

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "D"

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Sustanciador doctor **Luís Alberto Álvarez Parra.**

REFERENCIA: 2014 – 03239

**DEMANDANTE: FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

DEMANDADO: DANIEL ENRIQUE LIEVANO

Conforme a lo establecido en el inciso final del artículo 181 del CPACA, procede la Sala a dictar sentencia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, instaurado por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) contra el señor Daniel Enrique Lievano, tendiente a obtener las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

PRIMERA.- *Que se declare que el libro "BREVE SEMBLANZA DE LOS PRESIDENTES COLOMBIANOS" cuya autoría es del señor DANIEL ENRIQUE LIEVANO, no cumple con los requisitos y condiciones para ser homologado como tiempos de servicio para efectos de la pensión, por no cumplir con el requisito exigido por el literal a) del artículo 3o del Decreto No. 753 de 1974 que reglamentó la Ley 50 de 1886 y la jurisprudencia del H. Consejo de Estado sobre el tema.*

SEGUNDA.- *Que se declare que el señor DANIEL ENRIQUE LIEVANO, perdió los beneficios del régimen especial de transición consagrados en el Decreto 1293 de 1994 por no contar con 20 años de servicio a la fecha de su retiro definitivo del Congreso de la República hecho que tuvo ocurrencia el 19 de julio de 1994.*

TERCERA.- *Que se declare que el señor DANIEL ENRIQUE LIEVANO no cumplió con los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión previstos en la Ley 4ª de 1992 y los Decreto 1359 de 1993 y 1293 de 1994.*

CUARTA.- *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0797 del 09 de agosto de 1995 "por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación de conformidad con la Ley 4a de 1992", al señor DANIEL ENRIQUE LIEVANO, por cuanto no acreditó los requisitos legales para el reconocimiento de la prestación económica otorgada por el FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.*

QUINTA.- *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se ordene por parte del H. Despacho al FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, expedir un Acto Administrativo adoptando las medidas necesarias entre otras la exclusión del señor DANIEL ENRIQUE LIEVANO de la nómina de pensionados de la Entidad que den estricto cumplimiento a la decisión contenida en el fallo y que pone fin a la acción aquí impetrada.*

SEXTA.- *Que a título de restablecimiento del derecho se ordene por H. Despacho que el señor DANIEL ENRIQUE LIEVANO, reintegre al FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, las sumas de dinero que recibió por concepto de la pensión de jubilación otorgada como consecuencia del acto administrativo demandado.*

El apoderado del Fondo de Previsión Social de Congreso de la República, fundamenta las anteriores pretensiones en los siguientes:

HECHOS

Aduce que el señor Daniel Enrique Lievano nació el 7 de junio de 1942 y laboró un total de 18 años y 14 días, prestando sus últimos años de servicio en el sector público como miembro del Congreso de la República, ejerciendo la labor congresional en calidad de Representante a la Cámara, hasta el 20 de julio de 1994.

Afirma que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, mediante Resolución No. 00797 del 9 de agosto de 1995, le reconoció al señor Lievano la pensión mensual vitalicia de jubilación, en cuantía equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año de servicios y por todo concepto devenga un congresista, conforme con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y los artículos 6º y 7º del Decreto Reglamentario 1359 de 1993.

Precisa que para efectos del cómputo del tiempo de servicios, FONPRECON tuvo en cuenta los 18 años y 14 días antes referenciados, prestados al sector público. Además, homologó dos (2) años de servicio público por un libro de autoría del ex congresista titulado "*Breve semblanza de los presidentes colombianos*", con base en la Ley 50 de 1886 y el Decreto reglamentario 753 de 1974, para sumar un total de tiempo de servicio de 20 años, 11 meses y 10 días.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte actora considera violadas las siguientes disposiciones legales:

- Ley 50 de 1886.
- Ley 4ª de 1992.
- Decreto 753 de 1974.
- Decreto 1359 de 1993.
- Decreto 1293 de 1994.

Sostiene el apoderado de la entidad demandante, que el acto administrativo demandado debe ser declarado nulo, por cuanto, si bien en principio, el señor Enrique Lievano accedió al régimen de transición de que trata el Decreto 1293 de 1994, al contar con más de 40 años de edad y 15 años de servicio al 1º de abril de 1994, no se puede pasar por alto que incurrió en la pérdida de los beneficios adquiridos, como quiera que se retiró definitivamente del Congreso de la República con tan solo 18 años y 14 días de servicio, esto es, sin el cumplimiento del requisito de 20 años de servicio de que trata el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, pues, a pesar de que el ex congresista aportó al trámite administrativo la obra "*Breve semblanza de los presidentes colombianos*" de su autoría, el registro de la misma se llevó a cabo el 2 de febrero de 1995, cuando el mismo se debió efectuar antes del 19 de julio de 1994, fecha en la cual término el período legislativo.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR DANIEL ENRIQUE LIEVANO

