Función Pública

Sentencia 08494 de 2016 Consejo de Estado

REGIMEN ESPECIAL DE CONGRESISTAS – Pensión de jubilación / REGIMEN ESPECIAL DE CONGRESISTAS – Beneficiarios / REAJUSTE ESPECIAL – Pensionados que adquirieron el status con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992 / DERECHO ADQUIRIDO – No es factible cuando es ilegal y no se adquirió de acuerdo a los postulados del artículo 58 de la Constitución Política / REAJUSTE ESPECIAL – Procedencia

[L]a Sala considera que si bien es cierto que el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero después del año 1978 no volvió a desempeñarse como congresista, también lo es que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, a partir del 1 de diciembre de 1993, asumió el pago de su prestación pensional de jubilación y, como quedó visto en precedencia, ordenó su reajuste especial con fundamento en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, a través de los cuales se estableció un régimen especial de pensiones para congresistas, cuya aplicación le correspondía a la entidad pensional del Congreso de la República. Lo anterior, fue expresamente considerado por el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República, FONPRECON, al expedir la Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993 en la que, como quedó visto, argumentó ampliamente la necesidad de que *"la entidad pensional del Congreso de la República asumiera en su totalidad los pensionados Congresistas que estuvieran a cargo de las diferentes entidades de previsión del orden nacional",* según lo dispuesto por el Decreto 1359 de 1993. En estas condiciones, contrario a lo manifestado por el Tribunal, la Sala considera que es FONPRECON, como entidad de previsión social, a quien le corresponde seguir pagando la pensión causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, teniendo en cuenta que la misma, además de encontrarse a su cargo en la actualidad, fue reajustada en aplicación de las normas especiales previstas por el legislador para los ex congresistas que hubieran adquirido su derecho pensional antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992. Las anteriores consideraciones, a juicio de la Sala resultan suficientes para modificar los numerales primero y tercero de la sentencia de 18 de noviembre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección, A, en el entendido que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la pensión causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero en su condición de ex congresista, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga. (…) para que se pueda predicar la existencia de un derecho adquirido deben cumplirse los siguientes supuestos: (i) las circunstancias específicas de la situación deben guardar identidad con los postulados legales que crean el derecho y; (ii) se requiere que el mismo haya ingresado al patrimonio de quien es su titular. No obstante lo expuesto, en el caso concreto quedó establecido que las Resoluciones núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996, por las cuales se reconoció el reajuste especial sobre la pensión causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, fueron proferidas con desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993. De esta manera, no es factible considerar la existencia de un derecho adquirido, puesto que el origen del reconocimiento del mismo es ilegal y en esa medida, no se adquirió el beneficio de acuerdo a los postulados del artículo 58 de la Constitución Política. En estos términos, las citadas resoluciones están viciadas de nulidad al reconocerle al señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, a partir del 1 de enero de 1992, el reajuste especial de su pensión en un porcentaje superior al 50% establecido en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1359 DE 1993 / LEY 4 DE 1992 / DECRETO 1293 DE 1994 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 58

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CESAR PALOMINO CORTES

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Rad. No.: 25000-23-25-000-2006-08494-02(0757-11)

Actor: FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Demandado: TEÓDULO EDMUNDO QUEVEDO FORERO

Asunto: Reajuste especial a congresistas – Ley 4 de 1992 y Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994.

Segunda instancia – Decreto 01 de 1984

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 18 de noviembre de 2010 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda promovida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, contra el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero.

1. ANTECEDENTES

–

1.1 La demanda

–

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993 por medio de la cual se ordenó la afiliación del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.

- Resolución núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994 por la cual el Fondo de Previsión del Congreso de la República dispuso el reconocimiento de un reajuste especial sobre la pensión del demandado en porcentaje igual al 75% del ingreso mensual promedio de lo que devengaba un congresista para el año 1994, esto, a partir del 1 de enero de 1994.

- Resolución núm. 0934 de 16 de agosto de 1996 a través de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, reconoció el referido reajuste especial respecto de las anualidades 1992 y 1993, equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1992, esto, a partir del 1 de enero de 1992.

- Resolución núm. 1726 de 30 de diciembre de 1996 a través de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, reconoció intereses moratorios sobre el valor del reajuste especial ordenado respecto de los años 1992 y 1993.

Como restablecimiento del derecho, solicitó que:

i) Se declare que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, no estaba obligado legalmente a afiliar al señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero.

ii) Se declare que el referido fondo no estaba obligado legalmente a asumir el pago de la pensión de jubilación del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero.

iii) Se declare que el demandado no tenía derecho al pago del reajuste especial de su pensión en un porcentaje igual al 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista en 1994, con efectividad a partir del 1 de enero de 1994;

iv) Se declare que el demandado no tenía derecho al reconocimiento y pago del reajuste especial de su pensión respecto de los años 1992 y 1993, en un porcentaje igual al 75% del ingreso mensual promedio de lo devengado por un congresista para el año 1992.

v) Se declare que el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero no tiene derecho al pago de los intereses de mora reconocidos a través de la Resolución núm. 1726 de 1996.

vi) Se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, reanudar la afiliación y pago de la pensión de jubilación reconocida al demandado.

vii) Se ordene al señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero reintegrar el mayor valor pagado por concepto del reajuste especial sobre la pensión que viene percibiendo y los intereses de mora reconocidos sobre el reajuste correspondiente a los años 1992 y 1993.

