

**PENSION DE JUBILACION DE CONGRESISTAS - Normatividad aplicable / LIQUIDACION DE PENSION DE CONGRESISTAS - Factores. Determinación**

Las expresiones “por todo concepto” y “toda otra asignación” tanto de la Ley 4 de 1992 como del Decreto Reglamentario 1359 de 1993, deben interpretarse conforme a los parámetros fijados en la sentencia C-608 de 1999, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y en la que la Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la norma se refiere a “por todo concepto” debe entenderse toda asignación que percibe el congresista como remuneración por su actividad en el campo de la representación política, de la dignidad propia del cargo y de las funciones legislativas que le son inherentes. En ese orden y parafraseando la sentencia de la Corte, las asignaciones que pueden conformar la base de liquidación pensional del congresista, deben tener estrecha relación con el criterio retributivo por la labor prestada, quedando excluidas de tal condición las que no remuneran la función legislativa del parlamentario.

**VIATICOS – Concepto / VIATICOS DE CONGRESISTAS - No es factor pensional / TIQUETES AEREOS - No son factor pensional**

Se ha considerado a los viáticos como aquella asignación que es capaz de retribuir y, por ende, remunerar la labor prestada, cuando sufragan la manutención y el alojamiento del servidor en el lugar donde tenga que cumplir la comisión de servicios, pero siempre que cumplan con la condición de habitualidad y permanencia en su ingreso. Lo anterior significa que si se perciben ocasionalmente por el empleado no adquieren el carácter remunerativo de la labor prestada. Con base en los parámetros anteriores, para la Sala no cabe duda de que los viáticos que perciben los miembros del Congreso de la República de manera ocasional, si bien tienen la naturaleza de asignación, al no tener la condición de habitualidad y, por ende, remunerativa de la actividad legislativa y política del parlamentario, no es posible tenerlos en cuenta para calcular la base de liquidación pensional. Coherentemente con las razones expuestas, es imperioso señalar que los tiquetes aéreos percibidos por el congresista en razón de la comisión especial de servicios al exterior no son una “asignación” constitutiva para liquidar el beneficio pensional. En razón de que dicho ingreso no remunera la actividad del parlamentario. Los tiquetes son un derecho del parlamentario que le facilita el desplazamiento al lugar donde se va a llevar a cabo la labor comisionada, sin que de esta manera se entienda retribuida su misión encomendada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil ocho (2008)

**Radicación número: 25000-23-25-000-2005-90265-01(0448-07)**

**Actor: FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

**Demandado: CONSTANTINO PORTILLA BERMUDEZ**

**AUTORIDADES NACIONALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 19 de octubre de 2006, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda.

**1. ANTECEDENTES**

EL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, a través de apoderado, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción de lesividad prevista en el artículo 85 del Código Contencioso

Administrativo y solicitó la nulidad parcial de su propio acto administrativo contenido en la Resolución 883 de 27 de octubre de 1997, por medio de la cual reconoció a Constantino Portilla Bermúdez una pensión de jubilación.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare que las sumas por concepto de viáticos y tiquetes aéreos no forman parte de la base de liquidación de la pensión reconocida al señor Portilla Bermúdez mediante la Resolución acusada.

Además, solicitó que se ordene al señor Portilla Bermúdez proceder a reintegrar los mayores valores devengados por causa de los factores de viáticos y tiquetes aéreos en su pensión de jubilación.

Los hechos de la demanda se resumen así:

Mediante Resolución 883 de 27 de octubre de 1997, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República reconoció a Constantino Portilla Bermúdez una pensión de jubilación en su calidad de Congresista.

En la liquidación de la pensión de jubilación, el Fondo incluyó los factores de viáticos y tiquetes aéreos recibidos por el Excongresista en comisión de servicios a la India y durante el período que sirvió de base para calcular su pensión.