El apoderado del señor Lievano, resaltó que no existe norma en la que se precise la exigencia de que los libros deben registrarse antes o después del retiro definitivo, en aras de que su homologación por dos años de servicio público surta efectos en el cómputo de la pensión, pues, el Consejo de Estado ha insistido en diversos fallos que la Ley 50 de 1886 no establece expresamente una fecha específica para llevar a cabo el registro de propiedad intelectual. Aunado a esto, precisa que para el caso de su defendido debe darse aplicación a lo preceptuado en el parágrafo del artículo 3º del Decreto 1293 de 1994, en donde se extiende el régimen de transición a quienes se desempeñaron como congresistas durante la legislatura que terminó el 20 de

junio de 1994; lo anterior, habida cuenta que el señor Daniel Enrique Lievano asistió al Congreso de la República hasta el 19 de julio de 1994.

De otra parte, agrega que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, en acatamiento a la Sentencia C-258 de 2013, proferida por la H. Corte Constitucional, reajustó la pensión del señor Lievano al tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes; providencia en la que además se precisó que no era dable efectuar más disminuciones sobre las mesadas de los congresistas, de manera que no puede ahora FONPRECON pretender, nuevamente, aminorar la prestación de retiro del exparlamentario, máxime cuando dicha entidad ya había llevado a cabo un procedimiento administrativo, mediante al cual, verificó el cumplimiento de requisitos del texto aportada, para finalmente concluir que el mismo se ajustaba a la normatividad vigente.

ACTUACIONES PROCESALES.

Una vez admitida la demanda, por Auto de 10 de septiembre de 2014 (*Fols. 35 y 36*), se convocó a la Audiencia Inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA, la cual, se llevó a cabo el día 16 de junio del 2015. En esta audiencia, se saneó y fijó el litigio, se resolvieron las excepciones propuestas, se indagó sobre la posibilidad de la conciliación, se incorporaron las documentales allegadas con la demanda y la contestación de la misma y se ordenó la práctica de pruebas, fijándose fecha para la audiencia respectiva (*fol. 89 - 101*).

En la Audiencia de Pruebas, se incorporaron las documentales decretadas y, a su turno, se otorgó a las partes y al Ministerio Público, el término de diez (10) días, para que alegaran de conclusión; así mismo se dispuso que, una vez vencido el término de las alegaciones, la Sala emitiría el fallo por escrito.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El apoderado del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, a través de escrito visible en los folios 111 y 112, presentó sus alegatos de conclusión en los cuales reiteró que el señor Enrique Lievano debió registrar la propiedad intelectual de la obra antes del 19 de julio de 1994; en este sentido, como se retiró con tan solo 18 años y 14 días, perdió los beneficios del régimen de transición.

Por su parte, el apoderado del señor Daniel Enrique Lievano, a través de escrito visible en los folios 134 a 157, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

El representante del Ministerio Público, guardó silencio en esta etapa procesal.

Agotado el trámite procesal y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Actos acusados

En el presente proceso se debate la legalidad de la Resolución No. 00797 del 9 de agosto de 1995, mediante la cual, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, reconoció al señor Daniel Enrique Lievano, pensión mensual vitalicia de jubilación, conforme al régimen pensional especial establecido en el Decreto 1359 de 1993.

Problema Jurídico

Radica en establecer **i)** si la convalidación de tiempos de servicio efectuada por FONPRECON, por la publicación del libro "*Breve semblanza de los presidentes colombianos*", se ajustó a las disposiciones contenidas en el Decreto 753 de 1974 y en la Ley 50 de 1886 y, de otra parte, **ii)** sí el señor Daniel Enrique Lievano, es beneficiario del régimen especial de congresistas establecido en el Decreto 1359 de 1993 o, si por el contrario, su situación pensional se debe regir por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993.

Normatividad aplicable

En orden a resolver los problemas jurídicos planteados, impera, en primer lugar, hacer referencia a las disposiciones que regulan el régimen especial de congresistas aplicado al señor Daniel Enrique Lievano, para posteriormente estudiar la normativa que rige la temática concerniente a la producción de

textos de enseñanza, como mecanismo para homologar los tiempos de servicios con el fin de obtener la pensión de jubilación.

Régimen Especial de Congressistas

La Ley 4ª de 1992, señaló al Gobierno Nacional, los objetivos y criterios generales que debe observar para fijar el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los miembros del Congreso de la República, así:

Artículo 17º.- *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores.*

Aquellas y estas 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 legal¹.

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

En ejercicio de las anteriores facultades, el Presidente de la República, expidió el Decreto 1359 de 12 de julio de 1993, mediante el cual, estableció el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara. Normativa que en lo relacionado con los requisitos para obtener la pensión vitalicia de jubilación dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 1º. AMBITO DE APLICACION. *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 tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara.*

(...)