1.2 Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de Resolución núm. 5117 de 19 de octubre de 1978 ordenó el reconocimiento de una prestación pensional de jubilación a favor del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, efectiva a partir del 1 de enero de 1978.

Con posterioridad, el demandado solicitó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, “la reliquidación de su prestación pensional.”. En respuesta a lo anterior, el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero fue afiliado al referido fondo de previsión a través de Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993.

En ese mismo sentido, a través de Resolución núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994 el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, asumió el pago de la pensión de jubilación del demandado y ordenó el reajuste de la misma en un porcentaje equivalente al 75% del ingreso mensual promedio de lo devengado por un congresista, con efectos a partir del 1 de enero de 1994.

El 16 de agosto de 1996, por Resolución núm. 0934, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, precisó que el reajuste dispuesto con anterioridad también comprendía las anualidades 1992 y 1993, con efectividad a partir del 1 de enero de 1992.

Finalmente se manifestó que, el 30 de diciembre de 1996, mediante Resolución núm. 1726, el referido Fondo Social ordenó pagarle al señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero los intereses de mora causados con ocasión del reconocimiento tardío del reajuste especial a su pensión, respecto de los años 1992 y 1993, en cuantía de $120.406.455 de pesos.

1.3 Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

De la Ley 33 de 1985, los artículos 23 y 24.

De la Ley 19 de 1987, el artículo 1.

De la Ley 4 de 1992, el artículo 17.

De la Ley 100 de 1993, el artículo 141.

Del Decreto 1359 de 1993, los artículos 8 y 17.

Del Decreto 1293 de 1994, el artículo 7.

Al explicar el concepto de violación se sostuvo que:

El señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero no tenía derecho a que el Fondo de Previsión del Congreso de la República, FONPRECON, asumiera el pago y reajuste de la pensión jubilación que venía percibiendo, en condición de afiliado, toda vez que, la referida prestación pensional le había sido reconocida inicialmente por la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, desde 1978.

Precisó que la referida caja de previsión debe reasumir el pago de la pensión de jubilación del hoy demandado, en razón a que la misma fue reconocida antes de la creación y entrada en funcionamiento del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.

Adujo que, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, le confirió un alcance distinto al artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, al considerar que el reajuste especial de la prestación pensional de jubilación causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero era igual al 75% del promedio de la pensión a que tenía derecho un congresista para ese momento, siendo que la norma en cita era clara en señalar que el referido reajuste ascendía al 50%.

1.3.1 Suspensión provisional

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, a través de providencia de 13 de junio de 2008 decretó la suspensión provisional del artículo 2 de la Resolución núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994 *"únicamente en la cuantía que excede el monto del 50% con que fue establecida.". (fols. 116 a 119 del cuaderno principal del expediente).*

Por su parte, la Subsección B, de la Sección Segunda, del Consejo de Estado, a través de auto de 26 de marzo de 2009[1] decidió revocar la anterior decisión y, en su lugar, negar la medida de suspensión provisional del artículo 2 de la Resolución núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994. Lo anterior, al considerar que: *"las diversas interpretaciones que se [habían] suscitado respecto de los reajustes pensionales de los ex congresistas [hacían necesario] escudriñar el sentido y alcance de las normas que se invocan en el escrito de solicitud de suspensión provisional, teniendo en cuenta la norma constitucional que la Corte Constitucional ha desarrollado frente a este tema y el contenido de la Ley 4ª de 1992.".* (fols. 150 a 158 del cuaderno núm. 2 del expediente).

1.3.2 Contestación de la demanda.

El señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fols. 151 a 188 del cuaderno principal del expediente):

En primer lugar, hizo un recuento de la actuación administrativa a través de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, le reconoció y, con posterioridad, reajustó en forma especial su pensión de jubilación, en aplicación a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 y los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994.

Lo anterior para concluir que el referido fondo de previsión en lo que se refería al reajuste especial de su pensión de jubilación: i) había actuado conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T - 463 de 17 de octubre de 1995 y ii) en cuanto al pago de los intereses moratorios ello obedecía a lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con las consideraciones expuestas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 841.

Adicional a lo anterior, el demandado propuso las siguientes excepciones:

- "Carencia de fundamento para instaurar la acción": Adujo que las normas que se invocan en el concepto de la violación se refieren al derecho adquirido del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero a percibir el reajuste especial de su prestación pensional en un 75% de las pensiones devengadas por los congresistas en 1994 sin que, como lo exige el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, se expresaran los fundamentos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad formulada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.

