sus beneficiarios se acojan a regímenes a los que no podían acogerse a 01 de abril de 1994, excede la noción de transición pues no se está protegiendo lo que pretende el régimen, es decir, el derecho a pensionarse en el régimen al que aspiraban a hacerlo antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993****. Pretender ir más allá, desvertebraría el régimen de transición y se tornaría en una aplicación inviable del principio de favorabilidad que atentaría contra la sostenibilidad fiscal del Estado.*

En efecto, ***el principio de sostenibilidad fiscal se ha priorizado en tal medida que el constituyente determinó en el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, la inclusión de un parágrafo en el artículo 48 Superior, en el que se establece que a partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.***

Tal disposición lleva a replantear la forma como se han aplicado algunos regímenes, especialmente los que aún se encuentran vigentes en virtud del régimen de transición, y a cuestionar los factores que en reiteradas ocasiones se han tenido en cuenta para liquidar pensiones cuyos montos exceden el límite establecido por el constituyente. *De modo que* ***lo más sano, conveniente y razonable en aras de garantizar el principio sostenibilidad fiscal es la realización de una labor de revisión pensional,*** *tanto de las pensiones que superan los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes concedidas antes del 31 de julio de 2010, como aquellas que se concedieron con posterioridad, para que a futuro el monto de dichas pensiones no supere el límite que el Constituyente determinó -es decir, 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes-.*
Así, solo si la Sala Plena de esta Corporación acoge esta posición, será procedente la revisión de aquellas pensiones que se hayan concedido con base en una aplicación errónea del régimen de transición*, y con respecto a las mismas podrá solicitarse la revocatoria establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 […]"* (negrillas fuera de texto).

- Corte Constitucional. Sentencia C- 258 de 7 de mayo de 2013. Magistrado Ponente: doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta providencia la Corporación

Judicial reiteró el anterior criterio y expresamente afirmó que *"[…]* ***acceder al decreto de pensiones para congresista que no estuvieran en ejercicio al 1º de abril de 1994 sería tanto como desnaturalizar el régimen de transición consagrado*** *para Congresistas […]"* (negrillas fuera de texto).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 6 de mayo de 2015. Rad.: 2008 – 00526. Magistrado Ponente: doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

> *"[…] En* ***lo que concierne al Reajuste Especial, como la jurisprudencia reiterada de la Sala lo ha considerado****,* ***se constituye en un beneficio exclusivo para los excongresistas que fueron pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992,*** *es decir,* ***antes del 18 de mayo de 1992****; al que únicamente tienen derecho por* ***una sola vez*** *y que no conlleva a una reliquidación anual del ingreso base de liquidación pensional sino una actualización de la pensión,* ***como medida tendiente a soslayar la desigualdad surgida con la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento constitucional, entre quienes siendo Congresistas se pensionaron con anterioridad a la Ley 4ª de 1992*** *y los que en igual condición se pensionaron o pensionarían con posterioridad a la misma.*
>
> ***Se tiene entonces, que el beneficio del Reajuste Especial difiere sustancialmente del Derecho Pensional Especial para los Congresistas, en tanto que el primero, se le concede al excongresista, que lo fue antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, es decir, sobre un derecho pensional ya consolidado, mientras que el segundo, alude a la situación del Parlamentario que lo es luego de dicha vigencia y que se va a pensionar.***
>
> *Con tal distinción es evidente, que mal se haría en concluir que el Reajuste Especial asciende al 75% de lo devengado por un Congresista, porque no es viable colocar en el mismo plano de igualdad a dos grupos que objetivamente son perfectamente diferenciables;* ***valga la pena resaltar, a quienes ya se habían pensionado para el 18 de mayo de 1992 y quienes aún no habían adquirido tal derecho.***
>
> *Así se establece, que* ***el Reajuste Especial, es aquel al cual tienen derecho los exlegisladores, sólo por una vez,*** *que asciende al 50% del promedio de las pensiones devengadas* ***por los Congresistas para el año 1994, con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994, habida cuenta que se pensionaron antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992*** *[…]"* (negrillas fuera de texto).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección “A”. Sentencia de 7 de abril de 2016. Rad.: 2006 – 08117. Magistrado Ponente: doctor Gabriel Valbuena Hernández.

> *“[…]* ***Del examen sistemático de los dispositivos reseñados, infiere la Sala, tal y como se encuentra decantado en su jurisprudencia reiterada, que el reajuste especial, se constituye en un beneficio exclusivo para los excongresistas que fueron pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, es decir, antes del 18 de mayo de 1992****; al que sólo tienen derecho por una sola vez y que no conlleva a una reliquidación anual del ingreso base de liquidación pensional sino una actualización de la pensión,* ***como medida tendiente a soslayar la desigualdad surgida con la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento constitucional, entre quienes en calidad de Congresistas se pensionaron con anterioridad a la Ley 4ª de 1992 y los que en igual condición se pensionaron o pensionarían con posterioridad a la misma*** *[…]”* (negrillas fuera de texto).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección “A”. Sentencia de 10 de agosto de 2017. Rad.: 2002 – 05275. Magistrado Ponente: doctor William Hernández Gómez.

> *“[…]* ***En conclusión:***
>
> ***El Decreto 1359 de 1993 se aplica antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para efectos de reconocimiento de la pensión de jubilación, a quien por disposición de los artículos 1.º y 4.º cumplieran los siguientes requisitos: a) Que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 4.ª de 1992 (18 de mayo de 1992) ocupara el cargo de senador o representante a la Cámara (artículo 1.º), y que se encontrara afiliado al fondo pensional del Congreso (FONPRECON) realizando el respectivo pago de las cotizaciones (artículo 4.º)*** *y;* ***b)*** *Rige también la situación de 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 artículo 1.°, inciso 2.° de la Ley 19 de 1987 (parágrafo artículo 4.º).*
>
> *[…]*
> *Cumplidos estos presupuestos debe reconocerse la pensión en cuantía equivalente al 75% de lo que resulte de la aplicación de los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993 de acuerdo con lo expuesto en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta para el efecto, lo estatuido en los artículos 5.º y 6.º del Decreto 1359 de 1993.*
>
> ***ii) Entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Régimen de transición para congresistas.***

El Legislador expidió la Ley 100 de 1993 con la cual creó el Sistema General de Pensiones. Su propósito era unificar los requisitos para reconocer dicha prestación social a todos los habitantes del territorio nacional. No obstante, el mismo sistema exceptuó de su aplicación a quienes fueran beneficiarios de un régimen especial.