Artículo 7º. *Cuando quienes en su condición de Senadores o Representantes a la Cámara, lleguen o hayan llegado a la edad que dispone el artículo 1º, parágrafo 2o de la Ley 33 de 1985 y adicionalmente cumplan o hayan cumplido 20 años de servicios, continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hayan cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988, tendrán derecho a una pensión vitalicia de jubilación que no podrá ser inferior al 75% del ingreso*

¹ 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", fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

T.A.C. Sección Segunda Subsección "D" Expediente 2014 - 03239

mensual promedio, que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 5º y 6º del presente Decreto."

Conforme a la norma transcrita, se tiene que para tener derecho a la referida pensión vitalicia de jubilación resulta necesario: a) Haberse desempeñado como Senador o Representante a la Cámara a partir de la Ley 4ª de 1992 y en dicha condición cumplir los requisitos para pensión; b) Cumplir la edad que dispone el artículo 1º, párrafo 2º de la Ley 33 de 1985, esto es, cincuenta (50) años de edad, si son mujeres, o cincuenta y cinco (55), si son varones y c) 20 años de servicios, continuos o discontinuos, en una o en diferentes entidades de derecho público, incluido el Congreso de la República o que los haya cumplido parte en el sector público y en el sector privado, conforme a la Ley 71 de 1988.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, artículo 273, se le otorgó al Ejecutivo la facultad de incorporar al Sistema General de Pensiones a todos los servidores públicos, incluyendo a los congresistas, potestad que se materializó a través del artículo 1º del Decreto 691 de 1994, en cuyo párrafo y artículo 2º, dispuso que, a partir del 1º de abril de 1994, los servidores públicos del Congreso quedarían vinculados al sistema general de seguridad social, sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto 1359 de 1993 y las normas que lo modifiquen y adicionen.

Así, en orden a garantizar las expectativas legítimas de los congresistas, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 1293 de 1994, a través del cual, se estableció el régimen de transición para los Senadores, Representantes a la Cámara, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso, en los siguientes términos:

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

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."

(...)

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

(...)

Parágrafo. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellos senadores y representantes que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994 tuvieron una situación jurídica consolidada al cumplir antes de dicha fecha, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad. En cuanto a la edad de jubilación se aplicará lo dispuesto en el literal b) del artículo 2º del Decreto 1723 de 1964, es decir que tales congresistas, una vez cumplido el tiempo de servicios aquí previsto podrán obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de cincuenta (50) años.

De las normas transcritas, se lee con claridad que tratándose de la protección de las expectativas legítimas de los congresistas para obtener el derecho a la pensión, con base en el régimen especial previsto en el Decreto 1359 de 1993, se estableció un régimen de transición común, esto es, el mismo de que trata el artículo 36, inciso segundo de la Ley 100 de 1993 y un régimen de transición especial para quienes habían consolidado su derecho al terminar la legislatura el 20 de junio de 1994.

Normativa relacionada con la equivalencia de tiempos de servicios por producción de textos o libros de enseñanza.

La Ley 50 de 1886, "Por la cual se fijan reglas generales sobre concesiones de pensiones y jubilaciones", creó la posibilidad de que la producción de un texto de enseñanza pudiera ser homologado por dos (2) años de servicios prestados en la instrucción pública, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

Artículo 13º.- Las tareas de Magisterio privado quedan asimilados a los servicios prestados a la Instrucción pública y serán estimadas para los efectos legales en los términos del artículo anterior.

La producción de un texto de enseñanza que tenga aprobación de dos Institutores o Profesores, lo mismo que la publicación durante un año de un periódico exclusivamente pedagógico o didáctico, siempre que en ninguno de

T.A.C. Sección Segunda Subsección "D" Expediente 2014 - 03239

los dos caso el autor o editor haya recibido al efecto auxilio del Tesoro Público, equivaldrán respectivamente a dos años de servicios prestados a la instrucción pública.

Conforme a la norma transcrita, se tiene que el legislador buscó incentivar la producción de textos que pudieran servir a la enseñanza asimilable al ejercicio de la instrucción pública, otorgándole un valor adicional, representado en la compensación de dos (2) años de servicios prestados al Estado, siempre y cuando tuvieran la aprobación de dos institutores o profesores y no se hubiere percibido, para el efecto, recursos del Tesoro Público.

Posteriormente, el Ejecutivo reglamentó el referido beneficio, a través del Decreto 753 de 1974, en el cual, precisó quiénes son los competentes para certificar o recomendar el texto y cuáles los requisitos que debe cumplir para el reconocimiento del tiempo de servicios, con fines relativos al reconocimiento de la pensión de jubilación, así:

Artículo 1º.- Los institutores o profesores que puedan aprobar los textos de enseñanza, según el inciso 2 del artículo 13 de la Ley 50 de 1886, deben acreditar su título con las certificaciones oficiales correspondientes y rendir declaración jurada ante un juez de la residencia del autor del texto. En estas declaraciones harán constar el contenido de las obras a que se refieren, el establecimiento o los establecimientos educativos en donde se hayan adoptado, el tiempo durante el cual hayan servido para la enseñanza, el número de páginas del libro o de los libros, en caso de ser varios, y las razones que tenga para haberles dado aprobación o para recomendarlos.

