



Función Pública

Sentencia 2007-00156 de 2019 Consejo de Estado

PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE CONGRESISTA / RÉGIMEN ESPECIAL DE CONGRESISTAS / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA CONGRESISTAS / RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE EXCONGRESISTA

[E]l Presidente de la República expidió el Decreto 1359 de 1993, reglamentario de la Ley 4ª de 1992, que estableció el régimen especial de pensiones de los Senadores y Representantes a la Cámara. [...] [S]e tiene que el régimen especial pensional de los miembros del Congreso de la República solo regía la situación de quien a la fecha de vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992) tuviera la calidad de Senador o Representante a la Cámara, lo cual fue corroborado en el artículo 4º del mismo decreto, que lo fijó como requisito para acceder a él, con el agregado de estar afiliado a la entidad pensional del Congreso y efectuar los correspondientes aportes. [...] [D]e conformidad con los artículos 5º y 6º *ibidem*, 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 artículo 16 *ejusdem*, estableció el régimen del reajuste pensional para los Senadores y Representantes a la Cámara, señalando que dicha prestación se ajustaría anualmente en forma inmediata y de oficio, con el mismo porcentaje en que se incrementaba el salario mínimo legal mensual. Por su parte, el artículo 17 del mismo Decreto, 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: “*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*” [...] De conformidad con lo anterior, 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 Parlamentarios que se pensionaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de dicho año). Así mismo, estableció 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.

FUENTE FORMAL: LEY 4 DE 1993 - ARTÍCULO 17 / DECRETO 1359 DE 1993 / DECRETO 1293 DE 1994 - ARTÍCULO 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN “B”

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Bogotá D.C., dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019)
Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00156 02(0425-12)

Actor: FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - FONPRECON

Demandado: MERCEDES DEL CARMEN URREGO DE ROMERO

Referencia: REAJUSTE ESPECIAL DE PENSIÓN DE EX CONGRESISTA. FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA - DECRETO 01 de 1984

I. ASUNTO¹

Decide la Sala² el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 16 de junio de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B³, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda instaurada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República contra la señora Mercedes del Carmen Urrego de Romero, con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se le reajustó la pensión de jubilación, en cumplimiento de lo previsto por el Decreto 1359 de 1993⁴.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones⁵.

1. El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de

lesividad, con la finalidad de obtener la nulidad de la Resolución No. 005 de 20 de enero de 1994, mediante la cual se afilió a la señora Mercedes del Carmen Urrego de Romero; Resolución N° 1500 de 29 de diciembre de 1994, por la que se reconoció el reajuste especial en el 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1994, y con efectividad al 1° de enero de 1994; Resolución N° 0059 de 8 de febrero de 1996, que reconoció el reajuste especial de la pensión, para los años 1992 y 1993, en el 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1992, y con efectividad al 1° de enero de 1992; Resolución N° 1664 de 30 de diciembre de 1996, por la cual se reconocieron intereses moratorios causados sobre el reajuste especial de los años 1992 y 1993.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó declarar que la accionada no tiene derecho a continuar afiliada a FONPRECON, ni a devengar la pensión en la cuantía que le viene siendo reconocida por cuanto su pago debe ser asumido por CAJANAL EICE, por ser la entidad que le otorgó el derecho pensional inicialmente. Así mismo solicita ordenarle el reintegro del mayor valor de los pagos efectuados por mesadas pensionales, reajustes especiales e intereses de mora reconocidos junto con la actualización de las sumas adeudadas por dicho concepto, durante todo el tiempo en que los percibió.

Hechos⁶.

3. Señaló que el señor Alfonso Romero Aguirre fue pensionado post mortem, en calidad de congresista, por la Caja Nacional de Previsión Social, a través de la Resolución N° 20194 de 15 de marzo de 1993 y efectiva a partir del 21 de enero de 1957, pero con efectos fiscales a partir del 7 de febrero de 1987, por prescripción; y que en ese mismo acto, le sustituyó la pensión a la demandada, en calidad de cónyuge supérstite. Así mismo, mediante la Resolución N° 005 de 20 de enero de 1994 FONPRECON ordenó la afiliación de la demandada y asumió el pago de la sustitución pensional; además, reconoció y pagó el reajuste especial de la pensión en el porcentaje del 75% del ingreso mensual de un congresista con efectividad al 1° de enero de 1992, con los respectivos intereses moratorios.