A su vez, la mencionada ley en el artículo 273 preceptuó que el Gobierno Nacional podía incorporar a los congresistas al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero con respeto de los derechos adquiridos, en los términos señalados en el artículo 36.

En ejercicio de esa facultad se expidió el Decreto 691 de 1994. El artículo 1.º literal (b) de esta normativa, incluyó a estos servidores públicos en el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993. No obstante, en el parágrafo del mentado artículo se especificó que ello se efectuaba sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 1359 de 1993 y las normas que lo modifiquen o adicionen[32]*.* ***Ahora, tal situación solo operaba a partir del 1º de abril de 1994 por disposición del artículo 2º del Decreto 691 de 1994***[33]*.*

Finalmente, se expidió el Decreto 1293 de 1994 que exceptuó - en el artículo 1º - de la aplicación de la Ley 100 de 1993 a quienes cumplieran los requisitos del régimen de transición que se fijó en el artículo 2.º de la misma disposición así:

« […] ARTICULO 2o. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS SENADORES, REPRESENTANTES, EMPLEADOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y DEL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO. Los senadores, los representantes, los empleados del Congreso de la República y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso, ***tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siempre que a 1º de abril de 1994, hayan cumplido alguno de los siguientes requisitos:***

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

b). Haber cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más *[…]» (Subraya y negrilla fuera de texto).*

---

[32]Decreto 691 de 1994 «[…] Artículo 1º. […] PARÁGRAFO. La incorporación de los servidores públicos de que trata el presente Decreto se efectuará sin perjuicio de los establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 104 de 1994, Decreto 314 de 1994 y Decreto 1359 de 1993 y las normas que los modifiquen y adicionen […]».

[33] «[…] ARTICULO. 2º—Vigencia del sistema general de pensiones para los servidores públicos. El sistema general de pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, comenzará a regir para los servidores públicos del orden nacional incorporados mediante el artículo 1º de este decreto, **el 1º de abril de 1994** […]» (Negrilla de la Sala).

Cumplidos los requisitos enunciados los congresistas adquieren, en virtud del artículo 3.º de la misma disposición[34], el derecho a que su pensión de jubilación sea reconocida y liquidada conforme las normas del Decreto 1359 de 1993, esto es, se les aplican los requisitos de edad (50 años), tiempo de servicios (20 años) o número de semanas cotizadas y la base de liquidación establecidos en dicha norma.

[…]

En cuanto a la reincorporación posterior a que se hace referencia, la jurisprudencia de esta Sección[35] señaló que ello procede con respecto a los parlamentarios que fueron elegidos antes del 18 de mayo de 1992, estaban pensionados y renunciaron temporalmente a su pensión de jubilación para reincorporarse al cargo ante una nueva elección, siempre que la reincorporación se hubiese realizado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992.

En conclusión:

El Decreto 691 de 1994 incorporó al Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, a los servidores públicos del Congreso de la República.

No obstante, y en virtud del régimen de transición señalado en el artículo 2º del Decreto 1293 de 1994, la Ley 100 de 1993 no es aplicable a quienes al 1.º de abril de 1994: (i) tengan 40 o más años de edad si es hombre o treinta y cinco (35) o más años de edad si es mujer y/o (ii) que hubieran cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más. En este caso la norma que rige es el Decreto 1359 de 1993.

Se aclara que no se aplica el régimen de transición a quienes no hubieran ostentado la calidad de congresistas entre el 18 de mayo de 1992 y el 1.º de abril de 1994, o no fueran reincorporados en ese cargo en períodos posteriores a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 *y mínimo por un año, como antes se anotó.* ***Este último evento se refiere a quienes estaban pensionados y renunciaron***

---

[34] «[…] ARTICULO 3o. BENEFICIOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Los senadores y representantes que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad y tiempo de servicios o número de semanas cotizadas establecidos en el Decreto 1359 de 1993, así como el monto de la pensión, forma de liquidación de la misma e ingreso base de liquidación establecidos en el mismo decreto. […]».

[35] En la sentencia con Radicado 25000-23-25-000-2005-09117-01 (1476-2007), demandante: Teodolindo Avendaño, Demandado: FONPRECON, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren proferida por el día 21 de noviembre de 2013 la Sección Segunda, Subsección A al resolver un caso similar al aquí tratado y en el cual negó la reliquidación pensional dispuso: «[…] Igualmente, son destinatarios de este Régimen Especial, quienes habiendo sido Congresistas en el pasado y que estén pensionados, **luego se reincorporen al servicio como Parlamentarios encontrándose en condición de activos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992**, efectuando el respectivo aporte al Fondo, para lo cual hayan renunciado temporalmente a recibir pensión de jubilación reconocida con anterioridad, siempre que el nuevo lapso de vinculación al Congreso no sea inferior a un año en forma continua o discontinua […]». (Subraya y negrilla fuera de texto).

> ***temporalmente a su pensión de jubilación para reincorporarse al cargo ante una nueva elección*** *[…]"* (negrillas fuera de texto).

Siguiendo la jurisprudencia transcrita, el régimen especial de Congresistas se aplica a quienes, a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 4 de 1992 (18 de mayo de 1992), ocuparan el cargo de Senador de la República o de Representante a la Cámara y se encontraran afiliados al Fondo Pensional del Congreso de la República – FONPRECON, realizando el respectivo pago de las cotizaciones.

Como se advierte, la única diferencia que se plantea entre los servidores públicos afiliados a un sistema pensional en el momento en que entró a regir la nueva ley, y los no lo estaban, se circunscribe a que los primeros se pensionarán de conformidad con los requisitos y en las condiciones del régimen al que estaban afiliados, y los otros, con base en el régimen general de la Ley 100 de 1993.