- Falta de integración del Litis consorcio: Por cuanto el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, pretende que se le reintegre la totalidad de los valores correspondientes a la pensión, a los reajustes y a los intereses reconocidos. Empero, esa entidad sólo tiene derecho a una parte pensional, ya que la otra parte fue asumida por la entonces Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

- Buena fe: Sostuvo que no había lugar a la devolución de lo pagado por concepto de reajuste especial de su pensión e intereses moratorios, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 136 numeral 2º del C.C.A.

- "Carencia de jurisdicción": Precisó que los procesos que se siguen en contra de las entidades del sistema de seguridad social integral son de conocimiento del juez laboral del circuito del domicilio de la entidad demandada.

1.3.3 La sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia de 18 de noviembre de 2010 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección, A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formulada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, contra el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, con los siguientes argumentos (fols. 298 a 311 del cuaderno principal del expediente):

En lo que se refiere a las excepciones propuestas por la parte demandada, consideró el Tribunal que la supuesta *"carencia de fundamento para instaurar la acción*" no estaba llamada a prosperar dado que el argumento que sustenta la presente demanda es precisamente el hecho de que el señor Quevedo Forero no tenía derecho al reajuste especial de su pensión en un 75% de las pensiones de los congresistas en 1994; frente a la *"falta de integración del Litis consorcio necesario"* estimó que tampoco prosperaba, toda vez que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, asumió en forma directa y única el pago de la prestación pensional sobre la que versa la presente controversia y finalmente, en lo que toca con el supuesto *"desconocimiento de la buena fe y la carencia de jurisdicción"*, manifestó que la administración cuenta con la posibilidad de demandar sus propios actos sin que ello desconozca el postulado constitucional de la buena fe y, que en el caso concreto, la regla de competencia está dada por el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984 y no por la Ley 712 de 2001.

En relación con el primer problema jurídico, esto es, si el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, debía asumir el pago de la prestación pensional del demandado, sostuvo que de conformidad con el material probatorio allegado al proceso resultaba evidente que el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero se desempeñó como Senador de la República hasta el año 1978, sin que con posterioridad a esa fecha haya sido elegido nuevamente. En atención a este último supuesto, precisó que no era procedente que FONPRECON, hubiera asumido la referida prestación pensional en virtud a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 1359 de 1993.

Precisado lo anterior, sostuvo el Tribunal que era necesario entrar a estudiar la legalidad de los restantes actos demandados, bajo las siguientes consideraciones.

En lo que se refiere al reajuste especial de la pensión que viene percibiendo el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, el Tribunal efectuó un recuento normativo y jurisprudencial sobre la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, (artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985), el régimen pensional de los congresistas consagrado en el Decreto 1359 de 1993 y el reajuste especial de las pensiones de los mismos preceptuado en el artículo 17 del Decreto precitado.

Lo anterior para concluir que el referido reajuste cobijaba a los ex congresistas pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y que el porcentaje del mismo era equivalente al 50% del promedio de las pensiones devengadas por estos servidores públicos en el año 1994.

Explicó que la Resoluciones núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996 desconocieron que el reajuste especial previsto a favor de los ex congresistas pensionados con anterioridad de la vigencia de la Ley 4 de 1992 era igual al 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para el año 1994.

Manifestó que, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, al reconocerle al señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero un reajuste especial de su pensión en porcentaje igual al 75% incurrió en un yerro, toda vez que aplicó el *"valor de la pensión a tenían derecho los congresistas pensionados en vigencia de la Ley 4 de 1992*" y no el previsto para quienes, como en su caso, ya se encontraban disfrutando de su prestación pensional.

Finalmente, precisó que no había lugar a la devolución del mayor valor de los pagos efectuados por el reconocimiento ilegal anotado, toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CCA no procedía el reintegro de los dineros percibidos por los particulares de buena fe.

1.3.4 Fundamento del recurso de apelación

La parte demandada, por medio de apoderado judicial, formuló recurso de apelación en contra de la sentencia de 18 de noviembre de 2010, con las siguientes consideraciones (fols. 298 a 311 del cuaderno principal del expediente):

Indicó que, el reajuste en el 75% tal como se decretó en los actos administrativos demandados constituye un derecho adquirido que se incorporó de modo definitivo al patrimonio del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, situación que no puede ser desconocida por virtud de la Constitución Política y el Acto Legislativo 1 de 2005, cuando señala que por ningún motivo puede *"...reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.".*

Así mismo, adujo que no es cierto que las sentencias de la Corte Constitucional que sustentan los actos demandados tengan efectos *inter partes*, porque ello contradice la Sentencia C-258 de 2013 emitida por esa misma Corporación, en la que se avaló la existencia del régimen de congresistas de que trata el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

Precisó que el reajuste especial de la pensión del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero en un 75% se efectuó: i) con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y el artículo 6º del Decreto 1359 de 1993 y ii) por aplicación de los criterios esbozados por la Corte Constitucional en las sentencias T-463 de 1995 y T-456 de 31 de octubre de 1994, en las cuales se protegieron derechos tales como la igualdad, la no discriminación y el principio de favorabilidad.