Como quiera que dichos emolumentos no hacen parte de la asignación mensual del Congresista, por no remunerar sus actividades legislativas, tal como lo enseña la sentencia C-608 de 1999 de la Corte Constitucional; el Fondo interpuso demanda de acción de lesividad contra el acto que reconoció pensión al señor Portilla Bermúdez, con solicitud de suspensión provisional en la parte que corresponde a los viáticos y tiquetes aéreos.

Como normas vulneradas invocó los artículos 13 y 187 de la Constitución Política, 10 y 17 de la Ley 4 de 1992; 5 del Decreto 1359 de 1993 y 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo. Asimismo, consideró vulnerada la sentencia C-608 de 1999 expedida por la Corte Constitucional. El concepto de violación lo desarrolló de la siguiente forma:

Mediante el acto acusado se infringieron las normas citadas; por cuanto el Fondo de Previsión Social del Congreso hizo una interpretación errónea de las mismas, en el sentido de considerar los viáticos y tiquetes aéreos recibidos por el Excongresista en la comisión de servicios a la India, como parte de la asignación mensual que determinó la base para liquidar su pensión.

El derecho a la igualdad que propugnan la Ley 4 de 1992 y los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, fue violado por el acto que se acusa, en la medida en que se reconoció una pensión con factores que no todos los congresistas y excongresistas devengan. Tal es el caso de los congresistas de la zona cundiboyacense a los que no se les viatican ni se les otorgan tiquetes aéreos para desplazarse, porque dichas zonas son cercanas a Bogotá y se puede llegar a ellas de manera terrestre.

Los viáticos y los tiquetes aéreos no forman parte del componente salarial para liquidar la pensión, en razón de que fueron percibidos en un término menor a 180 días durante el último año de servicios, tal como lo señala el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

Tampoco se ajusta el acto demandado a las previsiones de la sentencia C-608 de 1999, debido a que en aquella oportunidad la Corte Constitucional interpretó que la asignación que hace parte de la base de liquidación pensional debe corresponder a todos los emolumentos que tengan por finalidad remunerar la función legislativa del congresista. En ese orden, los viáticos y los tiquetes aéreos no guardan tal propósito, por lo que su inclusión en la base para calcular la pensión no se ajustó a derecho.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El señor Constantino Portilla Bermúdez contestó la demanda (folios 165 a 174 c. ppal) en los términos que se pasan a resumir:

En primer lugar, el demandado manifestó su voluntad de allanarse a las pretensiones de la demanda, en cuanto se refieren a la nulidad parcial de la Resolución acusada y a la exclusión de los factores de viáticos y tiquetes aéreos recibidos en su comisión de servicios a la India.

En segundo término y respecto de la pretensión dirigida al reintegro de las sumas recibas en exceso en razón de los factores de viáticos y tiquetes aéreos; consideró que no hay lugar a tal reclamación, por cuanto dichos valores los recibió de buena fe, situación que no lo obliga a realizar el reintegro.

Finalmente, expuso que el acto acusado no vulneró la sentencia C-608 de 1999, porque dicha providencia es posterior a la expedición de la Resolución 883 de 1997; y conforme al artículo 45 de la Ley 270 de 1996 y a la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, los fallos de constitucionalidad sólo aplican hacia el futuro a menos que se disponga su efecto retroactivo, condición que no aconteció en el presente asunto.

## **3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda (folios 217 a 239 c. ppal) por los motivos que se resumen así:

Si bien es cierto que el artículo 5 del Decreto 1359 de 1993 señaló que para la liquidación de la pensión de congresista se tendrá en cuenta el ingreso mensual promedio del último año que por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio; también es verdad que la Corte Constitucional cuando estudió el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 en sentencia C-608 de 1999, precisó que los ingresos que por todo concepto reciba el congresista, se refiere a los valores que se reciban como remuneración de la actividad legislativa. Como quiera que los viáticos y los tiquetes aéreos no remuneran la actividad legislativa, pues sólo se reciben como un medio para desarrollar la función y no para remunerarla, no son posibles tenerlos en cuenta para liquidar la pensión de jubilación.