Artículo 2º.- La aprobación o recomendación pueden estar a cargo de dos rectores o directores de escuelas, colegios, universidades, institutos de especialización o de enseñanza diversificada, oficiales o privados, o de los decanos de las facultades, con el visto bueno del rector. En ese caso bastará la certificación correspondiente.

Artículo 3º.- Cada libro adoptado y recomendado conforme indican las anteriores disposiciones, equivaldrán a dos años de servicio público, para los efectos exclusivos de la pensión de jubilación a que tiene derecho el autor, cualquiera que fuere el número de tomos publicados. Son requisitos para hacer el reconocimiento por parte de la entidad asistencial respectiva:

- a) Que el libro o libros sean impresos y su propiedad intelectual registrada.*
- b) Que expresen el nombre del autor, el pie de imprenta y el año en edición.*
- c) Que en el caso de ser varios tomos de una misma obra, cada uno de ellos no tenga menos de doscientas páginas, con dimensión no menor de 20 x 15 cms.*
- d) Que si se trata de obra escrita y publicada en un solo tomo, éste no tenga menos de 200 páginas de la dimensión mínima precedente. (Subrayado fuera de texto)*

Sin embargo, los literales c) y d) subrayados, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado, a través de la Sentencia del 15 de diciembre de 1979, en la cual se precisó:

(...)

La norma anterior tiene como finalidad equiparar las tareas o servicios cumplidos por el Magisterio de carácter privado, a los servicios prestados a la instrucción pública y, además, fomentar la producción de textos de enseñanza que tengan la aprobación de dos institutores o profesores y que en el caso de que el autor o editor no haya recibido, al efecto, auxilio del Tesoro Público, equivaldrán a dos años de servicios prestados al Estado.

En cambio, los literales c) y d) del artículo 3º del Decreto Reglamentario número 753 de 1974, establecen dos requisitos que no están contemplados dentro de la ley mencionada, a saber: que en el evento de ser varios tomos de una misma obra, cada uno de ellos no tenga menos de 200 páginas, con dimensión no menor de 20 por 15 centímetros que si se trata de obra escrita y publicada en un solo tomo, éste no tenga menos de 200 páginas de la dimensión mínima precedente, con lo cual se excedió la potestad reglamentaria, por cuanto el inciso 2º del artículo 13 de la Ley 50 de 1886, no señaló dichas exigencias o condiciones de tipo formal, para efectos de asimilar a dos años los servicios prestados a la instrucción pública, la producción de un texto de enseñanza.

Los requisitos a que alude el decreto enjuiciado, aparte de no estar comprendidos en la Ley 50 de 1886, afectan la encomiable y altruista finalidad de ésta, que no es otra que la de estimular a los autores y editores de obras didácticas que propendan por el desarrollo de la instrucción pública y, por ende, de la cultura nacional.

(...)

A lo anterior no sobraría agregar que el poder reglamentario que la Constitución Nacional concede al Presidente de la República (ordinal 3º del artículo 120), no es ilimitado, por cuanto está sujeto al contenido de la ley que pretende reglamentar, sin ampliarla ni tampoco restringirla, respetando de esa manera la competencia que le es propia al Legislador, pues lo que se debe es desarrollar lo establecido en el texto de la norma que va a reglamentarse para que ella tenga así su cumplida ejecución, facilitando su inteligencia y haciendo operante la disposición de carácter superior que es objeto de esta potestad del Ejecutivo.

(...)

Así las cosas, se concluye de la normativa transcrita, que los libros o textos de enseñanza deben ser aprobados o recomendados por dos (2) institutores o profesores junto con la declaración juramentada ante juez. En dicha declaración deben hacer constar a) El contenido de las obras; b) El establecimiento educativo donde se haya adoptado; c) El tiempo durante el cual hayan servido para la enseñanza; d) El número de páginas del libro y e) Las razones que se tengan para haberlos aprobado o recomendado. Así mismo, puede ser aprobado o recomendado por dos (2) rectores o directores

de escuelas, colegios, universidades, institutos de especialización o de enseñanza diversificada, oficiales o privados o de los decanos de las facultades, con visto bueno del rector, en cuyo caso, para los efectos de la idoneidad de la obra, basta la certificación correspondiente. Además de lo anterior, el Decreto 753 de 1974, exige en el artículo 3º como requisitos *sine qua non* a) Que los libros sean impresos y esté registrada su propiedad ante la autoridad respectiva; b) Que expresen el nombre del autor, la imprenta y el año de edición.

Ahora bien, en relación con las condiciones que se requieren para que los textos de enseñanza tengan la vocación de servir de instrumentos para homologar los años de servicio público para obtener la pensión de jubilación de que trata la Ley 50 de 1886, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha perfilado algunos condicionamientos. Veamos seguidamente algunas posturas que se han esbozado al respecto.