Así pues, no son beneficiarios del régimen de transición de los Congresistas que, para el período comprendido entre el 18 de mayo de 1992 y el 1º de abril de 1994, no ostentaran tal condición.

(ii) El Acto Legislativo 01 de 2005 y los principios de equidad y sostenibilidad fiscal

A través del Acto Legislativo 01 de 2005[36], el Congreso de la República llevó a cabo una de las reformas constitucionales más importantes en torno al régimen pensional en Colombia. Con su expedición se buscó la materialización de los mandatos constitucionales de protección de todos los habitantes del territorio, en especial, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en aras de asegurar la vigencia de un orden justo.

En efecto, fueron establecidas distintas medidas para hacer frente a los graves problemas que se han presentado en materia de financiación del pasivo pensional, razón ésta por la que se introdujo el concepto de equidad y el principio de sostenibilidad financiera como pilares inamovibles de la estructura del Sistema General de Seguridad Social en Colombia.

---

[36] *"[…] por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política […]".*

Nótese que, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, es deber y obligación del Estado amparar a todos los habitantes frente a los riegos y contingencias que los afectan, conforme a los principios de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad.

Por su parte, el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece que es obligación del Estado garantizar *"[…] a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social […]*", lo anterior teniendo en cuenta que *"[…] la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado […]".*

Así pues, el precitado acto legislativo, en armonía con lo ya dispuesto en el artículo 48 *ibídem*, introdujo una nueva concepción de justicia al sistema desde el punto de vista financiero; la justificación *"[…] no era otra que disponer de los recursos económicos para ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población […]"*[37], para tal fin, se establecieron los instrumentos y mecanismos que permitirían su estabilidad y suficiencia con el fin de hacer material y real el derecho pensional de todos.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo[38] se buscó asegurar *"[…] el derecho efectivo a una pensión de los colombianos, conciliando este concepto con la necesidad del Estado de direccionar recursos para cumplir sus funciones y deberes frente a la salud, educación y otros gastos sociales […]".*

Bien lo puso de presente la Corte Constitucional[39] cuando sostuvo que *"[…] con la Ley 100 se buscó aplicar los principios constitucionales y* ***solucionar problemas financieros en materia pensional, resultado de algunas decisiones como bajas cotizaciones, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados****; sin embargo, estos problemas no pudieron ser del todo solucionados y la situación se agravó por razones demográficas, como la disminución de la natalidad, fecundidad y mortalidad, lo cual condujo al aumento de la esperanza de*

---

[37] Congreso de la República. Gaceta 385 de 2004.
[38] *Ibídem*.
[39] Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

vida; ésta pasó de 61 años en la década de los 70, a 70 años en la década de los 90 y posiblemente aumentará a 74 años en el 2015. Además, antes de la Ley 100 se calculaba la duración de un pago de pensión por 15 años en promedio, término que se tenía en cuenta para fijar el valor de las cotizaciones; ahora esta expectativa está en 26 años, incluyendo el disfrute por parte de beneficiarios, lo cual crea una gran desproporción entre las cotizaciones que recibe el sistema y los beneficios que debe sufragar […]".

Igualmente, recordó[40] que *"[…] las medidas tomadas con la ley 100 no fueron suficientes para solucionar los problemas y a éstos se sumó la fase de recesión de la economía colombiana de la segunda mitad de los 90 y comienzos del presente siglo, el desempleo e informalidad no han permitido que los afilados aporten cumplidamente y el nivel de inactivos en el sistema se ha ido elevando. Aunado a esto, dicha ley, no incluyó todos los sectores, excluyó las fuerzas militares, el Magisterio y Ecopetrol, tampoco afectó las convenciones o pactos colectivos celebrados y tampoco impidió que se siguieran celebrando […]".*

Para la Corte Constitucional[41] *"[…] la* ***sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones*** *[…] motivó la unificación de las reglas y* ***la eliminación de beneficios desproporcionados****. El establecimiento expreso de que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de que las leyes futuras deben guiarse por este criterio […]".*

Así pues, la reforma se fundamentó, esencialmente, en que se presentó *"[…] una situación insostenible en la medida en que serían los actuales y futuros contribuyentes los que debían financiar la deuda causada por las pensiones corrientes y, además, su gasto social y sus propias futuras pensiones. El déficit operacional por pasivos pensionales de los últimos 12 años, ascendía antes de la Ley 797 de 2003 al 30.5% del PIB, es decir que equivalía el 60% de la deuda pública total, lo cual era insostenible macroeconómica y fiscalmente. La carga sobre la generación actual y las futuras no era consistente con los ingresos de las mismas. El valor de la proyección del déficit pensional de acuerdo con cifras del DNP ascendía antes de la expedición de la Ley 797 al 207% del PIB del 2000, en*

---

[40] *Ibídem*.
[41] *Supra*.

un horizonte de 50 años, por lo cual el Gobierno se propuso reformar el sistema pensional y el Congreso aprobó las Leyes 797 y 860 de 2003 con lo que se logró disminuir el déficit pensional a 170.2% en el mismo horizonte, lo cual es bueno pero no satisfactorio […]"[42].

De esta manera, como se advierte, el Sistema de General de Pensiones presentó graves y determinantes dificultades financieras, razones que justificaron la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República, la cual, se repite, tuvo por finalidad garantizar el principio de equidad en materia pensional limitando e, incluso, eliminando los regímenes especiales existentes por el riesgo que se estaba generando en el referido sistema.

La reforma también unificó las reglas en torno al Sistema General de Pensiones, para lo cual consagró las siguientes directrices:

- Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

- **Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, <u>así como las demás condiciones que señala la ley</u>**, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

- Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

---

[42] Congreso de la República. Gaceta 385 de 2004.

- A partir de la vigencia del Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno que contempla condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-353 de 2012[43], señaló que *"[…]* ***tal disposición lleva a replantear la forma como se han aplicado algunos regímenes, especialmente los que aún se encuentran vigentes en virtud del régimen de transición, y a cuestionar los factores que en reiteradas ocasiones se han tenido en cuenta para liquidar pensiones cuyos montos exceden el límite establecido por el constituyente*** *[…]".*

En este contexto, se determinó que lo más conveniente y razonable en aras de garantizar el principio sostenibilidad fiscal, es la realización de una labor de revisión pensional, ello con la finalidad de determinar si los beneficiarios de los regímenes especiales cumplen con los requisitos y condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico.