Además, según el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 los viáticos son factor salarial cuando superen el tiempo de 180 días, situación que en el presente asunto no se cumple, por cuanto está probado que sólo se recibieron viáticos por unos pocos días del mes de febrero de 1997.

En cuanto a los tiquetes aéreos, señaló que mediante el Decreto 870 de 1989 por medio del cual se reglamentó la ordenación del gasto, el Presidente de la República estableció el derecho de los congresistas al pago de tiquetes aéreos para desplazarse a sus lugares de origen, pero en ningún momento les dio el carácter de factor salarial para que eventualmente pudieran llegar a ser parte de la base de liquidación pensional.

En definitiva, los viáticos y los tiquetes aéreos no han sido considerados por la ley ni por la jurisprudencia, como elementos integrantes del salario. Por el contrario, dichas sumas en la liquidación de la pensión, tal como lo manifiesta la parte actora, quebrantan el derecho a la igualdad, pues no es razonable que los congresistas de otras regiones del país reciban una mesada superior a los que no requieran el desplazamiento a las distintas ciudades o que no se les envié a una comisión de servicios en el exterior.

Finalmente y en relación con la pretensión de reintegro de los mayores valores pagados al señor Portilla Bermúdez, con ocasión de los factores de viáticos y tiquetes aéreos, el *a quo* desestimó tal solicitud porque no hay lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, como el demandado, según lo dispone el artículo 136 [2] del Código Contencioso Administrativo.

#### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandada apeló la sentencia del Tribunal (folios 261 a 292 c. ppal), con base en las siguientes razones:

A juicio del demandado, la decisión de primera instancia no establece la distinción, de una parte, entre los viáticos y tiquetes aéreos que recibe el congresista para desplazarse a sus regiones de origen, previstos en el artículo 4 del Decreto 870 de 1989; y, de otro lado, los viáticos y tiquetes aéreos que se perciben por el congresista cuando ejerce funciones legislativas en las comisiones de servicios en el exterior.

Tal distinción es relevante para efectos de determinar la base de liquidación pensional, por cuanto en el primer caso, esto es, respecto de los tiquetes “domésticos”, tanto la ley como la jurisprudencia del Consejo de Estado han establecido que dichos rubros no son factores salariales, en cuanto no remuneran la actividad legislativa, y, por ende, no pueden ser tenidos en cuenta para liquidar su pensión. Por el contrario, los viáticos y tiquetes aéreos que percibe el congresista dentro de comisión de servicios, allí sí adquieren una naturaleza remunerativa y, por tanto, salarial, pues remuneran la función atribuida a los miembros del Congreso de la República de representar políticamente al país.

El Decreto 870 de 1989 consagró dos clases de viáticos y tiquetes aéreos. Una que tiene por objeto permitir el desplazamiento del parlamentario a su lugar

de origen y que no tiene carácter salarial, previsto en el artículo 4. Y otra, que tiene por finalidad remunerar la función política y legislativa del congresista en las comisiones de servicios al exterior, consagrada en el artículo 7 del mismo Decreto.

Como quiera que en el presente asunto, se está en presencia de viáticos y tiquetes aéreos percibidos en comisión de servicios al exterior, los cuales tienen una naturaleza remunerativa y, por tanto, la capacidad de componer la base de liquidación pensional, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Precisó que no es posible aplicar al presente caso lo previsto en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, en razón de que dicho cuerpo normativo está dirigido a los empleados del orden nacional que pertenezcan a la Administración Pública, sin incluir al Congreso.

Señaló que su argumentación se ajusta a los postulados de la sentencia C-608 de 1999, por cuanto en dicha ocasión la Corte Constitucional explicó que el término de “asignación” previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, es más amplio que el de “salario”, pues en el primero caben no solamente el ingreso periódico y restringido del segundo, sino a todo ingreso que perciba el congresista en razón de su actividad y función legislativa, como lo son los viáticos y tiquetes aéreos percibidos en comisión de servicios al exterior.