Mediante concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 22 de abril de 1998, MP César Hoyos Salazar, se precisó la noción de "*texto de enseñanza*" de que trata el artículo 13 de la Ley 50 de 1886 y su decreto reglamentario, así:

El artículo 12 de la misma ley estableció (...)

Como se observa, el artículo 13 de la ley citada establece (...)
(...)

El decreto 753 de 1974 se refiere además (...)

De otra parte, el artículo 9º del decreto 753 de 1974 (...)

En síntesis, el artículo 13 de la ley 50 de 1886 establece la equivalencia de dos años de servicio público, para efectos de la obtención de la pensión de jubilación, en beneficio del servidor público que cumpliendo una labor de instrucción pública o tareas propias del magisterio privado, elabore un texto de enseñanza o edite un periódico pedagógico.

(...)

Por texto de enseñanza, se debe entender un libro científico o didáctico que sirva para estudiar y comprender una materia propia del pensum de los colegios o universidades en los programas de pregrado y posgrado.

Un libro que no se relacione directamente con una materia objeto de estudio en un centro académico, podrá ser tal vez de interés, pero no será un texto de enseñanza en el sentido del mencionado artículo 13.

T.A.C. Sección Segunda Subsección “D” Expediente 2014 - 03239

Un texto de enseñanza debe ilustrar sobre una materia, debe aportar conocimientos al estudiante que le sean de utilidad para la comprensión de una rama del saber y su consiguiente aplicación práctica.

No puede ser simplemente una compilación de artículos de prensa o revistas o un ensayo sobre un tema abstracto o teórico, que no guarde relación con una asignatura del programa de estudios.

Debe ser un texto didáctico, lo que significa que debe estar destinado a instruir y educar en diversos niveles del conocimiento humano con una orientación práctica y sin dogmatismo. (Subrayas no son del texto)

De otro lado, a través de Sentencia del 17 de febrero de 2011, MP Bertha Lucía Ramírez de Páez, Rad. 2005-02729, la alta corporación contenciosa, en relación con el régimen de transición especial estipulado en el parágrafo del artículo 3º del Decreto 1293 de 1994, aplicable a los congresistas que tuvieran su situación jurídica consolidada al 20 de junio de 1994 (Art. 3º del Decreto 1293 de 1994), precisó que el registro de propiedad intelectual debía efectuarse con anterioridad a dicha fecha para que fuera válida su homologación como tiempo de servicio:

(...)

De otro lado, para completar el tiempo de servicios faltante para el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en el Régimen de Transición Especial para Congresistas, el accionante en virtud de la Ley 50 de 1886 y el Decreto Reglamentario No. 753 de 1974, aportó certificaciones de 4 textos literarios o libros de su autoría, que permite la homologación de una obra por dos años de servicios (fls. 63, 68, 70 y 74 Cd. No.3).

Aún aceptando en gracia de discusión, la posible homologación en virtud de las obras publicadas por el actor para completar el tiempo de servicio; tampoco es de recibo, porque el Decreto Reglamentario de la misma norma – 753 de 1974 artículo 3º literal a) - exige “ Que el libro o los libros sean impresos y su propiedad intelectual registrada”, requisito que debió estar cumplido antes del 20 de junio de 1994 para que su situación jurídica estuviera consolidada como lo prevé el artículo 3º del Decreto 1293 de 1994; y el demandante elevó solicitud de registro de las 4 obras en el año de 2003 (fl. 52,60, 63, 72 Cd No 3). Fuerza concluir que no cumplió las exigencias legales, por ende, no es beneficiario del Régimen de Transición Especial para Congresistas.

(...)

Así mismo, mediante la Sentencia de 28 de abril de 2011, el MP Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. 2006-08508, el H. Consejo de Estado precisó que además de verificarse el cumplimiento de los requisitos contenidos en la normatividad ya referenciada, resultaba necesario analizar si el libro aportado constituye, *strictu sensu*, un *texto de enseñanza* bajo los lineamientos que a continuación se destacan:

(...)

En este estado de cosas debe precisarse que la homologación de la "producción de un texto de enseñanza" a tiempo de servicio, constituye una prerrogativa excepcional a efectos de acreditar los requisitos pensionales, toda vez que en principio debe partirse de la base que el interesado ha ostentado una vinculación laboral o ha efectuado aportes en forma independiente en orden a acumular el número de semanas cotizadas, o de años de servicios, que exige la ley.

Siendo ello así, la producción de un texto de enseñanza no atañe a un mero formalismo legal sin contenido alguno, sino que por el contrario busca que la obra publicada sea un medio idóneo para efectos de transmitir el conocimiento. (...)