Finalmente, manifestó que la declaratoria de nulidad de las Resoluciones núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996, por parte del Tribunal en la sentencia impugnada, le impide a la parte demandada seguir percibiendo la prestación pensional que de manera legal había sido asumida y reajusta por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.

1.3.5. Alegatos de conclusión.

- El señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero (fols. 326 a 329 del cuaderno principal del expediente):

Reiteró que su pensión de jubilación, y el reajuste ordenando sobre esta, no pueden ser inferiores al 75%, tal como quedó establecido por la Corte Constitucional en las sentencias T-456/94, T-463/95 y C-608 de 1999 y según los principios en materia laboral, prestacional y pensional, tales como el de la buena fe, de los derechos adquiridos y de la irrenunciabilidad de los reajustes.

La parte demandante y el Ministerio Público se abstuvieron de alegar de conclusión.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión previa

Corresponde a la Sala pronunciarse frente a la manifestación de impedimento formulada por la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que conoció el proceso de la referencia, cuando hizo parte de la Sala que profirió la sentencia de primera instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Al respecto se evidencia que efectivamente la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez integró la Sala que expidió la sentencia cuya apelación se resuelve en esta providencia, en consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 160 A del Código Contencioso Administrativo se acepta el impedimento manifestado y se le declara separada del conocimiento del presente asunto.

2.2. De la continuidad del proceso

La Sala advierte que en el trámite de la primera instancia de este proceso se registró el fallecimiento del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero razón por la cual, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, ordenó la sustitución de su prestación pensional a favor de la señora Marina Álvarez de Quevedo, en su condición de cónyuge supérstite, según se advierte en los comprobantes de pago emitidos por el referido Fondo de Previsión Social visibles a folio 355 del cuaderno principal del expediente.

En este mismo sentido, se observa a folio 359 del cuaderno principal del expediente, copia auténtica del registro civil de defunción de la señora Marina Álvarez de Quevedo allegada al proceso por el apoderado de la parte demandada a través de escrito de 23 de mayo de 2014. No obstante lo anterior, advierte la Sala que, la anterior circunstancia en los términos del numeral 1 del artículo 159 del Código General del Proceso[2], no constituye para el caso concreto una causal de interrupción del proceso toda vez que, como quedó visto, la parte demandante no solo cuenta con apoderado judicial debidamente acreditado[3], sino que el mismo ha venido actuando a lo largo de todo el proceso según se constata, entre otras actuaciones, con el referido escrito de 23 de mayo de 2014 a través del cual informó de la muerte de la señora Marina Álvarez de Quevedo.

Estos términos, la Sala entra a estudiar el fondo de la presente controversia bajo los siguientes argumentos.

2.3.De los problemas jurídicos

Los problemas jurídicos que debe resolver esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas:

La Sala deberá establecer ¿si el acto administrativo a través del cual se dispuso la afiliación del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, infringió las disposiciones legales en las que debía fundarse, en especial, las previstas en las Leyes 33 de 1985 y 19 de 1987 y los Decretos 2837 de 1986 y 1359 de 1993?

De igual manera, deberá verificarse, ¿si los actos administrativos por los cuales se reconoció y pagó un reajuste especial sobre la mesada pensional del demandado, infringieron las disposiciones legales, en las que debían fundarse, esto es, Ley 4 de 1992 y los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994?

2.3. Marco legal referido a la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON

A través de la Ley 33 de 1985 el Congreso de la República adoptó una serie de medidas relacionadas con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público. Entre las referidas medidas legales se observa la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En lo que toca con las prestaciones y servicios pagados y ofrecidos por el fondo, los artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985 precisaron, en primer lugar, que: i) los congresistas y empleados del Congreso de la República pensionados, con anterioridad a la vigencia de la citada ley, lo seguían siendo frente a las entidades de previsión social que les otorgaron el respectivo derecho y ii) la Caja Nacional de Previsión Social continuaría prestando los servicios y pagando las prestaciones a los congresistas y a los empleados del Congreso de la República hasta tanto hubieran sido expedidos los estatutos, la planta de personal y el presupuesto del fondo.

Para mayor ilustración se transcriben los artículos 23 y 24 ibídem:

"ARTÍCULO 23º.- Modificado por el art. 1, Ley 19 de 1987: Los Congresistas y los empleados del Congreso pensionados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, lo seguirán siendo de las entidades de Previsión Social que les otorgaron y reconocieron su derecho.

A su turno, el artículo 24 en cita dispone:

La Caja Nacional de Previsión Social continuará prestando los servicios y pagando las prestaciones a los Congresistas y a los empleados del Congreso hasta tanto las autoridades previstas en esta Ley hayan expedido o aprobado según el caso, los estatutos, la planta de personal y el presupuesto del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, momento en el cual automáticamente quedará cancelada la afiliación de los Congresistas y de los empleados del Congreso a la Caja Nacional de Previsión Social.

De todas maneras, la expedición o aprobación, según el caso, de los referidos actos deberán realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley.".