Por último, insistió en que no hay lugar a reintegrar los mayores pagados por concepto de viáticos y tiquetes aéreos, porque no hay lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, según lo dispuesto en el artículo 136 [2] del Código Contencioso Administrativo.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

5.1. La parte actora solicitó que se confirme la sentencia apelada, para lo cual reiteró que los viáticos y los tiquetes aéreos percibidos por el congresista no son factores salariales que constituyan base de la liquidación pensional, porque no remuneran la función legislativa del parlamentario; solamente son un medio que facilitan su actividad (folios 297 a 300 c. ppal).

5.2. Por su parte, en resumen el demandado insistió en distinguir los viáticos y tiquetes aéreos de carácter “doméstico” que no constituyen factor salarial; y los que se perciben en comisión de servicios al exterior que sí contienen la naturaleza salarial para liquidar su pensión; por cuanto tales factores sí remuneran la función política y legislativa del parlamentario. Con base en lo anterior, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y la denegatoria de las pretensiones de la demanda (folios 301 a 322 c. ppal).

## **6. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, debe la Sala precisar si se ajusta o no a derecho el acto administrativo, por medio del cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República reconoció una pensión de jubilación al excongresista Constantino

Portilla Bermúdez, con inclusión de viáticos y tiquetes aéreos causados en comisión de servicios al exterior. Para el efecto, debe precisar si dichos factores constituyen base de liquidación pensional en el régimen especial de los congresistas.

En orden a resolver el problema jurídico planteado, la Sala pone de presente las siguientes reflexiones:

6.1. Con base en la atribución constitucional prevista en el artículo 150 [19] [e] de la Carta Política, el Legislador en la Ley 4 de 1992 fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

En cuanto se refiere a los miembros del Congreso de la República, dicha Ley previó en su artículo 17 un régimen especial de prestaciones sociales, para lo cual señaló que el Gobierno Nacional establecería un régimen de pensiones reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores, en donde aquéllas y éstas no podrían ser inferiores al 75% del ingreso mensual y promedio que, durante el último año, y por todo concepto, reciba el congresista.

Tal especialidad obedece, no solamente a la deferencia que hiciera el propio Legislador en la Ley Marco de prestaciones salariales y sociales de los empleados públicos, cuando le señala al Gobierno Nacional las pautas para reglamentar su régimen especial de pensiones; sino por la específica mención del Constituyente en el artículo 187 de la Carta Política sobre su “asignación” y la forma especial de su reajuste.

Dicho tratamiento preferencial de los congresistas respecto de los demás servidores públicos, se justifica en la medida en que la función que ellos cumplen en el Estado es de total relevancia, pues la función política de la cual son responsables incide en la articulación de los intereses de la sociedad que siempre propugna en la concreción del bien común. Ante tan alta responsabilidad pública, es justo y razonable comprender que para los miembros del Congreso de la República, tanto el Constituyente como el Legislador hayan previsto un régimen especial de pensiones.

En efecto, el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 textualmente dispuso lo siguiente:

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

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

En cumplimiento de lo anterior, el Ejecutivo expidió el Decreto 1359 de 12 de julio de 1993 que estableció integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas de los senadores y

representantes a la Cámara<sup>1</sup>; y previó en su artículo 5 el ingreso básico a tener en cuenta para la liquidación pensional en los siguientes términos:

*“Para la liquidación de las pensiones, así como para sus reajustes y sustituciones, se tendrá en cuenta el ingreso mensual promedio del último año que **por todo concepto** devenguen los Congresistas en ejercicio, a la fecha en que se decreta la prestación, dentro del cual serán especialmente incluidos el sueldo básico, los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, prima de transporte, prima de salud, prima de navidad y **toda otra asignación** de la que gozaren”. (Subraya la Sala).*

Respecto de las expresiones “por todo concepto” y “toda otra asignación” que la Sala subraya tanto de la Ley 4 de 1992 como del precedido Decreto Reglamentario, deben interpretarse conforme a los parámetros fijados en la sentencia C-608 de 1999, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, y en la que la Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la norma se refiere a “por todo concepto” debe entenderse toda asignación que percibe el congresista como remuneración por su actividad en el campo de la representación política, de la dignidad propia del cargo y de las funciones legislativas que le son inherentes.