Entonces, la producción de un texto de enseñanza hace referencia a la creación y aporte ideológico e intelectual del autor de la obra de forma tal que a través de una secuencia lógica de argumentos y conceptos pongan en conocimiento de sus receptores un tema determinado.

Entre tanto, de acuerdo con las certificaciones expedida por la Dirección Nacional del Derecho de Autor del Ministerio de Gobierno, en el caso concreto se observa que el libro cuya validez reclama la autora constituyó una "compilación" de orden jurisprudencial, a la cual no puede atribuírsele el carácter de creación e innovación, pues como su nombre lo indica constituye una recopilación ordenada de antecedentes judiciales, pero ello no implica que el autor haga un aporte o crítica adicional al mismo, sin desconocer, claro está, la labor de búsqueda y organización que la compilación comporta. (Subrayas no son del texto)

En la Sentencia del 1º de marzo de 2012, MP Luis Rafael Vergara Quintero, Rad. 2002-13488, el Consejo de Estado, precisó que no era necesario que la publicación se produjera en el ejercicio de un cargo público, pues, tal exigencia no está contemplada en la normatividad, por lo que, tan solo se debía cumplir con los requisitos expresamente contenidos en la Ley 50 de 1886 y el Decreto 753 de 1974. Así concluyó el Alto Tribunal:

(...)

En efecto, quedó demostrado que los dos libros que escribió el señor MOISÉS IVAN GÓMEZ AFANADOR, quien se desempeñó también como docente, han sido útiles para difundir entre los estudiantes de La Palma la historia del municipio. Se demostró también la inscripción de las obras en el Registro Nacional del Derecho de Autor del Ministerio del Interior.

Ello significa que las obras cumplen con las exigencias legales y son idóneas para los fines pretendidos por el demandante. En tal medida, resultan equivocados los argumentos del Tribunal al exponer que la producción de los libros debió ser coincidente con el ejercicio del cargo público, pues la norma que consagró la equivalencia de dos años de servicio por cada uno de los libros no contiene tal exigencia y no encuentra la Sala razón alguna que la justifique. Los textos de enseñanza aprobados, recomendados y utilizados como instrumentos pedagógicos, son válidos en cualquier sector que implique o contribuya al perfeccionamiento del conocimiento.

(...)(Subrayas no son del texto)

A su turno, en la Sentencia del 6 de mayo de 2015, MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. 2011-00574, el Consejo de Estado señaló que para que el texto de enseñanza fuera válido, debía producirse en el marco de la actividad pedagógica, es decir, que no es suficiente la producción de la obra en forma aislada, sino que surja dentro del ejercicio de la docencia o instrucción pública:

(...)

De ahí que en un avance jurisprudencial en aras de precisar el objeto al que se circunscribe la ley que regula la materia, es menester entender, que para la obtención de la equivalencia de un texto de enseñanza por tiempo de servicio, se requiere que esa producción intelectual tenga lugar dentro del marco del ejercicio de la docencia, porque es el adelantamiento de la labor misma al servicio del Estado, el elemento determinante para la obtención de la pensión.

*En otras palabras, la producción aislada de los libros, es decir, **despojada de la prestación del servicio de instrucción o magisterio**, no se puede predicar como labor válida en los términos de esta ley para efecto pensional, si se tiene en cuenta, que la pensión jubilatoria en nuestro ordenamiento se constituye a través de las décadas, en esa recompensa a la que se hace merecedor su destinatario con ocasión de los servicios que por largo tiempo prestó al Estado.*

*Lo contrario, sería pretender la obtención del derecho pensional sin cumplir con ese requisito de carácter indispensable, que es, **el de la prestación del servicio público**; pues no se puede desconocer, que la razonabilidad de la pensión de jubilación se centra en el enaltecimiento del ejercicio laboral. Como tampoco puede pasar inadvertido, el principio constitucional de que trata el primer inciso del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2005, en el sentido de que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones; lo que se traduce, en que ningún pago pensional puede efectuarse sin que esté asegurado su financiamiento con los aportes realizados por el empleado, por manera, que la cotización adquiere el carácter de imprescindible para asegurar el valor de la mesada, so pena de atentar contra el sistema pensional.*

(...)

Frente a los diferentes criterios jurisprudenciales anteriormente expuestos, la Sala concluye que la equivalencia de tiempos de servicios de instrucción pública por producción de textos o libros de enseñanza, prevista en la Ley 50 de 1886, debe entenderse como una excepción al régimen general de pensiones, pues, este se sustenta en una vinculación laboral con cotización al sistema para garantizar su sostenibilidad, en el número de semanas

requeridos por la ley. Por lo tanto, el perfil de la producción bibliográfica debe sujetarse a los estrictos términos señalados por la ley y la jurisprudencia.