Con posterioridad, a través de la Ley 19 de 1987, el legislador modificó el artículo 23 de la Ley 33 de 1985 para señalar que: i) solo quienes estaban legalmente obligados a contribuir para el funcionamiento del fondo podían disfrutar de sus prestaciones y servicios y que ii) el fondo podía asumir el pago de la pensiones de los congresistas que, habiendo renunciando temporalmente al disfrute de su pensión, hubieran reasumido el ejercicio de la actividad legislativa en forma continua o discontinua por un lapso no inferior a un año, para con posterioridad retirarse del servicio en forma definitiva.

Así se observa en el artículo 1 de la citada Ley 19 de 1987:

"ARTÍCULO 1. El artículo 23 de la Ley 33 de 1985, quedará así: Tienen derecho a gozar de todas las prestaciones y servicios del Fondo de Previsión Social del Congreso, aquellas personas que están legalmente obligadas a contribuir para su funcionamiento. Los Congresistas que para tomar posesión de sus cargos hayan de renunciar temporalmente a recibir la pensión de jubilación que les había sido reconocida con anterioridad, la podrán seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso con derecho al respectivo reajuste, una vez suspendan o cesen en el ejercicio de sus funciones, pero el nuevo lapso de vinculación al Congreso y de aporte al Fondo no podrá ser inferior a un (1) año, en forma continua o discontinua. Los expedientes de jubilación y cesantía de la Caja Nacional de Previsión que reconocen dichas prestaciones a congresistas y empleados del Congreso así como las correspondientes relaciones de pagos, serán solicitadas por escrito por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso para que sirvan de base a la liquidación de las nuevas solicitudes que le hayan sido formuladas, y deberán serle remitidas en el plazo de quince días.

PARÁGRAFO. Los empleados del Congreso pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 33 de 1985, lo seguirán siendo de las entidades de Previsión Social que les otorgaron y reconocieron su derecho.".

Cabe destacar que, a través del Decreto 1359 de 1993, por el cual se estableció un régimen especial de pensiones, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara, el gobierno nacional en punto de los congresistas pensionados y vueltos a elegir, preciso lo siguiente:

"ARTÍCULO 8o. CONGRESISTAS PENSIONADOS Y VUELTOS A ELEGIR. En armonía con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 4o del presente Decreto, los Senadores y Representantes a la Cámara que al momento de tomar posesión de su cargo hubieren tenido que renunciar temporalmente al disfrute de su pensión vitalicia de jubilación, decretada por cualquier entidad de derecho público, al terminar su gestión como Congresistas, la seguirán percibiendo de la Entidad Pensiona del Congreso, de conformidad con las disposiciones del presente régimen siempre que a la vigencia de este Decreto, hubieren adquirido tal derecho según lo establecido en el artículo 1o, inciso 2o de la Ley 19 de 1987.

(...).".

En estos términos, no hay duda que los congresistas pensionados que habiendo vuelto a ejercer la actividad legislativa, hubieran renunciado temporalmente al disfrute de la pensión, podían percibir su prestación de jubilación con cargo a la entidad pensional del congreso, siempre que a la vigencia del Decreto 1359 de 1993 hubieren adquirido este derecho.

- Del caso concreto
-

Advierte la Sala que a través de la presente acción contencioso administrativa, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, solicita la nulidad, entre otros actos administrativos, de la Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993 a través de la cual se dispuso la afiliación del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero en su condición de ex congresista.

Para tal efecto, sostiene el referido fondo que el señor Quevedo Forero no podía figurar como uno de sus afiliados toda vez que, éste no se había desempeñado como congresista, en vigencia de la Ley 33 de 1985, y mucho menos efectuado aportes a esta entidad de previsión social, requisitos que en los términos de la Ley 19 de 1987 resultaban indispensables para que el fondo asumiera el pago de la prestación pensional reconocida inicialmente por la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Descendiendo al caso concreto, la Sala estima pertinente precisar que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los actos administrativos a través de los cuales el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República afilia a los congresistas llevan implícitos el reconocimiento de una prestación pensional, en la medida en que en estos casos la referida entidad de previsión social no expide un acto por el cual asume expresamente el pago de las pensiones de los congresistas.

Bajo este supuesto, se ha considerado que el acto administrativo por el cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, afilia un congresista, tácitamente asume el pago de una prestación de naturaleza periódica, y en tal sentido dicho acto puede ser demandado en cualquier tiempo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A.

Sobre este particular, resulta ilustrativo transcribir algunos apartes de la sentencia, de 30 de septiembre de 2010. Rad. 2334-2007, proferida por esta misma subsección, en la que se precisó que:

"La entidad accionada en el recurso de apelación pretende que se revoque la declaratoria de caducidad de la Resolución No. 641 de 6 de julio de 1994 por medio de la cual el Fondo resolvió lo siguiente: "... ARTICULO PRIMERO.- Ordenar la Afiliación a la Entidad Pensional del Congreso del Doctor FORERO CASTELLANOS RAFAEL ANTONIO, identificado con la cédula de ciudadanía # 994.969.

