

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 9 de diciembre de 2025

Concepto sobre la posibilidad de devolución de dineros por error de la administración en el pago de prestaciones periódicas a particulares de buena fe.



1

¿Qué pasó?

El Ministerio de Salud y Protección Social, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil emitir concepto sobre la posibilidad de que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon) exija el reintegro de sumas pagadas en exceso por error en la actualización de mesadas pensionales, a pensionados que las recibieron de buena fe.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta Consideró los siguientes elementos:

- ✓ Marco normativo aplicable: Se analizaron, entre otras disposiciones, el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, relativo al régimen pensional de los congresistas; los artículos 21, 36 y 273 de la Ley 100 de 1993, sobre ingreso base de liquidación, régimen de transición e incorporación al Sistema General de Pensiones; el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución, prohibió los regímenes pensionales especiales y fijó el tope de veinticinco (25) salarios mínimos; la Ley 33 de 1985 y el Decreto 2837 de 1986, que crearon y reglamentaron el funcionamiento de Fonprecon; el Decreto 1359 de 1993, que desarrolló el régimen especial de congresistas; las circulares del Ministerio del Trabajo expedidas entre 2014 y 2024, que precisan el reajuste anual de mesadas por IPC conforme a la Sentencia C-258 de 2013; el artículo 164 del CPACA, que prohíbe recuperar prestaciones periódicas pagadas a particulares de buena fe; y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que ha reiterado la obligatoriedad del límite de 25 SMLMV, la naturaleza de acto de ejecución del ajuste pensional y la improcedencia del recobro cuando los pagos indebidos derivan exclusivamente de error administrativo y fueron percibidos de buena fe.
- ✓ El régimen pensional de los Congresistas está contenido en la Ley 4ª de 1992 la cual en el artículo 17 original establecía que el régimen de pensiones de los Congresistas no podían 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.
- ✓ La Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013 resolvió demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y declaró inexecutable las expresiones que permitían liquidar las pensiones de congresistas durante el último año y por todo concepto y reajustarlas en el mismo porcentaje en que se incrementara el salario mínimo, por considerar que tales reglas daban lugar a mesadas desproporcionadas que desconocían los principios de igualdad, solidaridad y sostenibilidad del sistema.
- ✓ En ese sentido sólo pueden ser factores de liquidación los ingresos efectivamente percibidos, de naturaleza remuneratoria y sobre los cuales se cotizó. Adicionalmente, a partir del 1º de julio de 2013, ninguna mesada pensional con cargo a recursos de naturaleza pública puede superar el tope de 25 salarios mínimos, sin necesidad de reliquidación individual, y el reajuste debe ser con base en el IPC. Las pensiones obtenidas con abuso del derecho o fraude a la ley debían ser revisadas o reliquidadas a más tardar el 31 de diciembre de 2013.
- ✓ Fonprecon debía, ajustar las mesadas a 25 SMLMV (cuando procediera) y reajustarla cada año con el IPC, respetando como máximo el techo de 25 salarios mínimos del año correspondiente, todo ello dentro de los plazos y en la forma fijados por la Corte. Sin embargo, por error involuntario pagó de manera uniforme el tope de 25 salarios mínimos sin aplicar el IPC lo cual generó que los pensionados recibieran el pago de mesadas por valores mayores, lo cual puede derivar en procesos de responsabilidad fiscal, responsabilidad disciplinaria, y acción de repetición en contra de quienes pagaron por el daño al patrimonio público.
- ✓ No puede haber acciones de recobro contra los pensionados que, de buena fe, recibieron pagos por valores mayores al tope fijado por la Corte, pues conforme al literal c) del numeral 1, del artículo 164 del CPACA, los actos que reconocen o niegan total o parcialmente prestaciones periódicas pueden ser demandados en cualquier tiempo, pero «no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe».
- ✓ La administración solo puede reclamar la devolución de las prestaciones periódicas cuando demuestra que el beneficiario incurrió en comportamientos deshonestos, temerarios o fraudulentos encaminados a obtener un reconocimiento al que no tenía derecho.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado determinó que las mesadas pensionales reconocidas y pagadas por Fonprecon constituyen prestaciones periódicas sometidas a las reglas del artículo 164 del CPACA y al principio constitucional de buena fe, por lo que no es posible el recobro de los mayores valores pagados cuando éstos provienen exclusivamente de un error de la administración y han sido percibidos por pensionados de buena fe exenta de culpa.

Lo anterior, salvo que Fonprecon demuestre en sede judicial que un beneficiario desplegó conductas fraudulentas o de mala fe para obtener un reconocimiento pensional o un reajuste indebido.

Por último, la Sala exhortó a Fonprecon para el inmediato cumplimiento del reajuste ordenado por la sentencia C-258 de 2013 y por las circulares del Ministerio de Trabajo, y adelante las acciones en sede judicial y en sede administrativa a que haya lugar para recuperar los recursos públicos pagados por mayor valor de lo debido.

i

Información importante

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 48, 83, 6, 90, 267 y 268.

Normas legales:

- Ley 4 de 1992
- Ley 33 de 1985
- Decreto 2837 de 1986
- Decreto 1359 de 1993
- Ley 100 de 1993
- Decreto 1293 de 1994
- Ley 1437 de 2011
- Ley 610 de 2000
- Ley 1952 de 2019
- Ley 678 de 2001

Jurisprudencia constitucional:

Sentencias C-258 de 2013, C-378 de 1994, C-596 de 1997, C-071 de 2004, C-131 de 2004, C-540 de 1995, C-840 de 2001, T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018, T-360 de 2018, SU-575 de 2019, T-073 de 2019.

Jurisprudencia del Consejo de Estado

Sentencias 2895-2020, 5738-2018, 3297-2020, 4857-2022, 12971, 095006, 048807, 291503, 440213, 583419.

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil: 2194, 1362, 1328, 2064, 2158, 2291, 2535



Ponente: María del Pilar Bahamón Falla
Concepto: 11-001-03-06-000-2025-00422-00 (Radicación: 2552)
Fecha del concepto: 9 de diciembre de 2025.