Así entonces, conforme a la normativa señalada, para acceder a esta homologación los libros deben cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Que tenga aprobación o recomendación de dos (2) institutores o profesores de una institución educativa o de dos (2) rectores o directores de escuelas, colegios, universidades, institutos de especialización o de enseñanza diversificada, oficiales o privados, o de los decanos de las facultades, con el visto bueno del rector.
- 2) Que se haya llevado a cabo el registro de propiedad intelectual.
- 3) Que constituya un *texto de enseñanza*, esto es, que comporte la creación, aporte intelectual a una materia propia de un *pensum* académico.
- 4) Que en su producción el autor no haya recibido auxilio del tesoro público.
- 5) Que la obra se haya producido como consecuencia de la actividad pedagógica o docente.

Caso concreto

Descendiendo al caso *sub judice*, corresponde entonces determinar, en primera medida, si el texto "*Breve semblanza de los presidentes colombianos 1810-1990*", aportado durante el trámite de reconocimiento pensional por el señor Daniel Enrique Lievano para convalidar 2 años de servicio público, cumplió con los requisitos establecidos en la Ley 50 de 1886 y su Decreto Reglamentario 753 de 1974, en aras de determinar la legalidad de la Resolución No. 00797 del 9 de agosto de 1995, mediante la cual, se le reconoció la pensión mensual vitalicia de jubilación.

Así entonces, frente a esta obra literaria se puede advertir lo siguiente:

1. Cuenta con la recomendación de la Rectora del Colegio Departamental Nacionalizado de Guayabetal (Fol. 13 del expediente administrativo), Carmen Rebeca Castro, quien lo describe como "*un instrumento útil y valioso para la comunidad educativa*", razón por la cual, informa que fue adoptado como texto

de consulta de dicha institución. Así mismo, cuenta con la aprobación de la Rectora del Gimnasio Campestre para la Educación Integral “GICEI”, Gladys Salazar de Acosta (Fol. 14 del expediente administrativo), quien informa sobre la adopción de la obra como texto de estudio y consulta *“por su concisión, objetividad y expresión docente”*.

2. Se evidencia que el registro de propiedad del texto de enseñanza se llevó a cabo el 31 de enero de 1995, tal y como consta en el certificado de inscripción emitido por la Oficina de Registro de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, visible en el folio 19 del expediente administrativo.

3. Verificado el contenido de la obra, observa la Sala, que el libro allegado no constituye un *texto de enseñanza*, pues, si bien es cierto, no se desconoce la labor de investigación que llevó a cabo el autor, quien posteriormente organizó y plasmó la información histórica recopilada, no puede atribuirse al producto final de dicha labor el carácter de creación o innovación que traiga consigo un aporte a las ciencias sociales, campo del conocimiento en el que podría enmarcarse. Lo anterior, habida cuenta que lo que se observa es una síntesis o resumen de la vida política de los diferentes presidentes que tuvo Colombia entre 1810 y 1990, con un enfoque netamente descriptivo; aspecto sustancial este que reconoce el mismo prologuista, quien describe el texto como una *“recopilación de gobernantes de Colombia, un pormenorizado relato de las [sus] principales acciones”*.

Sea oportuno recordar, que *“El autor debe producir un texto de enseñanza en tal forma que él debe hacer una síntesis personal del fruto de sus investigaciones y tiene que aportar algo nuevo con base en sus reflexiones y conocimientos, ya que de otra forma sería una simple repetición de ideas y no se podría calificar como un texto producido por el autor”*². Conforme a esto, la obra analizada en manera alguna aporta nuevos conocimientos a las Ciencias Sociales de Colombia, pues, se precisa, la labor de *recopilar* que efectuó el autor, hace referencia a la acción de *“Juntar en compendio, recoger o unir*

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Dr. Cesar Hoyos Salazar, Concepto de 29 de 2001, Radicación número: 1338, Actor: Ministro De Comunicaciones.

*diversas cosas, especialmente escritos literarios*³, lo que dista de ser una producción o aporte intelectual a la ciencia en general.

4. Se encuentra acreditado que el autor no recibió ayuda del tesoro público para la producción de esta obra literaria, lo que es certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien a través de constancia del 3 de febrero de 1995, precisa que *“no se encontró partida alguna por la cual la Nación haya auxiliado o subvencionado la impresión y publicación de la obra Breve semblanza de los presidentes de Colombia”* (Fol. 15 del expediente administrativo).

5. Finalmente, se probó que el señor Daniel Enrique Lievano se desempeñó como Profesor al servicio de la Secretaría de Educación de Cundinamarca para el año 1967 (Fol. 6 del expediente administrativo).

Conforme a lo anterior, concluye la Sala, que la producción literaria *“Breve semblanza de los presidentes colombianos 1810-1990”*, no cumple con uno de los requisitos legales para homologar dos (2) años de instrucción pública con fines pensionales, pues, no se trata de un *texto de enseñanza* en estricto sentido. Por consiguiente, el señor Lievano tan solo computó un total de tiempo de servicio de dieciocho (18) años y catorce (14) días, es decir, que no cumplió con el requisito de 20 años de que trata el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993.

Aunado a lo anterior, encuentra la Sala que le asisten razón a la entidad demandante, en lo relacionado con la pérdida de la transición del régimen especial de congresista, con ocasión del retiro definitivo del señor Daniel Enrique Lievano de la actividad congresional, sin haber completado los requisitos necesarios para obtener el derecho a la pensión, lo que sustenta en la literalidad del artículo 4º, inciso 2º del Decreto 1293 de 1994⁴, el cual preceptúa:

ARTICULO 4o. PERDIDA DE BENEFICIOS. *El régimen de transición previsto en el artículo 2o del presente Decreto, dejará de aplicarse cuando las personas beneficiadas por el mismo, seleccionen el régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a lo previsto para dicho régimen o*

³ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, 2014.

⁴ Norma cuya nulidad fue negada por el C. de Estado en Sentencia del 3 de enero de 2003, Rad. 11001-03-25-000-2001-0036-01, MP Ana Margarita Olaya Forero.

cuando habiendo escogido este régimen, decidan cambiarse posteriormente al de prima media con prestación definida.

Así mismo, dejará de aplicarse cuando los senadores, representantes, empleados del Congreso del Fondo de Previsión Social del Congreso, se desvinculen definitivamente del Congreso o del Fondo, sin reunir el tiempo de servicios requerido para tener derecho a la pensión de vejez, conforme a las disposiciones que se venían aplicando. (Subrayado no es del texto)

Conforme a la norma trascrita, el parlamentario que se retire definitivamente de la actividad congresional sin haber completado 20 años de servicio, pierde el beneficio de la transición de que trata el Decreto 1293 de 1994, que le permite obtener este reconocimiento prestacional con el régimen especial de congresista previsto en el Decreto 1359 de 1993. En el presente caso, el señor Lievano se retiró del Congreso de la República el 20 de julio de 1994, al computar 18 años y 14 días de servicio, esto es, sin reunir los 20 años de servicios, configurándose la pérdida de los beneficios del régimen especial de pensión de congresista que le fue aplicado.

Conforme a lo anterior, si bien es cierto, le asiste razón al apoderado del señor Enrique Lievano al aducir que su prohijado era beneficiario del régimen de transición, como quiera que se desempeñaba como congresista durante la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994, no puede desconocerse que el exparlamentario incurrió en una de las causales de pérdida del régimen de transición, cual es, retirarse definitivamente de la actividad congresional sin el cumplimiento del tiempo de servicio necesario para el reconocimiento pensional.

De otra parte, frente a este último aspecto, alega el apoderado del señor Lievano que al momento del retiro de su mandante ya se había publicado la citada obra, por lo que no puede aducirse ahora que la misma debía ser registrada antes de apartarse de la actividad congresional para que surtiera efectos la homologación que efectuó FONPRECON, máxime cuando no existe norma que contemple expresamente dicha exigencia. Al respecto, si en gracia de discusión se aceptara el carácter de *texto de enseñanza* del libro, resulta necesario precisar que esta Sala acoge el criterio expuesto en la Sentencia del 17 de febrero de 2011, MP Bertha Lucía Ramírez de Páez, a la que hizo referencia con anterioridad, bajo el entendido de que el registro de propiedad es requisito *sine qua non* para que la homologación surta efectos.

En lo relacionado al reintegro de las sumas pagadas con ocasión del reconocimiento pensional efectuado mediante Resolución No. 00797 de 9 de agosto de 1995, no habrá lugar a reconocimiento de pago alguno, pues, debe recordarse lo preceptuado en el literal c, numeral 1º, del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo según el cual *"no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe"*. Al respecto, se recuerda que el principio de buena fe ha sido definido *"como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una "persona correcta (vir bonus)"*⁵. Así las cosas, revisado el expediente, no encuentra la Sala elementos de juicio que desvirtúen la presunción de buena fe, en tanto, no se advierte alguna conducta desplegada por el señor Daniel Enrique Lievano que evidencie una actuación torticera, engañosa o fraudulenta frente a la administración.

Por último, en lo referente a la condena en costas, entendida esta como la erogación económica que debe pagar la parte que resulte vencida en un proceso judicial, la Sala, considera que no es procedente condenar en costas en esta instancia, pues, tratándose de la acción de lesividad, en virtud de la cual la administración demanda su propio acto administrativo, coinciden parte demandante y demandada en un mismo sujeto, en donde, el afectado solamente concurre como directo interesado en la defensa de la legalidad del acto acusado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub Sección "D", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 00797 de 9 de agosto de 1995, a través de la cual, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, reconoció al señor Daniel Enrique Lievano la pensión de jubilación, conforme al Régimen de Congresistas de que trata el Decreto 1359 de 1994.

SEGUNDO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

⁵ Sentencia T-475 de 1992

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa devolución de los valores consignados para gastos del proceso a la parte actora, excepto los ya causados.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado

NESTOR JAVIER CALVO CHAVES
Magistrado (E)