Aduce que el acto mencionado es de aquellos que reconocen prestaciones periódicas porque fue éste el que permitió que el Fondo asumiera el

pago de la pensión que Cajanal le reconoció al demandado en 1973 y por ende puede ser demandado en cualquier tiempo.

Efectivamente no aparece en el sub lite el acto administrativo a través del cual el Fondo de Previsión del Congreso asuma expresamente el pago de la prestación reconocida por Cajanal, es decir, que en este caso específico el acto de afiliación demandado lleva implícito el reconocimiento pensional.

Lo anterior resulta más evidente si se tiene en cuenta que el día en que el Fondo profirió el acto de afiliación del demandado (6 de julio de 1994) también expidió la Resolución No. 0642 por medio de la cual reconoció el reajuste especial en cuantía equivalente al 50% que fue revocada por la Resolución No. 1670 de 30 de diciembre del mismo año para ordenar el reajuste en un monto del 75%.

Así las cosas, debe entenderse que a partir de la expedición de la Resolución No. 641 de 6 de julio de 1994, el Fondo asumió el pago de la prestación periódica que venía pagando Cajanal y en tal sentido dicho acto puede ser demandado en cualquier tiempo, razón por la cual se revocará la declaratoria de caducidad y se estudiará su legalidad con el resto de las pretensiones. (…).".

Visto lo anterior, no hay duda de que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONRPECON, podía en cualquier tiempo controvertir la legalidad de la Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993, a través de la cual se dispuso la afiliación del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero en su condición de ex congresista.

Ahora bien, con el fin de determinar si el señor Quevedo Forero tenía derecho a ser afiliado al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, dirá la Sala que a folio 58 del cuaderno principal del expediente se observa copia de la Resolución núm. 5117 de 19 de octubre de 1978 a través de la cual la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, ordenó el reconocimiento de una pensión de jubilación a favor de éste.

Con posterioridad, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, por Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993 ordenó la afiliación del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero argumentado para ello, que en virtud a lo dispuesto en el Decreto 1359 de 1993 se hacía necesario que *"la entidad pensional del Congreso de la República asumiera en su totalidad los pensionados Congresistas que estuvieran a cargo de las diferentes entidades de previsión del orden nacional.".* (fols. 2 a 3 del cuaderno principal del expediente).

Bajo estos supuestos, se tiene debidamente acreditado en el proceso que al señor Quevedo Forero: i) la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de Resolución núm. 5117 de 19 de octubre de 1978 le había reconocido una prestación pensional de jubilación; ii) que el último cargo desempeñado por éste fue el de Senador de la República, hasta el año 1978, sin que con posterioridad a ello se verifique una nueva vinculación al Congreso de la República; iii) que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, asumió el pago de su pensión de jubilación a partir del 1 de diciembre de 1993 y vi) que el referido fondo de previsión social a través de Resolución núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994 reajustó en forma especial su prestación pensional.

En estos términos, la Sala considera que si bien es cierto que el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero después del año 1978 no volvió a desempeñarse como congresista, también lo es que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, a partir del 1 de diciembre de 1993, asumió el pago de su prestación pensional de jubilación y, como quedó visto en precedencia, ordenó su reajuste especial con fundamento en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, a través de los cuales se estableció un régimen especial de pensiones para congresistas, cuya aplicación le correspondía a la entidad pensional del Congreso de la República.

Lo anterior, fue expresamente considerado por el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República, FONPRECON, al expedir la Resolución núm. 1140 de 1 de diciembre de 1993 en la que, como quedó visto, argumentó ampliamente la necesidad de que *"la entidad pensional del Congreso de la República asumiera en su totalidad los pensionados Congresistas que estuvieran a cargo de las diferentes entidades de previsión del orden nacional",* según lo dispuesto por el Decreto 1359 de 1993.

En estas condiciones, contrario a lo manifestado por el Tribunal, la Sala considera que es FONPRECON, como entidad de previsión social, a quien le corresponde seguir pagando la pensión causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, teniendo en cuenta que la misma, además de encontrarse a su cargo en la actualidad, fue reajustada en aplicación de las normas especiales previstas por el legislador para los ex congresistas que hubieran adquirido su derecho pensional antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992.

Las anteriores consideraciones, a juicio de la Sala resultan suficientes para modificar los numerales primero y tercero de la sentencia de 18 de noviembre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección, A, en el entendido que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la pensión causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero en su condición de ex congresista, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga.

Efectuadas las anteriores consideraciones, la Sala abordará el problema jurídico referido al reconocimiento y pago del reajuste especial de la pensión de jubilación causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero.

2.4. Marco legal y jurisprudencial

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

El Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992 con fundamento en las facultades otorgadas por los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150[4] de la Constitución Política de 1991.

La citada Ley en el artículo 17, ordenó al Gobierno Nacional establecer un régimen de pensiones para los congresistas, así como el reajuste y sustitución de las mismas, las cuales, indicó, no podían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que devenguen éstos. Señala la mencionada norma:

"[…] Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los representantes y senadores. Aquellas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, [durante el último año], [y por todo concepto], perciba el congresista. [Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal][5].