Corroboración la tesis anterior, las palabras de la sentencia citada cuando dice que:

[...]

*“1. Las expresiones "por todo concepto", usadas en el texto del artículo 17 y en su párrafo, no pueden entenderse en el sentido de que cualquier ingreso del Congresista -aun aquéllos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política, como ya se dijo- sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión.*

*La Corte Constitucional estima que sólo pueden tener tal carácter los factores que conforman la "asignación" del Congresista, a la que se refiere expresamente el artículo 187 de la Constitución. Ella tiene un sentido remuneratorio dentro de un régimen especial, proveniente de la actividad del miembro del Congreso en el campo de la representación política y de la dignidad propia del cargo y las funciones que le son inherentes.*

*Tal "asignación", que tiene un alcance y un contenido mucho más amplio que el puramente salarial, no comprende simplemente el ingreso periódico restringido al concepto de sueldo básico, sino que alude a un nivel de ingreso señalado al Congresista en razón de su papel y sus funciones, cuyas partidas en concreto dependen de la definición que haga el Gobierno en desarrollo de la Ley Marco.*

*Pero tampoco puede incluir aspectos ajenos a la retribución que el Congresista percibe, la cual debe estructurarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con las especiales funciones que la Carta Política atribuye a senadores y representantes.*

*Según eso, todas aquellas sumas que corresponden a salario, a primas, y a otras erogaciones integrantes de la "asignación", pueden constituir -depende de las determinaciones que adopte el Ejecutivo al desarrollar las pautas y lineamientos trazados por el Congreso- base para liquidar la mesada pensional. **En cambio, están excluidas de ese conjunto las que, al no gozar de un sentido remuneratorio, pagan servicios ajenos a la asignación**. [...]* (Subraya la Sala).

---

<sup>1</sup> Artículo 1.

En ese orden y parafraseando la sentencia de la Corte, las asignaciones que pueden conformar la base de liquidación pensional del congresista, deben tener estrecha relación con el criterio retributivo por la labor prestada, quedando excluidas de tal condición las que no remuneran la función legislativa del parlamentario.

6.2. En el régimen de la función pública no existe una definición del concepto de viáticos. Sólo se encuentra regulado su forma de liquidación, el momento en que se causan y el procedimiento para su otorgamiento. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corporación es constante en acudir a las previsiones del régimen privado para establecer su noción, con el fin de conceder derechos prestacionales, como el que aquí se discute.

En efecto, se ha considerado a los viáticos como aquella asignación que es capaz de retribuir y, por ende, remunerar la labor prestada, cuando sufragan la manutención y el alojamiento del servidor en el lugar donde tenga que cumplir la comisión de servicios, pero siempre que cumplan con la condición de habitualidad y permanencia en su ingreso. Lo anterior significa que si se perciben ocasionalmente por el empleado no adquieren el carácter remunerativo de la labor prestada.

Con base en los parámetros anteriores, para la Sala no cabe duda de que los viáticos que perciben los miembros del Congreso de la República de manera ocasional, si bien tienen la naturaleza de asignación, al no tener la condición de habitualidad y, por ende, remunerativa de la actividad legislativa y política del parlamentario, no es posible tenerlos en cuenta para calcular la base de liquidación pensional.

Precisado lo anterior, vale la pena decir que en el caso de liquidación pensional de los congresistas no es posible aplicar el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, como equivocadamente hizo el Tribunal; por la sencilla razón de que dicho Decreto es un cuerpo normativo que regula las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales que pertenecen a las entidades de la administración pública del orden nacional enlistadas en su artículo 2<sup>2</sup>, dentro de las cuales no se encuentra el Congreso de la República. No obstante, para la Sala resulta importante rescatar de tal precepto jurídico, el principio orientador para efectos de establecer los factores que deben componer la base de liquidación de pensional, esto es, la habitualidad que exige la norma respecto de los viáticos para que puedan incidir en el monto pensional en el caso de los parlamentarios.