(iii) El alcance de la sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013, proferida por la Corte Constitucional, respecto de los derechos pensionales reconocidos sin el lleno de los requisitos y condiciones establecidas en la Ley 4ª de 1992 y su reglamentarios.

En cuanto al alcance de la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, fundamento del recurso extraordinario de revisión incoado por FONPRECON, la Sala advierte que la misma, al pronunciarse sobre las expresiones y apartes contenidos en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, concluyó, que *"[…]* ***acceder al decreto de pensiones para congresista que no estuvieran en ejercicio al 1º de abril de 1994 sería tanto como desnaturalizar el régimen de transición consagrado*** *para Congresistas […]".*

---

[43] Corte Constitucional. Sentencia T-353 de 2012. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Asimismo, sostuvo que, de manera general, "*el precepto demandado tal y como viene siendo interpretado por el derecho viviente desconoce los artículos 13 y 48 de la Constitución Política*", por cuatro razones, a saber:

> *"4.3.5.1.* ***Permite que personas cobijadas por el régimen de transición, que no estaban afiliadas al régimen especial del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 el 1º de abril de 1994, puedan beneficiarse de él.***
>
> *(…)*
>
> *4.3.5.2.* ***La interpretación vigente del precepto también lesiona el principio de igualdad, ya que conlleva a que un grupo de personas que pertenecen a los sectores mejor situados económicamente dentro de la población, sean favorecidos por ventajas también económicas de las que no gozan el resto de la población pensionada y que además suponen un alto subsidio con recursos públicos;***
>
> *(…)*
>
> *4.3.5.3.* ***Al permitir que los recursos de la seguridad social no se destinen con prelación a los sectores más pobres y vulnerables****, sino a personas con altos ingresos, cuyas cotizaciones carecen de una relación de correspondencia con el monto de la pensión que les fue reconocida…".*
>
> *4.3.5.4. Por último,* ***la norma como viene siendo interpretada la disposición, conduce a la existencia de ventajas claramente desproporcionadas a favor de un grupo de personas en una situación socio-económica mejor que la del resto de la población*** *y que implican un* ***sacrificio injustificado de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen la seguridad social****, así como un o****bstáculo al cumplimiento del mandato de ampliación progresiva del sistema de seguridad social*** *para cubrir a las personas de menores ingresos que viven su vejez en condiciones de alta vulnerabilidad"* (Negrillas fuera de texto).

Como consecuencia de lo anterior, la Corte, en la providencia en comento, dispuso lo siguiente:

> *"****Primero.-*** *Declarar* ***IMPROCEDENTE*** *la solicitud de nulidad del proceso, por falta de legitimación.*
>
> ***Segundo.-*** *Declarar* ***INEXEQUIBLES*** *las expresiones "durante el último año y por todo concepto", "Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal", contenidas en el*

primer inciso del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, así como la expresión "por todo concepto", contenida en su parágrafo.

***Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLES** las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable, en el entendido que:*

***(i)** No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo.*

***(ii)** Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.*

***(iii)** Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.*

(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1º de julio de 2013.

Cuarto.- Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley, en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia, se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia.

***Sexto.- COMUNICAR** a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y al Ministerio del Trabajo la presente sentencia para que velen por su efectivo cumplimiento"* (Negrillas fuera de texto).

Cabe resaltar que para sustentar la decisión, la Corte Constitucional, en la misma sentencia C-258 de 2013, hizo un análisis de cada uno de los elementos que

integran el precepto demandado y, específicamente, respecto de los beneficiarios, factores de liquidación, ingreso base de liquidación y topes pensionales.

En relación con la aplicación del régimen de transición de los Congresistas, sostuvo que para ser beneficiario de un régimen especial en razón del régimen de transición, resultaba absolutamente necesario estar afiliado al mismo al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, dado que considerar lo contrario sería tanto como desnaturalizar el régimen de transición, tal y como se observa a continuación:

> *"[…] 3.9.4.* ***Interpretación que ha dado la jurisprudencia sobre la exigencia de vinculación al régimen de transición al 1 de abril de 1994***
>
> *La aplicación del régimen de transición de los Congresistas y de los Magistrados de las Altas Cortes, ha planteado ante la jurisdicción el interrogante si para acceder a un régimen especial resulta necesario encontrarse vinculado al mismo al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.*
>
> *3.9.4.1.* ***En un principio, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente la Sentencia C-596 de 1997, señaló de forma categórica que para ser beneficiario de un régimen especial en razón del régimen de transición, resultaba absolutamente necesario estar afiliado al mismo al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.***
>
> ***En dicha providencia, la Corporación estudió la constitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, específicamente la expresión "al cual se encuentren afiliados".*** *La norma demandada señalaba:*
>
> *"La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley."*
>
> ***Los accionantes consideraban que la expresión "al cual se encuentran afiliados", contenida en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, era violatoria del principio de favorabilidad y establecía una discriminación entre quienes al momento de entrar en vigencia el nuevo Sistema de Seguridad***

Social Integral (Ley 100 de 1993), a pesar de cumplir los requisitos establecidos, no se encontraran en ningún régimen o lo estaban en uno menos beneficioso*.*

La Corporación expuso varias razones por las cuales dicha exigencia resultaba razonable. En primer lugar, adujo que en consideración a que la Ley 100 de 1993 buscaba proteger una expectativa de ser pensionado bajo las reglas del régimen al cual se estaba inscrito*, resulta necesario que efectivamente el beneficiado estuviera en él al momento de entrar a regir la Ley 100, de lo contrario, no existía ninguna expectativa que proteger. La Corporación señaló:*

"(…) quienes a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraban trabajando y adscritos a un determinado régimen pensional, no tenían propiamente un derecho adquirido a pensionarse según los requisitos establecidos por ese régimen ; tan solo tenían una expectativa de derecho frente a tales condiciones o exigencias. No obstante, la nueva ley de seguridad social les concedió el beneficio antes explicado, consistente en la posibilidad de obtener la pensión según tales requisitos. Obviamente, la Ley 100, justamente en la expresión demandada, exigió que los acreedores a tal beneficio estuvieran afiliados a algún régimen pensional.