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 decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva […]".

Con fundamentó en la norma antes transcrita, el Presidente de la República expidió el Decreto 1359 de 1993 reglamentario de la Ley 4ª de 1992 por medio del cual se estableció el régimen especial de pensiones de los senadores y representantes a la cámara. El campo de aplicación de dicha normativa se definió en el artículo 1º en los siguientes términos:

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

La disposición referida era clara en señalar que el régimen especial de pensiones 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)[6] tuviera la calidad de Senador o Representante a la Cámara[7].

Lo anterior fue corroborado en el artículo 4° del mismo Decreto que fijó como requisito para acceder a dicho régimen pensional especial ostentar la calidad de Congresista, estar afiliado a la entidad pensional del Congreso y efectuar los correspondientes aportes[8].

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

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

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

"[…] ARTÍCULO 17. REAJUSTE ESPECIAL. Artículo modificado por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994. El nuevo texto es el siguiente:

Los senadores y representantes que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4a de 1992, tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez, de tal manera que su pensión alcance un valor equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas.

El valor de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas será del 75% del ingreso base para la liquidación pensional de los congresistas a que se refiere el artículo 5o del Decreto 1359 de 1993.

Este reajuste surtirá efectos fiscales a partir del 1o de enero de 1994. El Gobierno nacional incluirá las respectivas partidas en el proyecto de ley anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia de 1994 […]" (Subraya y negrilla fuera de texto).

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

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

Esta Corporación se ha pronunciado en varias ocasiones precisando las diferencias entre la liquidación del reajuste pensional establecida para quienes se pensionaron como congresistas antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y quienes en ejercicio de dicho cargo lo hicieron con posterioridad a ella.

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 a saber: (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 pensional[9].

Para mayor ilustración, se transcriben algunos apartes de la sentencia de 6 de mayo de 2015. Rad. 0526-2008. M.P. Gustavo Gómez Aranguren en la que se 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.

[…].".

Visto lo anterior, no hay duda de que 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 4 de 1992, con el monto de la prestación pensional de los congresistas que adquirieron su derecho pensional a partir de la vigencia de referida disposición.

En conclusión:

El Decreto 1359 de 1993 en el 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).

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.

- Del caso concreto

Como quedó visto en el acápite que antecede, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de Resolución núm. 5117 de 19 de octubre de 1978 ordenó el reconocimiento de una pensión de jubilación a favor del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, teniendo en cuenta que el último cargo desempeñado por éste había sido el de Senador de la República, esto, hasta el año 1978. (fols. 58 a 60 del cuaderno principal del expediente).

El 29 de diciembre de 1994 el referido Fondo de Previsión Social a través de resolución núm. 1531 dispuso el reajuste especial de la pensión del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaba para ese momento un congresista, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994 (fols. 4 a 9 del cuaderno principal del expediente).

Para mayor ilustración se transcriben algunas de las consideraciones expuestas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, en el referido acto administrativo:

"[…]

La lectura que hace la Corte del art. 17 del Decreto 1359 de 1993 frente a lo dispuesto por el art. 17 de la Ley 4 de 1992 la lleva a sostener que "no se puede plantear dicotomía" entre esos artículos, para concluir que ese art. 17 del Decreto es abiertamente contrario al art. 6 del mismo Decreto, debiendo armonizarse estos textos y entenderlos como desarrollo del artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.

Atendiendo los irrefutables razonamientos de la sentencia de la H. Corte Constitucional (T-456 de 1994) es evidente que el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República se equivocó al disponer para sus ex congresistas afiliados, y pensionados a la vigencia de la Ley 4 de 1992, un reajuste especial del 50%, ya que el claro derecho de esos ex congresistas jubilados es el de recibir un reajuste especial del 75% respecto al ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto , devenguen los congresistas en ejercicio en el momento de disponer ese reajuste especial.

Reajuste que ha de ser, se reitera, sólo para congresistas y por una sola vez, surtiendo efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994.

[…].”.

Con posterioridad, el mismo Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, por medio de Resolución núm. 0934 de 16 de agosto de 1996 ordenó que el reajuste especial reconocido sobre la pensión del demandado debía hacerse efectivo a partir del 1 de enero de 1992 y no, a partir del 1 de enero de 1994, como se había considerado inicialmente en la Resolución núm. 1531 de 1994.

Lo anterior, sostuvo Fonprecon encontraba fundamento en la sentencia T-463 de 1995 a través de la cual, la Corte Constitucional había dispuesto que *“el reajustes especial contemplado en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, debían reconocerse y pagarse desde el 1 de enero de 1992.”.* (fols. 10 a 12 del cuaderno principal del expediente).

Con posterioridad se observa que, el Fondo de Previsión Social del Congreso FONPRECON, a través de Resolución núm. 1726 de 30 de diciembre de 1996 dispuso el pago de intereses de mora, a favor del demandado, al considerar que no había liquidado y pagado oportunamente el reajuste especial de la pensión de jubilación que viene percibiendo respecto de las anualidades 1992 y 1993. (fols. 13 a 17 del cuaderno principal de expediente).