Conforme a los argumentos anteriores, la Sala encuentra acertada la decisión de primera instancia que anuló el acto acusado que tuvo presente para la liquidación pensional del actor los viáticos percibidos en la comisión de servicios a Nueva Delhi (India) en el *“Inter-Parliamentary Sepcialized Conference on “Towards Partnership Between Men and Women in Politics”*, por cuanto éstos fueron devengados de manera ocasional en el mes de febrero de 1997 (folio 152 c. ppal).

---

<sup>2</sup> Como la Presidencia de la República, los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales.



6.3 Coherentemente con las razones expuestas, es imperioso señalar que los tiquetes aéreos percibidos por el congresista en razón de la comisión especial de servicios al exterior no son una “asignación” constitutiva para liquidar el beneficio pensional; en razón de que dicho ingreso no remunera la actividad del parlamentario. Los tiquetes son un derecho del parlamentario que le facilita el desplazamiento al lugar donde se va a llevar a cabo la labor comisionada, sin que de esta manera se entienda retribuida su misión encomendada.

Sobre este aspecto, la sentencia de 11 de noviembre de 2004<sup>3</sup> señaló lo siguiente:

[...]

*“Se infiere entonces que los pasajes han sido instituidos exclusivamente para facilitar el ejercicio de la labor parlamentaria, cuando sus miembros deban desplazarse desde y hacia sus regiones para cumplir las funciones propias e inherentes del cargo, o bien para el cumplimiento de misiones especiales. En consecuencia, no se trata de una retribución del servicio, pues no es a título remunerativo que se reconoce o autoriza el pasaje. [...]”*

Admitir lo contrario, sería aceptar que todo ingreso del congresista podría constituir base de liquidación pensional, y tendrían que incluirse verbigracia valores como los destinados a sufragar la gasolina del vehículo oficial que se le concede al parlamentario para su movilización en la ciudad, así como también las sumas por cuentas de servicio de celular que se le otorga al congresista. Situaciones que no retribuyen la función legislativa, sino que la facilitan, como es el caso de los tiquetes aéreos.

De otro lado, cabe señalar que tanto los tiquetes aéreos que percibe el congresista en comisión de servicios al exterior, como aquellos que recibe para dirigirse a su lugar de origen<sup>4</sup>, en ninguno de los casos los tiquetes tienen la virtualidad de constituirse como base de liquidación pensional, pues no retribuyen la función legislativa ni política del parlamentario; su finalidad, como ya se dijo, radica en facilitar la ejecución de sus servicios. De tal manera, la Sala desestima la proposición del demandado, según la cual, los tiquetes aéreos originados en comisión de servicios sí constituyen base de liquidación, y no los que se entregan para ir al lugar de origen.

En ese orden, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar, pues los tiquetes aéreos no son factor para liquidar la pensión del demandado, como bien lo declaró el fallador de primera instancia.

6.3. Por último y sobre la petición del demandado, según la cual, si en gracia de discusión se accede a la pretensiones del Fondo, aquél no fuera condenado a reintegrar los sumas correspondientes a viáticos y tiquetes aéreos, la Sala estima procedente su solicitud en razón de que no hay lugar a recuperar por parte de la Administración las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; condición que reviste al actor dada la presunción constitucional y a que en el proceso no se demostró lo contrario.

---

<sup>3</sup> Con ponencia del doctor Alberto Arango Mantilla de la Subsección “A” de la Sección Segunda de esta Corporación en el proceso radicado con número 3836-03

<sup>4</sup> Los cuales están previstos en el artículo 4 del Decreto 870 de 1989, “Por el cual se reglamenta la Ordenación del Gasto del Honorable Congreso de la República”.

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

**F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 19 de octubre de 2006, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda interpuesta por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ    JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**