Luego, por elementales razones de lógica jurídica, era necesario establecer el condicionamiento de estar afiliado a algún régimen pensional para efectos de ser acreedor al beneficio derivado del régimen de transición, consistente en poder pensionarse de conformidad con los requisitos y condiciones previstos para el régimen anterior."

En segundo lugar, señaló que el principio de favorabilidad se aplicaba cuando efectivamente se tiene expectativa frente a un derecho*. Señaló expresamente la Corporación:*

"El principio de favorabilidad supone que existen dos normas jurídicas que regulan una misma situación de hecho, y que una de ellas es más favorable que la otra. Pero ambas normas deben estar vigentes en el momento en que el juez que analiza el caso particular va a decidir cuál es la pertinente. La violación del principio de favorabilidad laboral que se plantea en la demanda, se estructura por la comparación entre el nuevo régimen y el régimen derogado, por lo cual carece de fundamento, ya que no estando de por medio derechos adquiridos, al legislador le es permitido definir libremente los requisitos para acceder a un derecho-prestación de contenido económico-social, tal cual es el derecho a la pensión de jubilación."

3.9.4.2. No obstante, posteriormente, el Consejo de Estado al estudiar una acción de nulidad contra el decreto que extiende los beneficios pensionales a favor de los Magistrados de las Altas Cortes, adoptó la tesis contraria y señaló que para ser beneficiario de un régimen especial, no resulta necesario estar inscrito en él al 1 de abril de 1994, incluso procede si se inscribe en forma posterior.

[…]

3.9.4.3. Esta misma posición fue acogida en sede de tutela, especialmente cuando esta Corporación ordenó el reconocimiento de las pensiones de Magistrados de las Altas Cortes bajo el régimen especial, aun cuando tomaron posesión de los cargos en una fecha posterior al 1° de abril de 1994. Así, en la Sentencia T-483 de 2009, la Corporación consideró que se presentaba una vía de hecho por parte de Cajanal al exigir a un ex Magistrado haber estado vinculado como tal al momento de entrar en vigencia la Ley 100.

3.9.4.4. ***No obstante, en la reciente Sentencia T-353 de 2012 , la Sala Séptima de Revisión hace un cambio en esta posición al considerar que la misma se traduce en una desnaturalización del régimen de transición*** *[…]"* (negrillas fuera de texto).

En cuanto a los efectos de la aplicación de la citada decisión, la Sala encuentra que la Corte Constitucional sostuvo que (i) **a partir de la sentencia, ninguna pensión**, causada bajo el régimen especial de Congresistas consagrado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992**, se podrá reconocer ni liquidar por fuera de las condiciones que fijan la interpretación conforme a la Constitución**; (ii) a partir del 1º de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa y; (iii) **las autoridades administrativas revocarán o reliquidarán las pensiones que, bajo el amparo del artículo 17 Ley 4ª de 1992, se hayan reconocido con fraude a la ley o con abuso del derecho.**

Como se vislumbra, el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional diferenció los casos y eventos en los cuales procedía el mencionado ajuste, de esta manera distinguió entre:

- Las **pensiones adquiridas con abuso al derecho o fraude a la ley**.

- Las **pensiones reconocidas sin abuso del derecho ni fraude a la ley**, hipótesis que distingue dos situaciones:

    - La primera referida a aquellos derechos pensionales causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y que fueron adquiridos

cumpliendo todos los requisitos legales, atendiendo los criterios jurisprudenciales vigentes, bajo la convicción de estar actuando de buena fe y bajo los factores salariales de cotización establecidos por el Gobierno Nacional no por voluntad del cotizante.

- **En la segunda**, **se encuentran aquellas situaciones en las que, aun cuando no encuadran en las hipótesis de abuso del derecho ni fraude a la ley, resulta improcedente predicar de ellas un completo cumplimiento de las condiciones para beneficiarse del régimen pensional dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992**.

- Las **pensiones amparadas por la confianza legítima y la buena fe**. **En este evento se encuentran todos aquellos beneficiarios** del régimen especial dispuesto por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, **que se hallaban vinculados a este régimen, de conformidad con la normatividad vigente al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993, esto es, al 1º de abril de 1994**.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y en relación con las pensiones adquiridas con abuso al derecho o fraude a la ley, la Corte Constitucional precisó que el pensionado no tiene un derecho adquirido, y por tanto, la Administración podrá proceder a revocar y reliquidar el derecho pensional, para lo cual deberá adelantar un procedimiento que garantice a los afectados su derecho a la defensa, con la posibilidad de la interposición de los recursos pertinentes, lo anterior en razón a la naturaleza de la discusión y a la presunción de legalidad del acto, la cual, por lo demás, deberá ser desvirtuada por la propia Administración.

De otro lado, en lo atinente a aquellos beneficiarios del régimen especial dispuesto por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que, de conformidad con la normatividad vigente, se encontraban vinculados a este régimen al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993, esto es, al 1º de abril de 1994, y que adquirieron el derecho pensional cumpliendo todos los requisitos legales, bajo la convicción de estar actuando de buena fe y bajo los factores salariales de cotización establecidos por el Gobierno Nacional, la Administración debe ajustar tales pensiones, sin necesidad de hacer reliquidaciones caso por caso, hasta el monto

de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tope pensional que fue dispuesto por el Constituyente como razonable.

Finalmente, y de manera general, **respecto de las asignaciones pensionales que fueron reconocidas con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, pero sin tener en cuenta la totalidad de las exigencias y requisitos para la aplicación de dicho régimen y frente a las cuales no puede señalarse que existió abuso del derecho o fraude a la ley, se deberá iniciar el procedimiento previsto en el artículo 19 o en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el fin de revisar o reliquidar el monto de las mesadas**.