Teniendo en cuenta los hechos antes referidos, y debidamente acreditados en el proceso, la Sala advierte que el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero se desempeñó como congresista por más de 12 años, y que como quedó visto adquirió su derecho pensional el 1 de enero de 1978, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992.

Bajo estos supuestos, el reajuste especial de la mesada pensional que para ese momento percibía el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero era el consagrado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993. Ello implica, a juicio de la Sala, que el referido reajuste especial, debía ser reconocido por una sola vez, en un porcentaje equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas y con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que para el caso concreto, las Resoluciones núm. Resolución núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996, a través de las cuales se ordenó el reajuste especial de la pensión del señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero en cuantía del 75%, y se reconocieron intereses de mora sobre el mismo, desconocieron el contenido del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 y la interpretación jurisprudencial que sobre el particular ha efectuado esta Corporación razón por la cual, debe decirse, resulta procedente su anulación tal y como lo consideró el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de 18 de noviembre de 2010.

En este punto, la Sala no pasa por alto el argumento referido a los derechos adquiridos al que alude la parte demandada en la contestación de la demanda y el recurso de apelación. Empero, debe decirse que como lo establece el artículo 58 de la Constitución Política, los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se crearon y definieron bajo el imperio de una Ley y con respeto de los postulados de la misma.

Esta circunstancia otorga en favor de sus titulares un derecho particular que no puede ser vulnerado con la expedición de Leyes posteriores[10]. Al respecto la Corte Constitucional los ha definido como[11]:

“[…]

conformidad con la jurisprudencia constitucional, los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha adquirido cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente. De acuerdo con esta noción, las situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, aquellas en que los supuestos fácticos para la adquisición del derecho no se han realizado, no constituyen derechos adquiridos sino meras expectativas

[…]”

Así las cosas, para que se pueda predicar la existencia de un derecho adquirido deben cumplirse los siguientes supuestos: (i) las circunstancias específicas de la situación deben guardar identidad con los postulados legales que crean el derecho y; (ii) se requiere que el mismo haya ingresado al patrimonio de quien es su titular.

No obstante lo expuesto, en el caso concreto quedó establecido que las Resoluciones núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996, por las cuales se reconoció el reajuste especial sobre la pensión causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, fueron proferidas con desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

De esta manera, no es factible considerar la existencia de un derecho adquirido, puesto que el origen del reconocimiento del mismo es ilegal y en esa medida, no se adquirió el beneficio de acuerdo a los postulados del artículo 58 de la Constitución Política.

En estos términos, las citadas resoluciones están viciadas de nulidad al reconocerle al señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, a partir del 1 de enero de 1992, el reajuste especial de su pensión en un porcentaje superior al 50% establecido en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

2.4.2. Decisión de segunda instancia.

En virtud de lo anterior, la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmará la sentencia de18 de noviembre de 2010 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al declarar la nulidad de las Resoluciones núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996 proferidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.

En lo que se refiere a los numerales primero y tercero de la referida sentencia, la Sala teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite anterior estima que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la prestación pensional de jubilación causada por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga.

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,

FALLA

Primero. Confirmar la sentencia de 18 de noviembre de 2010 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al declarar la nulidad de las Resoluciones núm. 1531 de 29 de diciembre de 1994; 0934 de 16 de agosto de 1996 y 1726 de 30 de diciembre de 1996 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON. Se exceptúan los numerales primero y tercero de la referida providencia en cuanto, como quedó expuesto en precedencia, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la prestación pensional de jubilación causada por el señor Quevedo Forero, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga.

Segundo. Comuníquese de inmediato al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, la presente decisión con el fin de que adopte las medidas a que haya lugar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Reconocer personería al abogado Rogelio Andrés Giraldo González, identificado con tarjeta profesional núm. 158.644 y cédula de ciudadanía núm. 16.073.875 de Manizales, en representación de la parte demandante en los términos del poder visible a folio 367 del cuaderno principal del expediente.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase. Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Con impedimento

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Al resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandada.

2 "Artículo 159. Causales de interrupción.
El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá:
1. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de la parte que no haya estado actuando por conducto de apoderado judicial, representante o curador ad lítem. [...].".

3 A folios 116 y 141 del cuaderno principal se observan: i) poder otorgado por el señor Teódulo Edmundo Quevedo Forero al abogado Oscar José Dueñas Ruíz y ii) auto de 31 de julio de 2008 a través del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le reconoció personería al referido abogado como apoderado judicial del demandando.

4 Con ellas se 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.

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

6 La Ley 4ª de 1992, en su artículo 22 dispone que rige a partir de la fecha de su promulgación, que lo fue el 18 de mayo de 1992, en el Diario Oficial No. 40451.

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

8 Artículo 4º Decreto 1359 de 1993 literal a.

9 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección "A". Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C., siete (07) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 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.

10 Sentencia C-249 de 2002.

11 Sentencia C-314 de 2004.

Relatoria JORM

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 07:01:17