Normas vulneradas y concepto de violación⁷.

3. La parte demandante citó las siguientes normas como desconocidas por los actos acusados: Los artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985; el artículo 1°, inciso 2°, de la Ley 19 de 1987; el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992; el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; los artículos 8 y 17 del Decreto 1359 de 1993; el artículo 7° del Decreto 1293 y el Acuerdo 026 en su artículo 62 de 1986.

4. Contra los actos demandados formuló el cargo de haber sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, por cuanto el accionado incumplió las exigencias previstas para ello en la ley 19 de 1987⁸, que establece que tienen derecho a gozar de todas las prestaciones y servicios de FONPRECON quienes acrediten: i) no haber ejercido cargo alguno como congresista desde la fecha en que se decretó a su favor pensión de jubilación, ii) haber renunciado temporalmente a recibir la pensión de jubilación reconocida y iii) un lapso de vinculación al Congreso y de aporte a dicho ente previsional no inferior a un año en forma continua o discontinua.

Contestación de la demanda⁹.

5. La accionada por conducto de su apoderado oportunamente contestó la demanda y señaló que su reafiliación a CAJANAL se torna improcedente por cuanto el responsable del pago de su derecho pensional es FONPRECON, al que también le compete reajustarlos en cumplimiento de lo previsto por el Decreto 1293 de 1994, y así mismo pagar los intereses moratorios de las sumas adeudadas por dicho concepto, conforme quedó plasmado en los actos acusados, cuya presunción de legalidad no puede desvirtuarse vía judicial por haber operado la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

6. Formuló las siguientes excepciones: caducidad de las pretensiones primera, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima y duodécima, según lo dispuesto por el artículo 136, numerales 2 y 7 del Decreto 01 de 1984; que la demanda no comprende todos los litisconsorcios necesarios por pasiva al no haberse vinculado a la Caja Nacional de Previsión Social, toda vez que en las pretensiones primera, quinta, décima y duodécima se pide ser condenada; inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, por cuanto la pretensión undécima solicita que se reintegre al fondo el pago de las mesadas recibidas, el reajuste y los intereses; prescripción, buena fe, cobro de lo no debido e inexistencia de soporte legal para pedir el reintegro y presunción de legalidad.

La sentencia de primera instancia¹⁰.

7. El tribunal de instancia declaró no probadas las excepciones propuestas por la demandada en la contestación de la demanda. Así mismo la nulidad parcial de la Resolución N° 1500 de 29 de diciembre de 1994 y de las Resoluciones Nos. 0059 de 8 de febrero de 1996 y 1664 de 30 de noviembre de 1996, relacionadas con el reajuste pensional.

8. Como consecuencia de la nulidad declaró que FONPRECON está facultado para reajustar en debida forma la pensión sustituida a la señora Mercedes del Carmen Urrego de Romero; y que no hay lugar a recuperar lo que se pagó en exceso.

9. En cuanto al reajuste del 75% reconocido por FONPRECON al demandado, ordenó reliquidarlo en el 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los Congresistas desde el 1° de enero 1994, por cuanto ese es el porcentaje que corresponde conforme al artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, modificado por el artículo 7° del Decreto 1293 de 1994.

10. Para lo anterior, sostuvo que el reconocimiento pensional efectuado inicialmente por CAJANAL en favor del demandado se dio con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992, y en tal virtud, el reajuste de dicha prestación debió realizarse con el 50% de la pensión que devengaba un Congresista para el año 1994, y no aplicando el 75%, puesto que éste último corresponde al monto de la pensión de

los congresistas pensionados en vigencia de la Ley 4ª de 1992, que no es el caso del accionado.

Recurso de apelación¹¹.

11. La demandada por conducto de su apoderado apeló la sentencia de primera instancia, centrando su inconformidad, en que el *a quo* no tuvo en cuenta que el sustento de los actos acusados es lo previsto por el artículo 6º del Decreto 1359 de 1993 que establece que el porcentaje mínimo de liquidación de las pensiones de los parlamentarios en ningún caso puede ser inferior al 75% de lo que devengue un congresista en ejercicio.

15. Señaló que lo anterior concuerda con su situación particular en la medida que al haber sido su causante congresista, antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, le asiste el derecho al reajuste pensional en los términos de esa norma, cuya interpretación ha sido desarrollada por esta corporación indicando que conforme a lo previsto en el Decreto 1359 de 1993, debe realizarse con el 75% de todo lo que devengue un congresista en ejercicio en la fecha en que se decreta, y que en tal virtud se debe inaplicar el artículo 7º del mencionado decreto, que establece el porcentaje en un 50%.

Alegatos en segunda instancia y concepto del Ministerio Público.

16. Dentro de esta procesal el apoderado de la parte demandada presentó sus alegaciones finales en el que solicitó revocar la decisión de primera instancia reiterando lo planteado en el escrito del recurso de apelación.

17. A su turno, la entidad demandante aportó el escrito de alegatos de conclusión en el cual insistió en los planteamientos expuestos en la demanda.

18. El representante del Ministerio Público ante esta Corporación guardó silencio.

19. Agotada como se encuentra la instancia, sin observar causales de nulidad que invaliden lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto, para lo cual expone las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

Cuestión Previa.

20. Debe precisar la Sala que no desconoce que mediante auto del 1º de marzo de 2018 esta sección del Consejo de Estado avocó conocimiento para dictar sentencia de unificación dentro del proceso 25000232500020080009702 (2694-16), en el que se controvierte la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales FONPRECON reconoció el reajuste especial a un congresista pensionado y los intereses de mora por las sumas adeudadas por dicho concepto; para efectos de determinar, entre otros aspectos, el concepto de congresista pensionado, y si el acto que reconoce intereses de mora es susceptible de caducidad ante la disparidad de criterios jurisprudenciales sobre este particular.

21. Mientras que la controversia del sub examine, a partir de lo planteado por el apelante, únicamente versa sobre el porcentaje del reajuste especial que le fue otorgado por el ente previsional del congreso en aplicación de lo previsto por el artículo 17 del Decreto reglamentario 1359 de 1993. Razón por la cual se considera procedente proferir la sentencia de segunda instancia en la medida que este asunto ya ha sido analizado e interpretado de manera pacífica por la jurisprudencia de esta sección.

Planteamiento del problema Jurídico.

22. De acuerdo con el cargo formulado en el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de primera instancia en calidad de apelante único, el problema jurídico que deberá resolver la Sala, consiste en determinar si a un ex congresista titular de una pensión de jubilación reconocida con ocasión del ejercicio de la labor, le asiste derecho a que se le reajuste su mesada pensional en el 75% del ingreso mensual promedio de lo que devengaba un congresista, según la Ley 4ª de 1992, o si por el contrario se debió tener en cuenta el 50%, tal y como lo consagra el Decreto 1359 de 1993, modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994.

23. Para resolver lo anterior, la Sala analizará, i) el contexto normativo y jurisprudencial aplicable respecto del reajuste especial de las pensiones reconocidas a los ex congresistas en virtud del Decreto 1359 de 1993 y ii) el análisis del caso concreto.

Del reajuste especial para los congresistas de que trata el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

24. Con fundamento en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991, literales e) y f)¹², que otorgó competencia al legislador para dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre los que incluyó a los miembros del Congreso de la República, se expidió la Ley 4ª de 1992.

25. Dicha ley, en su artículo 17 ordenó al Gobierno Nacional a establecer un régimen de pensiones para los Congresistas, así como el reajuste y sustitución de las mismas, que no podían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que devenguen éstos. Esta disposición prevé:

«Artículo 17.- 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 legal¹³.

Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto¹⁴ devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.»

26. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 1359 de 1993, reglamentario de la Ley 4ª de 1992, que estableció el régimen especial de pensiones de los Senadores y Representantes a la Cámara. En su artículo 1º se determinó el campo de aplicación así:

«(...) 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, tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara (...)» (Subraya fuera del texto).

27. De lo anterior, se tiene que el régimen especial pensional de los miembros del Congreso de la República solo regía la situación de quienes a la fecha de vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992), tuvieran la calidad de Senador o Representante a la Cámara¹⁵, lo cual fue corroborado en el artículo 4º del mismo decreto, que la fijó como requisito para acceder a él, con el agregado de estar afiliado a la entidad pensional del Congreso y efectuar los correspondientes aportes¹⁶.

28. Ahora bien, de conformidad con los artículos 5º y 6º *ibídem*, 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.

29. El artículo 16 *ibídem*, estableció el régimen de reajuste pensional para los Senadores y Representantes a la Cámara, señalando que dicha prestación se reajustaría anualmente en forma inmediata y de oficio, con el mismo porcentaje en que se reajustara el salario mínimo legal mensual.

30. Por su parte, el artículo 17 del mismo Decreto, 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 fuera del texto).

31. De conformidad con lo anterior, 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 parlamentarios que se pensionaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de dicho año).

32. Así mismo, estableció 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.

33. Sobre el particular se ha dicho que no existe vulneración alguna del derecho a la igualdad, en tanto que la norma regulaba dos situaciones distintas: i) el reconocimiento y pago del reajuste especial a quien había sido congresista antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, en monto del 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para ese momento; 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 pensional¹⁷.

34. Esta Corporación en sentencia de 6 de mayo de 2015¹⁸, con ponencia del Consejero Gustavo Gómez Aranguren, precisó:

«(...) 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 (...).»

35. Visto lo anterior, no hay duda de que la sección segunda de esta Corporación ha sostenido que no es posible equiparar el monto del reajuste especial de la pensión de los ex congresistas, causada con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, con el monto de la prestación pensional de los congresistas que adquirieron su derecho pensional a partir de la vigencia de referida normativa.

36. En conclusión, el Decreto 1359 de 1993 en su artículo 17, modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, reguló el reajuste de la mesada pensional de los ex congresistas que se hubiesen pensionado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992).

37. Así, ordenó que el reajuste especial de la mesada pensional debía hacerse: i) Por una sola vez; ii) en un porcentaje equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas; iii) 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) y; iv) el reajuste tiene efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

El caso concreto.

38. De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial analizado, y los argumentos del recurso de apelación formulado por la demandada, a continuación la Sala procede a determinar si es procedente el reajuste especial de la mesada pensional reconocida en su favor en el 75% del ingreso mensual promedio de lo que devengaba un congresista, según la Ley 4ª de 1992, o si por el contrario el ente previsional debió tener en cuenta el 50%, tal y como lo consagra el Decreto 1359 de 1993, modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994.

39. En ese orden se encuentra acreditado que; (i) A través de la Resolución 20184 del 15 de marzo de 1993, CAJANAL reconoció pensión post mortem al causante de la demandada con efecto desde el 7 de febrero de 1987 (fls. 75 a 77); (ii), mediante Resolución No 0005 de 20 de enero de 1994, FONPRECON ordenó la afiliación de la señora Mercedes del Carmen Urrego de Romero (fls. 3 y 4); (iii) Igualmente, a través de Resolución N° 1500 de 29 de diciembre de 1994, se le reconoció a la demandada el reajuste especial en cuantía del 75%, y por tanto la pensión quedó en la suma de \$3.231.726.00 (fls. 5 a 10); (iv) Asimismo, a través de la Resolución N° 0059 de 8 de febrero de 1996, se reconoció el reajuste especial a partir del 1º de enero de 1992, en cuantía de \$2.178.278.53, además, la suma de \$61.307.081.38, por concepto del reajuste especial, por los años 1992 y 1993 (fls. 11 a 14).

40. Mediante la Resolución N° 001664, se reconocieron intereses de mora a la demandada, por la suma de \$132.731.654.78.

41. Bajo estos supuestos, el reajuste especial de la mesada pensional a que tenía derecho la demandada era el consagrado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, lo que implica que, debía ser reconocido por una sola vez, en un porcentaje equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para ese momento y con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

42. De conformidad con lo anterior, es claro que los actos acusados al ordenar el reajuste especial en cuantía del 75%, y no en el 50%, como lo contempló la norma, con derecho a la causación de intereses moratorios, desconocieron el contenido del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 y la interpretación jurisprudencial que sobre el particular ha efectuado esta sección del Consejo de Estado, por lo que resulta procedente su anulación, tal y como lo consideró tribunal de instancia.

43. Por consiguiente no está llamado a prosperar el recurso de apelación interpuesto por el demandado en contra de la sentencia de primera instancia, puesto que los efectos de la decisión contenida en la sentencia T-463 de 1995, no resultan aplicables a su situación en la medida que dicha providencia produjo efectos *inter partes*, motivo por el que no es de obligatorio acatamiento, tal como lo señala el numeral 2º del artículo 48 de la Ley 270 de 1996¹⁹.

44. De igual manera, es pertinente manifestar que el reajuste especial de la mesada pensional a que tenía derecho la demandada en su condición sustituta de un ex congresista, era el consagrado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, lo que implica que, debía ser reconocido por una sola vez, en un porcentaje equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para ese momento y con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

45. De conformidad con lo anterior, es claro que los actos sobre los que hubo pronunciamiento de fondo en la primera instancia, al ordenar el reajuste de la pensión de jubilación del accionado en cuantía del 75%, con causación de intereses moratorios, desconocieron el contenido del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, y la interpretación jurisprudencial que sobre el particular ha efectuado esta sección del Consejo de Estado, por lo que resulta procedente su anulación tal y como lo consideró el a quo.

46. De otra parte debe señalarse que la solicitud del recurrente concerniente a aplicar la excepción de inconstitucionalidad del artículo 7º del

Decreto 1293 de 1994, que sustituyó el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, se torna improcedente por cuanto conforme fue planteado por esta Subsección en la sentencia del 29 de septiembre de 2011²⁰ a través de la cual se negó la pretensión de nulidad simple de esa disposición; «(...) el porcentaje del reajuste fijado en un 50% del promedio de las pensiones de los Congresistas amparados por la Ley 4ª de 1992, para el año 1994, resulta razonable para los fines buscados por la disposición contenida en el artículo 7° del Decreto 1293 de 1994, esto es, nivelar la pensión de los ex Congresistas a la de los Congresistas amparados por la Ley 4ª de 1992, sin que ello vulnere el derecho a la igualdad de los ex Congresistas frente a los Congresistas (...)».

47. En esa medida y tomando en cuenta que la sección segunda definió que el reajuste especial para los Congresistas pensionados antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 corresponde al cincuenta por ciento (50%) referido, cabe concluir que respecto del artículo 7° del Decreto 1359 de 1993 resulta improcedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad, máxime si se tiene en cuenta que ésta corporación a través de sentencia del 29 de septiembre de 2011 denegó la pretensión de nulidad formulada en su contra, y que además atañe al monto de la pensión de jubilación no del reajuste.

48. En virtud de lo anterior, la Sala confirmará la sentencia apelada que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, sin consideración adicional sobre el fondo del asunto.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 16 de junio de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en modalidad de lesividad, adelantada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - FONPRECON -, en contra de la señora Mercedes del Carmen Urrego de Romero, por la cual se accedió a la nulidad de los actos acusados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal de origen, y déjense las constancias respectivas.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión, por los señores Consejeros.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Los párrafos se enumeran en consecutivo para facilitar la consulta y cita de la sentencia
2. Con informe de la Secretaría de la Sección de 26 de junio de 2019, visible a folio 526.
3. Con ponencia de César Palomino Cortés, participando en su Sala el doctor Carmelo Perdomo Cuéter.

Mediante Auto de 30 de mayo de 2019, con ponencia de la suscrita Consejera se declararon fundados los impedimentos manifestados por los Doctores César Palomino Cortés y Carmelo Perdomo Cuéter; conformándose la Subsección B para dictar sentencia en el presente caso con los Magistrados de la Subsección A, los doctores William Hernández Gómez y Rafael Francisco Suárez Vargas, folios 521-522.

4. Por el cual se establece un régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara.

5. Folios 108 y siguientes.

6. Folios 110 y siguientes

7. Folios 112 y siguientes.

8. Por la cual se modifica la Ley 33 de 1985.

9. Folios 150 y siguientes.

10. Folios 364 y siguientes.

11. Folios 376 y siguientes

12. “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

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.

(...).”

13. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-258 de 2013.

14. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-258 de 2013.

15. En concordancia con el artículo 7 del mismo Decreto 1359 de 1993.

16. Artículo 4 Decreto 1359 de 1993 literal a).

17. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección “A”. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C., 7 de abril del 2016. Radicación: 25000-23-25-000-2006-08117-01 (3792-13). Actor: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON), Demandado: Margarita de Jesús Sánchez de Espeleta.

18. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección “A”. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C., 6 de mayo del 2015. Radicación: 25000-23-25-000-2000-01200-01 (0526-2008). Actor: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON), Demandado: Carlos Alberto Pinedo Cuello.

19. Artículo 48. Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

(...) 2º. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces.

20. Dictada dentro de los procesos acumulados 0332-2007, 1771-2007 y 1783-2008 de la cual fue ponente la Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:53:15