La anterior descripción casuística, por razones metodológicas, se detalla en el siguiente cuadro:

Modo de adquirir el Derecho Pensional	**Regla establecida: principio de equidad y sostenibilidad fiscal**	**Procedimiento**	**Justificación**
(i) Pensiones reconocidas con abuso del derecho o fraude a la ley			
Con abuso al derecho o fraude a la ley	*La Administración podrá proceder a **revocar y reliquidar** el derecho pensional.* *La reliquidación de la pensión puede ser inferior a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*	*Mediante el procedimiento que garantice a los afectados su derecho a la defensa.*	*Garantizar el derecho de contradicción teniendo en cuenta la naturaleza de la discusión.* *La carga de la prueba para desvirtuar la legalidad del derecho es de la Administración.* *No puede desconocerse el mínimo vital del pensionado o de sus beneficiarios y asegurarse la*

			protección de los derechos de las personas de la tercera edad.
(ii) Pensiones reconocidas sin abuso del derecho ni fraude a la ley			
Derechos pensionales causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que no cumplían con todos los requisitos legales, pero sin abuso ni fraude a la ley.			
Derechos causados en virtud del art. 17 de la Ley 4/92, de aquellos funcionarios que al 1/04/94 ***no se encontraban inscritos en el referido régimen especial****, y obtuvieron una liquidación o reliquidación de la pensión con clara desproporción, en relación con la que le habría correspondido en una aplicación conforme a la Constitución del mencionado régimen.*	*La Administración debe* ***revisar o reliquidar*** *las mesadas pensionales.* *La reliquidación de la pensión puede ser inferior a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*	*Mediante el procedimiento previsto en los artículos 19 o 20 de la Ley 797 de 2003.* *El primero, para las pensiones reconocidas exclusivamente por vía administrativa.* *El segundo, para las pensiones reconocidas en cumplimiento de una sentencia judicial.*	*Garantizar el derecho de contradicción teniendo en cuenta la naturaleza de la discusión.* *La carga de la prueba para desvirtuar la legalidad del derecho es de la Administración.* *No puede desconocerse el mínimo vital del pensionado o de sus beneficiarios y asegurarse la protección de los derechos de las personas de la tercera edad.*
Derechos causados en virtud del art. 17 de la Ley 4/92, pero que ***a través de decisiones administrativas o judiciales,*** *obtuvieron el reajuste de su pensión con el único propósito de equiparar la pensión del*	*La Administración debe revisar o reliquidar las mesadas pensionales.* *La reliquidación de la pensión puede ser inferior a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*	*Mediante el procedimiento previsto en los artículos 19 o 20 de la Ley 797 de 2003.*	*Garantizar el derecho de contradicción teniendo en cuenta la naturaleza de la discusión.* *La carga de la prueba para desvirtuar la legalidad del derecho es de la Administración.*

interesado a la de otro congresista que se pensionó con base en un ingreso superior, sin que existiese norma que ordenara tal equiparación			*No puede desconocerse el mínimo vital del pensionado o de sus beneficiarios y asegurarse la protección de los derechos de las personas de la tercera edad.*
Las pensiones causadas con posterioridad al 31 de julio de 2010.	*La Administración debe revisar o reliquidar las mesadas pensionales.* *La reliquidación de la pensión puede ser inferior a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*	*Mediante el procedimiento previsto en los artículos 19 o 20 de la Ley 797 de 2003.*	*Garantizar el derecho de contradicción teniendo en cuenta la naturaleza de la discusión.* *La carga de la prueba para desvirtuar la legalidad del derecho es de la Administración.* *No puede desconocerse el mínimo vital del pensionado o de sus beneficiarios y asegurarse la protección de los derechos de las personas de la tercera edad.*
(iii) Pensiones amparadas por la confianza legítima y la buena fe			
Derechos pensionales causados al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, de aquellos beneficiarios que ***se encontraban vinculados al***	*La Administración debe* ***reajustarla*** *el derecho pensional,* ***sin necesidad de hacer reliquidación caso por caso****.* *El reajuste de la pensión se da hasta*	*No es una* ***reliquidación*** *sino un* ***ajuste*** *hacía el futuro.*	*La medida se adoptó armonizando lo resuelto con los principios de la buena fe y confianza legítima.*

régimen al 1 de abril de 1994 y cumplieron con todos los requisitos legales	*bajar a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tope pensional que fue dispuesto por el Constituyente como razonable.*		

Sobre los supuestos de aplicación de la regla establecida por la Corte Constitucional respecto de las distintas hipótesis que se presentan en relación con los derechos pensionales adquiridos con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, la Sala considera que las mismas guardan coherencia con los derechos adquiridos de los beneficiarios, el derecho fundamental al debido proceso y los principios de buena fe y confianza legítima.

Así las cosas y para el caso que ocupa la atención de la Sala, en aquellos eventos en los cuales el beneficiario del derecho pensional no cumpliera con la totalidad de las exigencias y requisitos para la aplicación del régimen establecido en la Ley 4 de 1992 y sus reglamentarios[44], se deberá iniciar el procedimiento previsto en el artículo 19 o en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el fin de revisar el mismo.

(iv) Los derechos adquiridos y el principio de igualdad en el marco de la revisión de derecho pensionales reconocidos mediante sentencias judiciales

De acuerdo con lo expuesto por el apoderado de la señora Leonor Serrano de Camargo, merece especial pronunciamiento el tema de los derechos adquiridos de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C-258 de 2013. Al respecto la Sala estima pertinente transcribir lo considerado por el Alto Tribunal, lo cual es prohijado por esta Corporación:

> *"[…] El artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, tal y como se encuentra actualmente configurado como derecho viviente, resulta en la mayor parte de sus aspectos, contrario a la cláusula de igualdad y desproporcionado desde el punto de vista de los principios que guían la seguridad social y los fundamentos y fines del Estado Social de Derecho, según el artículo 48 Superior y las disposiciones adoptadas por el Acto Legislativo 1 de 2005.*

[44] Tal es el caso de los beneficiarios que se encontraban vinculados al régimen de pensiones de los Congresistas al 1 de abril de 1994 y cumplieron con todos los requisitos legales.

No obstante, no desconoce esta Corporación que el Constituyente estableció en el Acto Legislativo 1 de 2005 una protección a los derechos pensionales adquiridos según la cual, tal como se explicó en apartes previos, no es posible afectar la existencia misma del derecho a la pensión. Sin embargo, se analizará si los efectos del derecho, representados en el pago de las mesadas pensionales futuras, en razón del carácter retrospectivo de las normas, pueden ser cobijados por los efectos de este fallo.

Cabe desde aquí señalar que la garantía de los derechos adquiridos no es absoluta. De igual manera, esta Corporación ha afirmado sostenidamente, que ningún derecho, ni siquiera los derechos fundamentales, tienen este carácter.

En vista de lo anterior y en concordancia con lo estudiado en el acápite de derechos adquiridos de la parte motiva de esta providencia, constituyen elementos intangibles de los derechos adquiridos las relaciones ya consagradas o a las situaciones agotadas definitivamente, es decir, derechos que ya han ingresado de manera irreversible al patrimonio de la persona*.*

La consecuencia de ello es que esta sentencia no puede ser invocada para exigir devoluciones de dinero por concepto de ingresos pensionales.

No obstante, ello no se traslada de forma automática a los efectos que se proyectan hacia el futuro. ***Estos no son absolutamente inmunes, puesto que la intangibilidad sólo se predica del derecho mismo -derecho a la pensión- y de los efectos ya producidos -mesadas pensionales pasadas****-.*

En atención a las anteriores consideraciones, ***resultaría contrario a todo lo previamente expuesto en relación con los propósitos del Estado Social de Derecho, de los principios de igualdad y los del sistema de seguridad social en pensiones, no someter, bajo ciertas condiciones, las mesadas futuras, a la declaratoria de inconstitucionalidad que aquí se constata****. Cabe recordar que el pago de las mesadas pensionales causadas de conformidad con el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 cuenta con un importante componente de subsidio estatal, y por tanto, al tratarse de recursos de naturaleza pública,* ***estos pueden ser legítimamente limitados, en aras de cumplir con los propósitos de un Estado Social de Derecho […]****"* (Negrillas fuera de texto).

Con base en lo anterior, la Sala observa que la Corte Constitucional protegió los derechos adquiridos de la retroactividad normativa, es decir, de las situaciones ya consolidadas y no de las condiciones de ejercicio de dichos derechos.

Si bien el artículo 58 de la Constitución Política dispone que *"[…] se garantizan […] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por las leyes posteriores […]"*, lo cierto es que, por el contrario, aquellos adquiridos con violación a ello no gozarán de la protección en comento.

En efecto, como se precisó en los numerales anteriores, quienes a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraban trabajando y adscritos a un determinado régimen pensional, no tenían propiamente un derecho adquirido a pensionarse según los requisitos establecidos por ese régimen; tan solo tenían una expectativa de derecho frente a tales condiciones o exigencias.

Cabe advertir que la Corte fue clara en señalar que *"[…] la Ley 100, justamente en la expresión demandada, exigió que los acreedores a tal beneficio estuvieran afiliados a algún régimen pensional […]",* y agregó que *"[…] No podía ser de otra forma, porque de lo contrario, "[…] ¿Cuáles serían los requisitos o condiciones más favorables que se harían prevalecer frente a las exigencias de la nueva ley? Si la persona no estaba vinculada a ningún régimen pensional, no existía ni siquiera la expectativa de derecho a pensionarse según determinados requisitos, que por simple sustracción de materia eran imposibles de precisar […]"*[45].

Aunado a lo anterior, tampoco puede predicarse la vulneración al derecho a la igualdad, en tanto que la norma regulaba dos supuestos bien diferenciables: (i) el reconocimiento y pago del reajuste especial a quien había sido congresista antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992; y (ii) la definición del monto pensional en cuantía del 75% para quien se desempeñaba como congresista luego de la vigencia de dicha Ley, sin haber consolidado su derecho pensional.

En suma, en materia de derechos fundamentales y de respeto a las garantías constitucionales como las aquí analizadas, los derechos reconocidos sin el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico no tienen el carácter de absolutos, dado que son meras expectativas y responden a derechos que pueden ser revisados en los términos establecidos por

[45] Corte Constitucional. Sentencia C-596 de 1997.

el ordenamiento jurídico, tal y como ocurre en el caso que ahora ocupa la atención de la Sala.

(v) Solución del caso concreto

La señora Leonor Serrano de Camargo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 1518 del 12 de octubre de 2005, por medio de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, denegó la reliquidación de la pensión vitalicia de jubilación y de la Resolución 2121 del 22 de diciembre de 2005 que resolvió el recurso de reposición.

A título de restablecimiento, solicitó que se condenara a FONPRECON a reliquidar la pensión de vejez en cuantía equivalente al 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el último año de servicios como senadora de la República, de acuerdo con lo establecido en las Ley 4 de 1992 y en el Decreto 1359 de 1993, y deprecó el pago de los ajustes de valor sobre las sumas que resultaren adeudadas.

Al respecto, la Subsección B, Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 28 de febrero de 2008, denegó las súplicas de la demanda, por cuanto la señora Leonor Serrano de Camargo, para el 1º de abril de 1994, no era Congresista, ni tampoco lo había sido con anterioridad, y que tan sólo hasta el año 2002 vino a adquirir la calidad de Senadora de la República.

En el escrito de apelación, el apoderado de la señora Leonor Serrano de Camargo manifestó que ella es beneficiaria del régimen de transición, por cuanto a 1º de abril de 1994 tenía más de 35 años de edad y más de 15 años de servicios y, por consiguiente, tiene derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 4.ª de 1992 y sus reglamentarios, esto es, en un monto no inferior al 75% de lo devengado por todo concepto por un Congresista en ejercicio a la fecha de decretarse el derecho.

Por su parte, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, en la sentencia de segunda instancia, del 10 de febrero de 2011, revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, accedió a las pretensiones de la demanda.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, con fundamento en la causal contemplada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003, solicitó la revisión de la sentencia de segunda instancia.

De lo probado en el proceso:

i) El Instituto de los Seguros Sociales, por Resolución 6294 del 1º de junio de 1998, con fundamento en el Acuerdo 049 de 1990, reconoció a la señora Leonor Serrano de Camargo una pensión de jubilación.

ii) La señora Leonor Serrano nació el primero de mayo de 1936[46]. Lo que implica que al 1º de abril de 1994 contaba con más de 35 años de edad.

iii) La señora Leonor Serrano de Camargo se vinculó al Congreso de la República en el período comprendido entre el 29 de julio de 2002 y el 28 de febrero de 2005, como Senadora de la República.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte a la fecha que entró en vigencia de la Ley 4 de 1992 (18 de mayo de 1992), la señora Leonor Serrano de Camargo no ocupaba el cargo de Congresista y aun cuando contaba con más de 35 años al 1º de abril de 1994 y era beneficiaria del régimen de transición general establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo cierto es que no resultaba beneficiara del contemplado en el Decreto 1293 de 1994, porque este último fue consagrado para quienes tenían la calidad de Congresista entre el 18 de mayo de 1992 y el 1º de abril de 1994, como se expuso en los acápites anteriores.

En efecto, a la señora Leonor Serrano de Camargo no le era aplicable el régimen especial de los Congresistas consagrado en el Decreto 1359 de 1993, por cuanto a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, esto es, al 18 de mayo de

---

[46] Copia de la cédula de ciudadanía visible en el folio 5 del cuaderno de antecedentes administrativos.

1992, no ocupaba el cargo de Senadora de la República o de Representante a la Cámara, ni se encontraba afiliada a FONPRECON.

Asimismo, la Sala advierte que no se está en presencia de un derecho adquirido en favor de la señora Serrano de Camargo, de modo que se pudiera hablar de una expectativa legítima, toda vez que de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política tal protección se otorga frente a los derechos reconocidos con arreglo a las leyes que lo consagran, lo cual no sucedió en el *sub lite*.

Lo anterior guarda plena coincidencia con los fundamentos del Acto Legislativo 01 de 2005, mediante el cual se busca la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y *"[…] la eliminación de beneficios desproporcionados […]".*

En términos de la Corte Constitucional, lo más *"[…] razonable […]"* de acuerdo con las prescripciones del ordenamiento jurídico es la realización de una labor de revisión pensional, ello con la finalidad de determinar si los beneficiarios de los regímenes especiales cumplen con los requisitos y condiciones establecidas, tal y como ocurre en el proceso de la referencia.

En virtud de lo anterior, la señora Leonor Serrano de Camargo no podía, entonces, beneficiarse del régimen especial de Congresistas en tanto que éste no le era aplicable y, además porque ordenar la reliquidación en los términos deprecados por ella equivaldría a equiparar el régimen especial de Congresista con el consagrado en la Ley 100 de 1993.

Tampoco puede aplicarse tal régimen en virtud del principio de favorabilidad, en tanto que, como lo señaló la Corte Constitucional, el mismo *"[…] supone que existen dos normas jurídicas que regulan una misma situación de hecho, y que una de ellas es más favorable que la otra […]"*[47]*.* Así las cosas, es claro que el juez de segunda instancia erró al aplicar dicho principio, toda vez que, como lo precisó la referida Corporación Judicial *"[…] se trata de la comparación entre el nuevo régimen y el régimen derogado, lo cual carece de fundamento, ya que no estando de por medio derechos adquiridos, al legislador le es permitido definir*

[47] Corte Constitucional. Sentencia C-596 de 1997. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

libremente los requisitos para acceder a un derecho-prestación de contenido económico-social, tal cual es el derecho a la pensión de jubilación […]"[48]*.*

Ahora bien, y en coherencia con lo anterior, para la Sala después del reconocimiento de la pensión, la señora Leonor Serrano de Camargo, al haber estado vinculada al servicio oficial por el lapso de 4 años, 7 meses y 10 días, sí le era procedente el reajuste monetario en los términos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y no en los términos de la Ley 4 de 1992 y sus decretos reglamentarios.

De otro lado, la Sala pone de presente que los demás argumentos del apoderado de la señora Leonor Serrano de Camargo se encuentran dirigidos a cuestionar lo considerado en la sentencia C-258 de 2013, circunstancia que escapa del ámbito de competencia de esta Corporación, en tanto que no es el recurso extraordinario de revisión el instrumento para debatir las decisiones adoptadas por Corte Constitucional.

En este orden de ideas, la Sala estima que se configuró la causal establecida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por lo que se infirmará la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado y, en su lugar, se confirmará el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del cual se denegó la reliquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida a la señora Leonor Serrano de Camargo.

En lo que se refiere a la petición de ordenar el reintegro de los dineros que se pagaron en exceso a la señora Leonor Serrano de Camargo, en razón de la reliquidación ordenada en la sentencia revisada, la Sala negará tal pretensión, toda vez que los pagos fueron efectuados y recibidos de buena fe por lo que es aplicable lo establecido artículo 164, numeral 1º, literal c), de la Ley 1437 de 2011, según el cual los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, pero *"[…] no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe […]"*, en tanto fue una decisión judicial la que ordenó la reliquidación pensional en esos términos, es decir, que tal

[48] *Ibídem*.

situación se produjo en el contexto del proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por aquella.

Finalmente, no se condenará en costas por cuanto el recurso extraordinario de revisión se declarará fundado, lo anterior siguiendo los lineamiento de esta Corporación[49] y lo dispuesto en el numeral 1º, del artículo 365 del CPG[50], aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA[51].

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Veinte Especial de Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad la Ley,

F A L L A :

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones formuladas por el apoderado judicial de la señora Leonor Serrano de Camargo, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: DECLARAR fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, en contra de la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Leonor Serrano de Camargo.

---

[49] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 21 de junio de 2018. Rad.: 2014 – 00982. Magistrado Ponente: doctor William Hernández Gómez

[50] Artículo 365. Condena en costas. *"[…] En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe […]".*

[51] Artículo 188. Condena en costas. *"[…] Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil […]".*

TERCERO: INFIRMAR la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado. En su lugar, se dispone:

> **CONFIRMAR** el fallo de 28 de febrero de 2008, dictado por la Sección Segunda, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en tanto negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Leonor Serrano de Camargo, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo – CCA, en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON.

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones del recurso extraordinario de revisión.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente del recurso extraordinario de revisión y **DEVUÉLVASE** el cuaderno contentivo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Consejero de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Consejero de Estado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado