



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA**

**Sentencia de unificación por importancia jurídica
Sentencia CE-SUJ-S2- 017 de 2019¹**

Bogotá D. C., tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000 23 25 000 2008 00097 02
N.º Interno: 2694-2016
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon)
Demandado: Ernesto Felipe Velásquez Salazar
Asunto: Sentencia de unificación jurisprudencial
Reajuste especial de la pensión de jubilación de los excongresistas /Derecho al reajuste especial/ Cuantía en la que se debe reconocer el reajuste especial/Caducidad de la acción frente al acto que reconoce intereses moratorios sobre el reajuste especial/Caducidad de la acción frente al acto de afiliación a Fonprecon.

Decreto 01 de 1984

I. ASUNTO

1. La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en ejercicio de la atribución consagrada por el numeral 1º del artículo 237 de la Constitución Política, que le permite a esta Corporación desempeñar funciones como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y con fundamento en los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 14-2 numeral 2º del Reglamento del Consejo de Estado, profiere sentencia de unificación jurisprudencial al decidir el recurso de apelación interpuesto por el señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar contra el fallo del 19 de enero de 2016 emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, Sala de Descongestión, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda que en su contra instauró el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República –Fonprecon-.

¹ No se identifica el consejero ponente porque se trata de una sentencia de unificación.



II. ANTECEDENTES

2.1. LA DEMANDA

2. Fonprecon, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en la modalidad de lesividad, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contra del señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar.

3. En la demanda solicitó que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- i) Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994, por medio de la cual le reconoció al demandado el reajuste especial de su pensión de jubilación en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1994, con efectividad a partir del 1º de enero de esa anualidad.
- ii) Resolución 105 del 14 de febrero de 1996, en la que otorgó al accionado el reajuste especial por los años 1992 y 1993, en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1992, con efectividad a partir del 1º de enero de esa anualidad.
- iii) Resolución 1698 de 30 de diciembre de 1996, en la que ordenó pagar al demandado los intereses de mora sobre el reajuste especial decretado por los años 1992 y 1993.

A título de restablecimiento del derecho peticiónó:

Que se ordene al demandado a reintegrar a Fonprecon el mayor valor de los pagos efectuados por mesadas pensionales, reajustes especiales e intereses de mora, reconocidos en las resoluciones demandadas.

Adicionalmente, solicitó que se realicen las siguientes declaraciones:

- (i) Que Fonprecon no estaba obligado a efectuar esos reconocimientos y pagos por concepto del reajuste especial tal como lo hizo;
- (ii) que se decrete la suspensión provisional² parcial de los efectos de los actos objetados, reduciendo el valor de la mesada pensional a la suma de \$8.158.585, que es lo que realmente corresponde;
- (iii) que para evitar la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social, se ordene mientras se decida la nulidad de los actos censurados, que el accionado siga percibiendo la pensión de jubilación en la referida suma.

2.1.1 HECHOS

² El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 28 de febrero de 2008, admitió la demanda y negó la suspensión de los efectos de los actos acusados (ff. 43-46).



Los hechos relevantes, son los siguientes:

4. Fonprecon reconoció al señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar la pensión de jubilación mediante la Resolución 126 de 4 de mayo de 1990 y la reliquidó con posterioridad, a través de la Resolución 142 del 8 de febrero de 1992, con efectividad desde el 1º de diciembre de 1991.

5. Después, previa petición del jubilado, en virtud de la Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994, le reconoció el reajuste especial en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1994, con efectividad a partir del 1º de enero de esa anualidad.

6. Seguidamente expidió la Resolución 105 de 14 de febrero de 1996, a través de la cual reconoció el reajuste especial por los años 1992 y 1993 en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1992, con efectividad a partir del 1º de enero de 1992; y a través de la Resolución 1698 de 30 de diciembre de 1996, ordenó el reconocimiento de los intereses de mora sobre el reajuste especial que había reconocido por los años 1992 y 1993.

2.1.2 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

7. Invocó como normas violadas los artículos 17 de la Ley 4ª de 1992; 17 del Decreto 1359 de 1993; 7 del Decreto 1293 de 1994; 141 de la Ley 100 de 1993.

Argumentó que los actos acusados, vulneran las normas en cita por cuanto que el Gobierno Nacional, debidamente facultado por la Ley 4ª de 1992, otorgó un tratamiento diferente para la liquidación de la pensión de jubilación de los congresistas y el reajuste especial. Además, la Corte Constitucional no ha declarado la inexecutable del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 o del artículo 7 del Decreto 1293 de 1994, lo cual permite concluir, que el porcentaje del reajuste de la pensión de los legisladores jubilados antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 corresponde al 50%.

8. A lo anterior agregó, que con la expedición de la actuación acusada Fonprecon vulneró la normativa invocada, porque *motu proprio* no ha debido acoger los pronunciamientos que por vía de tutela ha realizado la Corte Constitucional en donde otorgó el mismo trato a la pensión de jubilación y al reajuste especial, respecto al porcentaje en el que se deben reconocer, y menos ordenar su pago desde el año 1992 y con intereses moratorios, dado que el reajuste especial surte efectos fiscales desde 1994, ya que esas sentencias solo produjeron efectos *inter partes*.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA



9. El accionado mediante apoderado judicial sostuvo, que no se vulneraron los artículos 17 del Decreto 1359 de 1993 y 7 del Decreto 1293 de 1994, que pretenden limitar el reajuste de la pensión al 50%, porque Fonprecon emitió los actos acusados en acatamiento a lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia «456 de 21 de octubre 1994» y «la sentencia 463 del 17 de octubre de 1995»³, en las que se determinó, que el reajuste de la pensión de jubilación debe corresponder al 75% de lo que devengue un congresista por todo concepto, durante el último año anterior a la fecha en la que se decreta ese reajuste, además se debe efectuar a partir del 1º de enero de 1992.

10. Lo anterior sumado a que dicho fondo ordenó el reconocimiento de intereses moratorios por el no pago oportuno de las mesadas, según lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 en concordancia con el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (radicación 841).

Propuso las siguientes excepciones:

11. (i) Caducidad, (ii) Prescripción, (iii) Buena fe del demandado, (iv) Falta de legitimación en la causa por activa, (v) Inexistencia de soporte legal para pedir la rebaja de la pensión y reintegro de las mesadas pensionales con sus correspondientes reajustes e intereses, (vi) Presunción de legalidad, (vii) Inepta demanda, (viii) inconstitucionalidad, (ix) improcedencia de la acción de lesividad, (x) decaimiento del artículo 17 del Decreto 1359 y artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 (xi) la pensión no puede rebajarse a menos de veinticinco salarios mínimos, como lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013.

III. LA SENTENCIA APELADA⁴

12. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, Sala de Descongestión en decisión del 19 de enero de 2016, declaró como no probados todos los medios exceptivos propuestos, y al estudiar de fondo declaró la nulidad de los actos acusados mediante los cuales Fonprecon: a) había reconocido al demandado el reajuste especial en el 75%⁵, b) el reajuste especial por los años 1992 y 1993, en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1992⁶, c) ordenó el pago de intereses de mora sobre el reajuste de los años 1992 y 1993⁷, d) ordenó el pago del reajuste especial en el 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas a partir del 1º de enero de 1994, con los respectivos ajustes anuales desde la ejecutoria de dicha sentencia.

³ Estas son sentencias de tutela, que posteriormente serán objeto de estudio.

⁴ Folios 312 a 335 cuaderno principal.

⁵ Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994

⁶ La Resolución 105 de 14 de febrero de 1996

⁷ Resolución 1698 de 30 de diciembre de 1996



De otra parte, negó el reintegro de las sumas que el fondo le pagó al accionado porque no es posible obtener el reembolso de los valores pagados en exceso a particulares de buena fe, y las demás súplicas de la demanda.

13. Consideró que los artículos 17º del Decreto 1359 de 1993 y 7 del Decreto 1293 de 1994, regularon el reajuste especial de la pensión de jubilación de los congresistas pensionados antes de la expedición de la Ley 4ª de 1992; con el objetivo de acabar con el desequilibrio que existía en la cuantía del derecho prestacional entre los legisladores pensionados antes de la vigencia de la citada ley, y aquellos que consolidaron su derecho con posterioridad a la misma.

14. Argumentó que, si bien la jurisprudencia constitucional en un principio sostuvo que el reajuste especial debía ser equivalente al 75% de lo devengado por un congresista en el año 1994, luego en la sentencia de unificación SU-975 de 2003 varió su posición para señalar, que debía ser equivalente al 50% de la pensión que devengaba un congresista para el año 1994.

15. De conformidad con lo anterior concluyó, que el reajuste aplicable a los legisladores pensionados antes de la Ley 4ª de 1992 es especial; corresponde al 50% de la pensión que devengaba un congresista; y es diferente del régimen pensional especial dispuesto por la Ley 4ª de 1992 a favor de los legisladores que se pensionen a partir de su entrada en vigencia, cuya cuantía no puede ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que por todo concepto reciban durante el último año de servicio.

16. En lo que concierne a la pérdida de fuerza ejecutoria que alegó el demandado frente a los artículos 17 del Decreto 1359 de 1993 y 7 del Decreto 1293 de 1994 señaló que carece de sustento, porque el supuesto de hecho contenido en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo que regula esa figura está dirigido a los actos administrativos sin que los referidos decretos gocen de esa naturaleza, si se tiene en cuenta que fueron expedidos en desarrollo de una ley marco. Lo anterior, sumado a que el reconocimiento de dicho reajuste tuvo lugar en el año 1994, con lo que se tiene que la administración expidió los actos, para ejecutarlos en forma oportuna.

17. Finalmente, en lo atinente a la supuesta imposibilidad de rebajar la pensión a 25 SMLMV según lo consignado por la sentencia C-258 de 2013, señaló que se debe tener presente que esa decisión no aplica a esta situación, porque en aquella providencia se estudió el régimen especial de pensiones fijado para los congresistas por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, norma que en este caso es ajena al demandado, porque se jubiló antes de que entrara en vigencia dicha ley.

IV. RECURSO DE APELACIÓN⁸

⁸ Folios 336 a 375 cuaderno principal.



18. El **accionado** inconforme con la sentencia de primera instancia interpuso el recurso de alzada, el cual sustentó en los siguientes términos:

19. Se debe tener en cuenta que de acuerdo con la sentencia C-258 de 2013, en la que se declaró la inexecutable del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, todo congresista pensionado antes del 1º de abril de 1994, con la edad o el tiempo de servicios del régimen de transición, tiene derecho a que su pensión equivalga a 25 SMLMV, y la suya quedará muy por debajo de este tope.

20. Solicitó que se aplique la excepción de inconstitucionalidad con relación al artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 que modificó el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, porque en su sentir transgrede el inciso 2º del artículo 1º del Acto Legislativo núm. 1 de 2005, pues la demanda se presentó en vigencia de esta norma superior «que protege el valor de las mesadas pensionales reconocidas conforme a derecho», como es su caso.

21. Sostuvo que con la aplicación de estos decretos, su pensión disminuyó de un 75%, que es lo que actualmente recibe, a un 50%, que de paso atenta en contra del principio de confianza legítima, que le asistía ante el reconocimiento de su mesada por parte de la autoridad competente y con base en las sentencias de tutela de la Corte Constitucional en las que se interpretó la Ley 4ª de 1992.

22. Así mismo indicó, que la actuación acusada no debió demandarse en ejercicio de la acción de lesividad, porque se profirió al amparo de la Carta Política, la ley y la jurisprudencia, y en ese sentido la presunción de legalidad que le asiste es de carácter permanente.

23. Insistió en que el Acto Legislativo núm. 1 de 2005 no permite que se afecte el valor de la mesada reconocida al amparo de la Ley 4ª de 1992 y del Decreto 1359 de 1993, y que existen sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional en las que se respalda la concesión del reajuste especial al accionado, sumado a que la Ley 4ª de 1992 en su artículo 17 dispuso que el reajuste especial no puede ser inferior al 75%.

24. Finalmente, reiteró las excepciones propuestas en la contestación de la demanda⁹.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN¹⁰

25. **Fonprecon** insistió en que el derecho a la pensión especial de los congresistas difiere sustancialmente del beneficio del reajuste especial, pues este último opera por una sola vez, su monto equivale al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas, y surte efectos a partir del 1º de enero de 1994.

⁹ Se advierte que la excepción que en la respuesta a la demanda el accionado denominó como «Falta de legitimación en la causa por activa», en el escrito de apelación, le dio el nombre de «Excepción de no comprender la demanda todos los litis consortes necesarios por activa».

¹⁰ Folios 395 a 435, 436 a 439 y 441 a 448 cuaderno principal.



26. El **demandado** reiteró lo expresado en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación. Agregó, que no se transgredió el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, porque fue derogado expresamente por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 que, de paso, al limitar el reajuste especial al 50% contradice abiertamente el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Agregó que no puede vulnerarse el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, porque es el que precisamente autoriza el pago de intereses moratorios si la entidad cancela la pensión en forma tardía, además, la acción contra la resolución que ordenó el pago de intereses, estaría «prescrita» por no tratarse de prestación periódica.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

27. El **agente del Ministerio Público** en su concepto señaló que de conformidad con la sentencia SU 975 de 2003 proferida por la Corte Constitucional, el reajuste especial de la prestación «para los exmagistrados, a quienes se les asimila también a los congresistas», según lo estipulado por el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, corresponde al 50%. Con ello es evidente, que la entidad accionante le reconoció al demandado un reajuste que supera el porcentaje legalmente autorizado, pero hay que hacer la salvedad en el sentido de que, en aplicación del principio de buena fe, no procede la devolución de las sumas pagadas de más.

Adujo que se equivoca el accionado cuando señala que la liquidación de la pensión no puede ser inferior a 25 SMLMV, porque como lo indicó el tribunal, el tope que se estableció en la sentencia C-258 de 2013, va dirigido a los congresistas pensionados luego de que entrara a regir la Ley 4ª de 1992, mientras que el reajuste alude a los que se pensionaron antes de que dicha ley entrara en vigor.

VII. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

28. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo¹¹, el Consejo de Estado es competente para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por el señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar contra la sentencia dictada por el Tribunal, y para proferir sentencia de unificación jurisprudencial

¹¹ Código Contencioso Administrativo. Artículo 129. «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión».



de conformidad con lo establecido por el artículo 14° del Acuerdo 58 de 1999¹² y el artículo 14-2 del Acuerdo 080 de 2019-Reglamentos del Consejo de Estado-

2. TEMA OBJETO DE UNIFICACIÓN

29. **Sentar jurisprudencia**, tal como se señaló en el auto de 1° de marzo de 2018¹³, en lo relacionado con: *i)* quienes son los congresistas beneficiarios del reajuste especial regulado por los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, y: *ii)* cuál es el porcentaje en el que se debe realizar su reconocimiento.

30. **Unificar jurisprudencia**, en los siguientes asuntos: *i)* Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto del acto administrativo que reconoce los intereses moratorios sobre el pago del reajuste especial, *ii)* Caducidad de la acción frente al acto de afiliación del excongresista, al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon).

2.1 REAJUSTE ESPECIAL DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS CONGRESISTAS- Congresistas beneficiarios.

31. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 4ª de 1992 literal c), determinó que: «El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: [...] c. Los miembros del Congreso Nacional, [...]», profirió el Decreto 1359 de 1993¹⁴ en el que, en efecto, estableció el régimen especial de pensiones aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara al igual que el Decreto 1293 de 1994 por medio del cual determinó el régimen de transición y modificó la figura del reajuste especial. A continuación, se abordará el contenido de cada una de estas disposiciones. Veamos:

2.2 EL DECRETO 1359 DE 1993.

32. Este decreto¹⁵ contempló en el capítulo v, el «Régimen de Reajuste Pensional», y concretamente en el artículo 17 ordenó lo siguiente:

¹² **Acuerdo 58 de 1999** «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado». **Artículo 14.** «División y funcionamiento de la sección segunda. La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, que se denominarán A y B, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Consejeros. En caso de retiro de un Consejero, quien lo reemplace ocupará su lugar en la respectiva Subsección. Parágrafo 1o. Cada Subsección decidirá, los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: 1. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros. [...]».

¹³ Por medio del cual la Sala Plena de la Sección Segunda avocó el conocimiento del presente proceso para proferir sentencia de unificación jurisprudencial.

¹⁴ Decreto 1359 de 1993. «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».

¹⁵ «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»¹⁵.



ARTÍCULO 17. REAJUSTE ESPECIAL. Los Senadores y Representantes a la Cámara 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 en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales Congresistas.

Será requisito indispensable para que un excongresista pensionado pueda obtener el reajuste a que se refiere el presente artículo, no haber variado tal condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, que hubiere implicado el incremento y reliquidación de su mesada pensional.

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.

33. La Corte Constitucional en la Sentencia T-456 de 1994¹⁶, primera en referirse al reajuste especial de congresistas, señaló «que el objetivo de este reajuste especial fue el de equilibrar la cuantía de las mesadas pensionales con el sueldo de los Congresistas. En realidad, debido al aumento de sueldos que el mismo Parlamento permitía para Congresistas, se incrementaba la desproporción entre el sueldo y la pensión».

34. Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la Sentencia de 29 de septiembre de 2011¹⁷, declaró la legalidad del primer inciso del citado decreto junto con la expresión «50%»¹⁸, al considerar que este porcentaje resultaba razonable, por cuanto buscaba nivelar la pensión de los excongresistas jubilados antes de la Ley 4ª de 1992 con la de los congresistas pensionados con posterioridad a esta disposición.

35. Ahora bien, el pluricitado art. 17 *ibidem* determinó expresamente que son beneficiarios del reajuste especial los parlamentarios que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992, es decir antes del 18 de mayo de 1992, que es la data en la que dicha ley entró en vigor¹⁹.

36. De otra parte, consagró los requisitos que se deben cumplir para adquirir este derecho, a saber: (i) que el congresista esté pensionado y (ii) no haber variado tal condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, que hubiere implicado el incremento y reliquidación de su mesada pensional. A continuación, se tratará cada uno de ellos.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-456 de 21 de octubre de 1994. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷ proferida dentro de los procesos acumulados con radicaciones 0332-2007, 1171-2007 y 1783-2008.

¹⁸ Este pronunciamiento se fundamentó en la sentencia de 4 de agosto de 2010 dictada en el proceso núm. 8418-2005¹⁸, en la cual se reiteró lo señalado en la sentencia de 13 de septiembre de 2007 emitida en el proceso con radicación 5433-2005¹⁸.

¹⁹ Ley 4 de 1992. Artículo 22. «La presente Ley rige a partir de su promulgación».



2.2.1 REQUISITOS PARA ACCEDER AL REAJUSTE ESPECIAL

2.2.1.1 Que el ex congresista se haya pensionado en calidad de Senador o Representante a la Cámara.

37. Cuando esta norma determina el derecho al reajuste especial de la mesada pensional para quien se haya jubilado, se debe aclarar cuando se entiende cumplida esta condición, con el objetivo de evitar posibles equivocaciones, tanto del excongresista al momento de solicitar el reconocimiento del reajuste especial, como de Fonprecon al resolver tal petición.

38. En este orden cuando se alude a que el congresista **«se haya pensionado»**, ello significa que debe tener la pensión de jubilación debidamente reconocida a través de acto administrativo, para lo que es necesario, que ostente el estatus de pensionado tras el cumplimiento de los requisitos de tiempo de servicios y edad. En ese momento la persona «ipso facto adquiere el status de jubilado y por consiguiente tiene un derecho adquirido al reconocimiento pleno y oportuno de su jubilación, derecho que se concreta en una mesada pensional»²⁰, que lo habilita para adelantar el reclamo correspondiente ante las autoridades administrativas y judiciales.

39. Así las cosas, se entiende que el congresista ostenta la calidad de pensionado cuando cumplió con las condiciones de edad y tiempo contempladas en el art. 1º párrafo 2º de la Ley 33 de 1985, y art. 7º de la Ley 71 de 1988 debidamente reconocidas a través de acto administrativo y adicional a ello, cuando la calidad de pensionado la adquirió siendo congresista, ya que es precisamente la naturaleza de dicha función legislativa, la que califica al parlamentario para ser beneficiario del régimen especial de pensiones, así como de reajustes, previsto en el Decreto 1359 de 1973.

40. En efecto, la Jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado²¹ al interpretar el art. 17 del Decreto 1359 de 1993 señaló, que para ser beneficiario del reajuste especial se requiere que la mesada pensional se haya adquirido con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992 ostentando la calidad de congresista. Ello, por cuanto que el objetivo del reajuste fue precisamente actualizar la mesada pensional de aquellos Senadores y Representantes a la Cámara que vieron su reconocimiento pensional menos favorable en relación con los congresistas pensionados con posterioridad a la Ley 4ª de 1992, y en ese sentido, es claro que en aplicación del art. 13 de la Constitución Política, el pluricitado reajuste, buscó generar condiciones de igualdad, cuyos destinatarios son exclusivamente aquellos pensionados en calidad de congresistas.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T- 430 de 19 de mayo de 2011. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ Sentencia del 4 de agosto 2010, expediente 8418-2005.



2.2.1.2 Que el ex congresista pensionado no haya variado tal condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, que hubiere implicado el incremento y reliquidación de su mesada pensional. -Ya no es un requisito a partir de la expedición del artículo 7º del Decreto 1293 de 1994-.

41. El artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 además de exigir que el congresista se haya pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, de igual manera ordenaba que: «será requisito indispensable para que un excongresista pensionado pueda obtener el reajuste a que se refiere el presente artículo, «no haber variado tal condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, que hubiere implicado el incremento y reliquidación de su mesada pensional».

42. Lo que en su momento se traducía en que quien había sido congresista, pero hubiera variado tal condición con ocasión de una vinculación al servicio del Estado en ejercicio de una labor diferente a la legislativa, no tendría derecho a ser beneficiario de tal reajuste. Restricción que fue corroborada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-566 de 2015²² cuando sostuvo que «Los únicos excongresistas que no resultan cobijados como beneficiarios de dicho reajuste, son aquellos que variaron su condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, y por tal motivo hubiesen obtenido el incremento o la reliquidación de su mesada pensional».

43. Sin embargo, es necesario tener presente que al ser modificado el artículo 17º del Decreto 1359 de 1993 por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, en este último se omitió consagrar la aludida prohibición, a lo que se debe sumar que cuando esta Sección adelantó el estudio de la demanda de nulidad instaurada en contra del artículo 7º en mención, en la sentencia de 29 de noviembre de 2009²³, negó las súplicas de la demanda porque consideró que el mismo no infringió «las normas superiores que debieron atender en su expedición, razón por la cual y de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, las pretensiones de las demandas no están llamadas a prosperar y así habrá de decidirse».

44. De manera, que se puede declarar válidamente, que tal restricción solo existió mientras el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 no había sido modificado por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994; es decir, que se mantuvo desde el 13 de julio de 1993, fecha

²² La Corte Constitucional en la sentencia SU 566-2015 sostuvo que: «Los únicos excongresistas que no resultan cobijados como beneficiarios de dicho reajuste, son aquellos que variaron su condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, y por tal motivo hubiesen obtenido el incremento o la reliquidación de su mesada pensional. [...]».

²³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sala Plena. Sentencia de 29 de septiembre de 2011. Radicación: 0332-2007; 1771-2007; 1783-2008 (acumulados). Demandantes: Óscar José Dueñas Ruiz, Hernando Pinzón Ávila y Alexander Córdoba Castrillón. Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.



en la que entró a regir el Decreto 1359 de 1993²⁴ y hasta el 24 de junio de 1994 cuando entró en vigor el Decreto 1293 de 1994²⁵, que la eliminó.

2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL REAJUSTE ESPECIAL DE LA PENSIÓN DE JUBILACION DE CONGRESISTAS.

2.2.2.1 El reajuste especial del 50%, art. 17 del Decreto 1359 de 1993, es diferente al reajuste anual consagrado en el art. 16 *ibidem*.

45. De otro lado y con ánimo aclaratorio conviene advertir, que el Decreto 1359 de 1993 al instituir el régimen del reajuste pensional, no solo lo regló en el artículo 17, sino que además en el artículo 16 hizo alusión a otra clase de reajuste de las pensiones de los exsenadores y exrepresentantes a la Cámara, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 16. PORCENTAJE DE REAJUSTE. Las pensiones de los Senadores y Representantes a la Cámara, se reajustarán anualmente en forma inmediata, y de oficio, con el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal mensual».

46. Pues bien, este reajuste no es otro que el anual, que se caracteriza porque: es oficioso; se realiza en forma inmediata; es automático, dado que corresponde al mismo porcentaje en el que se reajusta el salario mínimo legal; y se recalca, es diferente del reajuste especial, esto último porque en alguna oportunidad²⁶ el especial fue asimilado con el de oficio, cuando se señaló que «el reajuste especial, [...] se aumentaría cada año de acuerdo al salario mínimo legal mensual».

47. En el pasado el reajuste automático de la mesada pensional fue contemplado por la Ley 4ª de 1976 en cuyo artículo 1^{o27} determinó, que de oficio y cada año, se reajustarían

²⁴ Se debe tener presente que el artículo 19 del Decreto 1359 de 1993 que regula su vigencia, estipula que «[...] rige a partir de la fecha de su publicación y deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias», y la publicación del mismo tuvo lugar en el Diario Oficial 40974 de 13 de julio de 1993.

²⁵ Es necesario tener en cuenta que el artículo 10 del Decreto 1293 de 1994 que regula su vigencia, estipula que «[...] rige a partir de la fecha de su publicación», y la publicación del mismo se realizó en el Diario Oficial 41406 de 24 de junio de 1994.

²⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia de 7 de junio de 2007. Radicación: 4508-2004. Demandante: Eduardo Vicente Fonseca Galán. Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Consejero ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado. Se afirmó en esta providencia que: «Además, en la norma, buscando evitar que la diferenciación permitida no se tornara desproporcionada, se establecieron límites a través del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 que determinó, que no podría, la pensión de los excongresistas, ser inferior al 50% de la de los congresistas en ejercicio y que se realizaría por una sola vez un reajuste especial, que se aumentaría cada año de acuerdo al salario mínimo legal mensual».

²⁷ Ley 4 de 1976. «Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones». Artículo 1 «Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, así como las que paga el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a excepción de las pensiones por incapacidad permanente parcial, se reajustarán de oficio, cada año, en la siguiente forma: [...]. Parágrafo 1º.- Con base en los promedios de salarios asegurados, establecidos por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, se reajustarán las pensiones del sector privado y las del mismo Instituto. Y las del sector público se reajustarán con los promedios establecidos por la Caja Nacional de Previsión Social. Parágrafo 2º.- Los reajustes a que se refiere este Artículo se harán efectivos a quienes hayan tenido



las pensiones de jubilación de los sectores público, oficial, semioficial en todos sus órdenes y en cuanto a las del sector público señaló que se reajustarían con los promedios establecidos por la Caja Nacional de Previsión Social. En el artículo 2²⁸ dispuso que las pensiones en mención no podían ser inferiores al salario mínimo mensual más alto ni superiores a 22 veces este mismo salario.

48. La Ley 71 de 1988²⁹ en el artículo 1^o reiteró que las pensiones a las que se refería el artículo 1^o de la Ley 4^a de 1976, serían reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en el que el Gobierno incrementara el salario mínimo legal mensual; reajuste con vigencia simultánea a la que fuera fijada para el salario mínimo. En el artículo 2^o ordenó que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual ni exceder de 15 veces dicho salario, límite máximo que solo era aplicable a las causadas a partir de la vigencia de dicha ley, salvo lo establecido en las convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales.

49. Por su parte, la Corte Constitucional en un principio consideró, en la sentencia de tutela SU566-15³⁰, que el reajuste establecido por el artículo 16 del Decreto 1359 de 1993, es: oficioso; anual; opera de manera automática, es decir sin que sea necesaria la expedición de un acto administrativo que lo reconozca; y, que equivale al mismo porcentaje en el que se reajusta el salario mínimo legal mensual. No obstante, al analizar la constitucionalidad del artículo 17^o de la Ley 4^a de 1992 en la sentencia C-258 de 2013³¹, varió su posición y determinó que la mesada pensional de los congresistas no se puede seguir incrementando con base en el salario mínimo legal vigente, sino que debe tenerse en cuenta lo ordenado por la Ley 100 de 1993, esto es, con base en el índice de precios al consumidor (IPC).

50. En efecto, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 en lo que se refiere al objeto y las

el status de pensionado con un año de anticipación a cada reajuste. Parágrafo 3^o.- En ningún caso el reajuste de que trata este Artículo será inferior al 15% de la respectiva mesada pensional, para las pensiones equivalentes hasta un valor de cinco veces el salario mensual mínimo legal más alto».

²⁸ Ley 4 de 1976. Artículo 2. «Las pensiones a que se refiere el Artículo anterior no podrán ser inferiores al salario mínimo mensual más alto, ni superiores a 22 veces este mismo salario». Este tope fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C -155 de 1995 con ponencia del magistrado Fabio Morón Díaz.

²⁹ Ley 71 de 1988. «Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones» Artículo 1. «Las pensiones a que se refiere el artículo 1o. de la ley 4a. de 1976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual. Parágrafo. Este reajuste tendrá vigencia simultánea a la que se fija para el salario mínimo». Artículo 2. «Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales. Parágrafo. El límite máximo de las pensiones, sólo será aplicable a las que se causen a partir de la vigencia de la presente ley».

³⁰ La Corte Constitucional en la sentencia SU 566-2015 señaló que: «al régimen de reajuste pensional, el cual se divide así: (i) el artículo 16 estableció un reajuste automático, oficioso y anual para las pensiones de los Senadores y Representantes a la Cámara, el cual opera de forma inmediata, es decir, sin necesidad de resolución que lo reconozca, y equivale al mismo porcentaje en que se reajuste anualmente el salario mínimo legal mensual [...]».

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



características del sistema general de pensiones, ordena que la pensión de jubilación, en cualquiera de los dos regímenes; prima media con prestación definida o ahorro individual con solidaridad, se deben reajustar de oficio anualmente, el 1º de enero de cada año «según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior», en los siguientes términos:

Artículo 14. Reajuste de pensiones. **Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. [...].**

51. Lo anterior con fundamento en que el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, cuando ordena que las mesadas se deben ajustar cada año en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal, no solo vulnera el principio de igualdad en tanto que habilita la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que pertenecen a un sector con mejores condiciones socioeconómicas y que no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, sino que además implica un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social³².

52. Fue así como declaró la inexecutable de las expresiones «**Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal**», contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

53. Por manera, que dada la comunicabilidad normativa existente entre artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 1359 de 1993 en la medida en que este último desarrolló esa ley marco, se debe entender que el reajuste automático de la pensión de los excongresistas a la que alude el referido decreto debe realizarse a la luz del índice de precios al consumidor (IPC), que anualmente se establece por el DANE.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 2013. Al respecto determinó lo siguiente: «**4.3.5.8. Mecanismo de ajuste anual de las mesadas.** El párrafo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 señala que las mesadas se ajustarán anualmente "en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal". En concordancia con este precepto, las mesadas de los beneficiarios del régimen especial bajo estudio se vienen ajustando anualmente en el mismo porcentaje de aumento del salario mínimo. // Para la Sala, al igual que ocurre con las reglas de Ingreso Base de Liquidación, factores y beneficiarios, la expresión aludida (i) vulnera el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector en mejores condiciones socio-económicas; e (ii) impone un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social. // Este razonamiento ya había sido expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-387 de 1994, en relación a la regla del artículo 14 de la Ley 100. Allí se dijo que el trato diferenciado favorable de ajuste de las mesadas según el salario mínimo sólo es admisible si se dirige a la protección de las clases menos favorecidas. Por el contrario, si no se presenta esta justificación constitucional, el aumento debe sujetarse a lo consagrado en las normas generales, es decir, el IPC, pues no existen derechos adquiridos a una determinada forma de ajuste pensional. Con fundamento en estas consideraciones, **la Sala precisó que las altas mesadas solamente pueden ajustarse de acuerdo con el IPC. // En este orden de ideas, se declaró inexecutable la expresión "Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal". [...].** (Subrayas propias del texto y negrillas de la Sala).



2.2.2.2 El reajuste especial se concede por una sola vez. Decreto 1293 de 1994.

54. Con posterioridad este decreto «Por el cual se establece el **régimen de transición de los senadores, representantes**, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso y se dictan normas sobre prestaciones sociales y económicas de tales servidores públicos»³³, en el artículo 7º hizo alusión al reajuste especial de la siguiente manera:

ARTÍCULO 7. El artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, quedará así:

Reajuste especial. 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 5 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.

55. Así se tiene, que la norma transcrita en su primer inciso, mantuvo como requisitos para ser titular del reajuste especial: la condición de ser congresista antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, es decir previo al 18 de mayo de 1992, así mismo que su reconocimiento procede por una sola vez; y que el porcentaje en el que se debe reconocer, en ningún caso puede ser inferior al 50% del promedio de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas; y que surte efectos a partir del 1º de enero de 1994.

56. Pero, dejó de un lado, como atrás se advirtió, la exigencia consistente en que era indispensable que el exlegislador no hubiera variado tal condición con ocasión de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de congresista, que implicara el incremento y reliquidación de su mesada pensional; con lo que es posible señalar, que el excongresista es merecedor del reajuste especial, cuando además de cumplir con los requisitos que consagra el Decreto 1359 de 1993 y que reafirma el Decreto 1293 de 1994, se reincorpore al ejercicio de la labor pública en un cargo diferente al de legislador.

57. De otra parte, conviene destacar que el artículo 7º en cita, estipuló en su segundo inciso, que «el valor de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas, será

³³ Decreto 1293 de 1994 según lo determinado por su artículo 9: «[...] rige a partir de la fecha de su publicación [...]», que lo fue el 24 de junio de 1994 en el Diario Oficial 41406.



del 75% del ingreso base para la liquidación pensional de los congresistas a que se refiere el artículo 5 del Decreto 1359 de 1993».

58. Así las cosas, de acuerdo con el tenor literal de este precepto, uno es el porcentaje en el que al excongresista jubilado antes de la Ley 4ª de 1992 se le debe reconocer el reajuste especial, que está contenido en su primer inciso, y otro es el porcentaje en el que, al exlegislador jubilado luego de la vigencia de dicha ley, se le debe ordenar el pago de su pensión, que fue regulado por su inciso segundo.

59. De otro lado hay que resaltar, que en la redacción inicial del artículo 5º del Decreto 1359 de 1993 se estipuló, que al determinar el ingreso base para liquidar las pensiones, los reajustes y las sustituciones, se debe tener en cuenta el ingreso mensual promedio del **«último año que por todo concepto»** devenguen los congresistas en ejercicio a la fecha en la que se decretó la prestación, con inclusión de los gastos de representación al igual que las primas y toda otra asignación de la que gozaren, así:

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

60. En concordancia con el anterior precepto, el artículo 6º del mismo decreto estipuló, que en ningún caso ni en ningún tiempo, la liquidación de las pensiones podía ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que **«durante el último año y por todo concepto»** devengaran los congresistas en ejercicio ni podía estar sujeta al límite de que trata el artículo 2º de la Ley 71 de 1988, que es de 15 veces el salario mínimo legal mensual³⁴, en estos términos:

«Porcentaje mínimo de liquidación pensional. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones a que se refiere el artículo anterior, en ningún caso ni en ningún tiempo podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio **que durante el último año y por todo concepto** devenguen los Congresistas en ejercicio; ni estará sujeta al límite de cuantía a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 71 de 1988».

61. Pero se aclara, que ambos cánones han sufrido una importante transformación en su contenido, en razón a que la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, declaró la inexecutable de las expresiones «durante el último año y por todo concepto» al igual que las locuciones «Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario

³⁴ Ley 71 de 19 de diciembre de 1988. «Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones». Artículo 2. «Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales».



mínimo legal», contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, así como los vocablos «por todo concepto», que forman parte de su parágrafo; lo que se traduce, en que si la ley marco en su artículo 17 contiene estas expresiones declaradas inexequibles y el Decreto 1359 igualmente las consagra en sus artículos 5 y 6, entonces estas últimas también se deben entender como inconstitucionales, en razón de la comunicabilidad normativa existente entre la ley marco y el decreto que la desarrolla.

62. En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU-566 de 3 de septiembre de 2015³⁵ consideró que «Justamente, con la declaratoria de inexequibilidad de los apartes «durante el último año, y por todo concepto», «y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal» y «por todo concepto» contenidos en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, se afectaron también sus disposiciones reglamentarias».

63. Es más, en esta misma providencia de conformidad con tal declaratoria de inexequibilidad se determinó que «tanto el ingreso base de liquidación como la liquidación misma de las pensiones, reajustes y sustituciones, deben corresponder de forma proporcional al aporte efectuado por los Congresistas en los últimos 10 años previos al reconocimiento del derecho que reclaman»³⁶.

64. Al respecto se debe aclarar, que tal consideración no aplica para los excongresistas con pensión de jubilación reconocida antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, quienes tienen derecho al reajuste especial a modo de nivelación o de actualización de su pensión con los congresistas en ejercicio para 1994.

65. Por el contrario a quienes sí aplican las modificaciones originadas en la sentencias de la Corte Constitucional, es a aquellos que alcanzaron el derecho pensional con posterioridad al 18 de mayo de 1992 o que están en vía de adquirirlo, con fundamento en su incorporación al sistema general de pensiones establecido por la Ley 100 de 1993 por orden de su artículo 273, que es claro cuando consagra, que al sistema general de pensiones se «podrá incorporar, respetando los derechos adquiridos, a los servidores públicos, aun a los congresistas»³⁷, con sujeción a lo dispuesto por su artículo 36, que creó el régimen de transición³⁸.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU - 566 de 3 de septiembre de 2015. Magistrada ponente (e): Myriam Ávila Roldán.

³⁶ En esta providencia se señaló que: «Justamente, con la declaratoria de inexequibilidad de los apartes “durante el último año, y por todo concepto”, “y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal” y “por todo concepto” contenidos en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, **se afectaron también sus disposiciones reglamentarias**, por lo cual en la actualidad tanto **el ingreso base de liquidación como la liquidación misma** de las pensiones, **reajustes** y sustituciones, **deben corresponder de forma proporcional al aporte efectuado por los Congresistas en los últimos 10 años previos al reconocimiento del derecho que reclaman**».

³⁷ Ley 100 de 1993. Artículo 273. «Régimen aplicable a los servidores públicos. El Gobierno Nacional, sujetándose a los objetivos, criterios y contenido que se expresan en la presente ley y en particular a lo establecido en los artículos 11 y 36 de la misma, **podrá incorporar, respetando los derechos adquiridos, a los servidores públicos, aun a los congresistas, al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud.** [...]».

³⁸ Ley 100 de 1993. Artículo 36. «**Régimen de transición.** La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. **La edad para**



66. Incorporación a la que se dio cumplimiento a través del Decreto 691 de 1994³⁹, el cual determinó en el literal b) del artículo 1º, que los servidores públicos del Congreso de la República quedaban incorporados al sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. Aunque en su párrafo prescribió, que esa incorporación se efectuaría sin perjuicio de lo establecido en el régimen especial consagrado en el Decreto 1359 de 1993 y las normas que lo modifican y adicionan.

67. Además a esta altura conviene destacar, que en lo relacionado con el ingreso base de liquidación de la pensión jubilatoria de los excongresistas, la misma Corte en los considerandos vertidos en la ya mencionada Sentencia C-258 de 2013 determinó, al amparo del derecho viviente⁴⁰, y la interpretación de los artículos 13 y 48 constitucionales, este último reformado con el Acto Legislativo 1 de 2005⁴¹; que tal concepto, no se debía seguir interpretando en el sentido de que corresponde al «ingreso mensual promedio que,

acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley. [...]».

³⁹ Decreto 691 de 1994. «Por el cual se incorporan los servidores públicos al Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones». Artículo 1. «Incorporación de servidores públicos. **Incorporase al sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 a los siguientes servidores públicos: [...] b) Los servidores públicos del Congreso de la República**, de la rama judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la organización electoral y la Contraloría General de la República. Parágrafo. **La incorporación de los servidores públicos de que trata el presente decreto se efectuará sin perjuicio de lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 104 de 1994, Decreto 314 de 1994 y Decreto 1359 de 1993** y las normas que los modifiquen y adicionen».

⁴⁰ En cuanto al derecho viviente consultar las Sentencias C-447 de 1997 y C-774 de 2001. En esta última providencia se señala lo siguiente: «es necesario advertir, que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. **El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva - aun cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental -**, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. **El concepto de “Constitución viviente” puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado**, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. **En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica».**

⁴¹ El Acto Legislativo 1 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política y empezó a regir el 25 de julio de 2005 ordenó que: al Estado igualmente le corresponde garantizar y respetar no solo los derechos adquiridos de conformidad con la ley sino también la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, además asumir el pago de la deuda pensional que estuviera a su cargo, fue así como en su inciso 2 ordenó que **«por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho»** y que para adquirir ese derecho a la pensión, era necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones señaladas por la ley (Subraya la Sala).



durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista», porque con tal entendimiento se atenta contra los principios de igualdad y de solidaridad⁴².

68. De manera que en la actual comprensión que la Corte Constitucional hace de esta norma, el ingreso base de liquidación debe corresponder a las reglas contenidas en el artículo 21 y en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, según el caso⁴³, y en lo que se refiere a los factores salariales únicamente se pueden tener en cuenta aquellos sobre los cuales el excongresista haya efectuado las respectivas cotizaciones⁴⁴.

69. No son beneficiarios del régimen especial, quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, fecha en la que entró a regir la Ley 100 de 1993, no pertenecieran al mismo⁴⁵; el ajuste anual de las mesadas pensionales debe realizarse de conformidad con el IPC y no con base en el salario mínimo legal⁴⁶; y el tope o valor máximo de las mesadas

⁴² En esta sentencia al respecto se señaló: «4.3.5.7.1. [...] la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de Ingreso Base de Liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación, este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad. 4.3.5.7.2. De otro lado, tal como ocurre con el tema de factores, la regla que se viene aplicando de Ingreso Base de Liquidación conduce a la concesión de beneficios manifiestamente desproporcionados, con desconocimiento de los principios de solidaridad e igualdad. En efecto, el cálculo de las pensiones en ciertos casos con base en dicha interpretación del Ingreso Base de Liquidación condujo a pensiones de una cuantía muy elevada que sólo podían ser financiadas con subsidios públicos más altos, en términos absolutos y porcentuales, que los asignados a las demás pensiones reconocidas en el sistema. El caso extremo es el de las pensiones basadas en el ingreso mensual promedio de un periodo muy breve en comparación con toda la vida laboral del beneficiario».

⁴³ En cuanto a este concepto señaló: «4.3.6.3. [...] En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, además de declarar inexecutable la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la exequibilidad del resto del precepto será condicionadas a que se entienda que las reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de ese régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso».

⁴⁴ Respecto a los factores indicó: «4.3.6.2. Esta Corporación declarará la inexecutable de las expresiones “y por todo concepto” y “por todo concepto”, contenidas en el inciso primero y en el párrafo, respectivamente, del artículo 17 de la Ley 4 de 1992. En este caso, ante la expulsión del ordenamiento de las expresiones en comento y en vista del mandato del Acto Legislativo 01 de 2005 en el sentido de que “[p]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”, la Sala considera necesario además condicionar la exequibilidad del resto del precepto censurado en el entendido que como factores de liquidación de la pensión, sólo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, que tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas al sistema de pensiones».

⁴⁵ Sobre los beneficiarios resolvió que: «4.3.6.1. [...] en este caso la Sala considera que la fórmula por medio de la cual se debe retirar del ordenamiento tal contenido normativo, es la adopción de una sentencia interpretativa, esto es, una declaración de exequibilidad condicionada del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 en el entendido que no puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraban afiliados al mismo».

⁴⁶ En relación con dicho ajuste sostuvo: «Para la Sala, al igual que ocurre con las reglas de Ingreso Base de Liquidación, factores y beneficiarios, la expresión aludida (i) vulnera el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector en mejores condiciones socio-económicas; e (ii) impone un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social. [...] 4.3.6.4. Sobre el mecanismo de ajuste anual de las mesadas. También se declarará inexecutable la expresión “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, Por tanto, en lo sucesivo, las mesadas pensionales de los beneficiarios del artículo demandado se ajustarán de conformidad con lo señalado en el sistema general de pensiones, es decir, con el IPC». (subrayas del texto).



pensionales, debe corresponder a 25 SMLMV⁴⁷, ante la ausencia de disposición expresa al respecto.

70. Nótese que este tope fue fijado por la Corte Constitucional con relación a la mesada pensional de jubilación no frente al reajuste especial, que tal como se indicó, es una figura propia de los excongresistas que no vieron su pensión de jubilación concedida al abrigo de la Ley 100 de 1993 sino de la normativa especial.

2.2.2.3 EL PORCENTAJE DEL REAJUSTE ESPECIAL. Corresponde al 50% de la pensión a la que tendría derecho un congresista en el año 1994 y surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

71. Una vez establecido que el excongresista reunió los requisitos señalados en el anterior apartado para ser beneficiario del reajuste especial, hay que determinar cuál es el porcentaje en el que se debe efectuar su reconocimiento. Al respecto el artículo 17º del Decreto 1359 de 1993, estipuló:

ARTÍCULO 17. REAJUSTE ESPECIAL. Los Senadores y Representantes a la Cámara 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 en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales Congresistas.
[...]

72. En la misma dirección el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994 consagró que:

ARTÍCULO 7. El artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, quedará así:

Reajuste especial. 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.

73. De esta norma se infiere, que no existió cambio en cuanto a que el reajuste de la mesada pensional se debe efectuar por una sola vez, y que debe corresponder al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas.

74. Es importante recordar que de cara a este porcentaje se han presentado dos interpretaciones en torno a si corresponde al 50 % o al 75%, tanto por parte de la Corte Constitucional como por cuenta de esta Corporación, al ser confrontado con el porcentaje

⁴⁷ Referente al valor máximo de la mesada pensional de los congresistas dijo: «4.3.6.5. [...] De igual manera, y como se explicó en precedencia, en ausencia de norma expresa en el régimen especial, rige la del sistema general de pensiones, conforme a la cual las pensiones sí están sujetas tope y, ese tope es 25 smlmv. Para la Sala, ese criterio razonable debe tomarse en consideración en esta oportunidad con miras a eliminar los obstáculos que la inexistencia de topes en el régimen derivado del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 genera».



establecido por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, en el que se consagra que el «régimen de pensiones, reajustes y sustituciones [...] no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio» que perciba el congresista.

75. En un principio, por vía de la acción de tutela, en la sentencia T-456 de 1994⁴⁸, la Corte entendió que el porcentaje para liquidar el **reajuste pensional** «no puede ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los congresistas en la fecha en que se decreta el reajuste», en la medida en que debía existir armonía entre lo ordenado por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 que lo desarrolla. Ello se traducía en que, el 50% que el decreto contempla, corresponde al monto mínimo de la pensión⁴⁹, y el 75 % que señala la ley marco, concierne al reajuste especial; por tanto «no hay contradicción entre el reajuste del 75% y [las] pensiones no inferiores al 50% de los actuales congresistas»⁵⁰, lo que de paso y para ese entonces no admitía modificación, pues se indicó que se trataba de una orden impartida por el Legislador al Gobierno Nacional, según lo establecido por la Constitución Política.

76. Luego, en la sentencia T-463 de 1995⁵¹ en idéntica comprensión concluyó, que el reajuste de la mesada pensional no podía ser inferior al 75% para cada año, y que su liquidación debía hacerse teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que, por todo concepto, devengarán los congresistas en la fecha en que se decretara el reajuste. A lo que añadió, que el objeto del reajuste especial no era otro que el de equilibrar la cuantía de las mesadas pensionales con el sueldo de los congresistas y frenar la marcada devaluación que sufren aquellas, sumado a que el mismo tenía efectos fiscales desde el 1 de enero de 1992⁵².

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T- 456 de 1994 de 21 de octubre de 1994. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁹ En igual sentido la Sentencia T-296 de 23 de abril de 2009. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰ En esta providencia se indicó: «De la lectura del artículo 17 del Decreto surge: a- Dice el Decreto que el reajuste especial es para los pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992. b- Dice el decreto que no puede haber PENSIONES inferiores al 50% de la pensión de los actuales congresistas. Estas dos determinaciones deberían ser irrelevantes porque la pensión se le reajusta a quien ya la adquirió y porque en verdad no hay contradicción entre el reajuste del 75% y pensiones no inferiores al 50% de la de los actuales congresistas». (Subrayas del texto).

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-463 de 17 de octubre de 1995. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

⁵² En esta sentencia se señaló: «Para esta Sala no asiste duda de la interpretación constitucional que debe aplicarse en este caso, que es la misma que se pronunció en el caso de sentencia T-456 de 1994, [...] y que consiste en que, **de conformidad con la ley, a partir de 1992** los excongresistas pensionados y los que accedan a dichos derechos o los sustituyan, devengarán una mesada que no puede ser inferior 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; pero además, también es claro que **el reajuste de la mesada de los pensionados no puede resultar inferior para cada año, al mismo 75%** y que su liquidación debe hacerse teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio, que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta el reajuste».



77. Con posterioridad en la sentencia T-482 de 2001⁵³ sostuvo que, según lo ordena el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, los legisladores pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tienen derecho al reajuste especial de la pensión de jubilación «en cuantía que no puede ser inferior al 50% de la de los actuales congresistas», pero para garantizar el derecho a la igualdad ha reconocido que «no puede ser inferior al 75% del ingreso promedio mensual que durante el último año y por todo concepto perciba un congresista»⁵⁴.

78. Es importante anotar que en relación con el referido «75% del ingreso promedio mensual que durante el último año y por todo concepto perciba el congresista» ya en la sentencia C-608 de 1999⁵⁵, en la que se declaró la constitucionalidad condicionada del literal II) del artículo 2^o⁵⁶ y del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, se había determinado que ese ingreso debía corresponder a la remuneración percibida por el legislador, solo con ocasión de su actividad de representación política y con base en la situación de cada congresista individualmente considerado⁵⁷.

79. En la sentencia SU-975 de 2003⁵⁸ la Corte indicó que existía el grupo de congresistas pensionados antes de la Ley 4ª de 1992, quienes por virtud de esta ley y del Decreto 1359

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia T-482 de 10 de mayo de 2001. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynnet.

⁵⁴ Al respecto estimó que: «14. Ahora bien, por mandato del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, los Senadores y Representantes a la Cámara que se hubieren pensionado con anterioridad a la vigencia de la ley 4ª de 1992 tienen derecho a un *reajuste especial* en su pensión de jubilación, en cuantía que no puede ser inferior al 50% de la de los actuales congresistas. **No obstante, en aras de garantizar el derecho a la igualdad, la Corte ha reconocido que dicho reajuste, no puede ser inferior al 75% del ingreso promedio mensual que durante el último año y por todo concepto perciba un congresista.**»

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 23 de agosto de 1999. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

⁵⁶ La Ley 4 de 1992 en el literal II del artículo 2, establece: «Artículo 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios: [...] II. El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa».

⁵⁷ Al respecto la Corte define lo siguiente: «Con base en las expuestas consideraciones, el precepto demandado debe ser declarado exequible, pero su exequibilidad se condicionará en los siguientes aspectos: 1. Las expresiones "**por todo concepto**", usadas en el texto del artículo 17 y en su parágrafo, no pueden entenderse en el sentido de que cualquier ingreso del Congresista -aun aquéllos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política, como ya se dijo- sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión. [...] 2. Tanto en el texto del artículo 17, que establece el mínimo de la pensión, como en su parágrafo, relativo a la liquidación de pensiones, reajustes y sustituciones, se alude a la base del ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva. [...] debe precisarse que una cosa es el último año de ingresos como punto de referencia para la liquidación de las cuantías de pensiones, reajustes y sustituciones -lo que se aviene a la Carta- y otra muy distinta entender que el concepto de ingreso mensual promedio pueda referirse a la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso. En efecto, lo razonable, dentro de criterios de justicia, es que el indicado promedio se establezca en relación directa y específica con la situación del Congresista individualmente considerado, es decir, que él refleje lo que el aspirante a la pensión ha recibido en su caso, durante el último año».

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-975 de 23 de octubre de 2003. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia se adelantó el estudio acerca de la **aplicación analógica del reajuste de los congresistas y excongresistas a los magistrados y exmagistrados de Alta Corte**. Providencia que fue reiterada en la sentencia T-267 de 2010.



de 1993, tienen derecho al reconocimiento del reajuste especial por una sola vez, de tal forma que las pensiones de éstos alcancen un valor equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los congresistas en el año 1994, anualidad que se debe recordar, fue la ordenada por dicho decreto, como aquella a partir de la cual este reajuste surtiría efectos⁵⁹.

80. Diferente al grupo conformado por los legisladores pensionados después de dicha ley, para quienes el referido decreto estableció como porcentaje mínimo de base de liquidación pensional, el 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio.

81. Además, con fundamento en el factor objetivo señaló, que la diferencia de trato entre ambos grupos encuentra respaldo en el hecho de que sobre los excongresistas pensionados antes de la Constitución Política de 1991, no recaía la prohibición de ejercer otros cargos públicos o privados diferentes al de legislador, que impliquen percibir ingresos adicionales a los que reciben en calidad de senadores o representantes. En cambio, respecto de quienes ejercieron la labor legislativa a partir de la vigencia de esta Constitución⁶⁰, sí pesa dicha restricción⁶¹; motivo por el cual, fueron compensados tal como lo ordena su artículo 187⁶² y en esa línea la Ley 4ª de 1992 en su artículo 17⁶³.

⁵⁹ Tanto el Decreto 1359 de 1993 en su artículo 17 como el Decreto 1293 de 1994 en el artículo 7, determinan que: «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».

⁶⁰ Que de acuerdo con su artículo 380 «rige a partir del día de su promulgación» que lo fue el 4 de julio de 1991 en la Gaceta Constitucional 114.

⁶¹ La Corte Constitucional en la Sentencia C-134 de 3 de marzo de 1999 con ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, en cuanto a la dedicación exclusiva a la función legislativa, que le fue impuesta a los legisladores en el numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política, con la finalidad de evitar que utilizaran el poder inherente a su cargo con fines diversos al interés general y a las funciones que les son propias, sostiene que: «Así pues, en el caso concreto de los congresistas, las incompatibilidades constituyen una pieza fundamental dentro del ordenamiento de la Rama Legislativa, pues a través de ellas, se establece con precisión la diferencia existente, entre el interés público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal. Por ello, el Constituyente de 1991, en su sabiduría, consagró la prohibición contenida en el artículo 180-1».

⁶² Constitución Política de Colombia. Artículo 187. «La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República».

⁶³ En esta sentencia se consideró al respecto lo siguiente: «La diferencia de trato pensional de los referidos grupos se basa entonces en la existencia de un hecho normativo objetivo: el cambio constitucional de 1991 y la prohibición de desempeñar otros empleos públicos o privados impuesta a los congresistas. Ante tal prohibición, los congresistas a pensionarse fueron compensados en materia salarial y prestacional por voluntad del propio constituyente (artículo 187 CP), así como del legislador (Ley 4 de 1992, artículo 17). Y es que no debe pasarse por alto el hecho de que sobre los ex congresistas pensionados antes de la vigencia de la Constitución de 1991 no pesaba la incompatibilidad que les prohíbe ejercer otros cargos públicos o privados y percibir así ingresos adicionales a los que reciben como congresistas, con el consecuente aumento de su patrimonio y la mayor capacidad de sostenerse de manera autónoma sin depender totalmente de un ingreso proveniente del Estado. Esto explica porque en la práctica se dio un trato salarial y pensional más favorable a aquellos congresistas a quienes ya en vigor el nuevo marco constitucional se les prohibió desempeñar cargos públicos o privados diferentes al de congresista. Además, todo lo anterior se inscribió dentro de un propósito general de propender por el fortalecimiento del Congreso y por su revitalización como foro de la democracia».



82. A esta altura vale la pena recordar que en la sentencia SU-566 de 2015⁶⁴, la Corte Constitucional expresamente precisó, que la diferencia fijada en esos términos, no implica quebranto alguno del derecho fundamental a la igualdad, porque tal como quedó visto, ambos grupos de congresistas se encuentran en situaciones jurídicas diferentes⁶⁵. Ligado a que el 75% contemplado por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, se refiere a las pensiones y las sustituciones pero no a los reajustes especial y oficioso, frente a los cuales el Gobierno gozaba de facultad de configuración reglamentaria para establecer, el especial, en el 50% de las pensiones a las que tendrían derecho los congresistas para el año 1994⁶⁶.

83. Tampoco se transgrede el principio de favorabilidad, en la medida en que no existe duda en cuanto a la interpretación literal de las normas que rigen el reajuste especial de la pensión de los excongresistas, que adquirieron su derecho pensional o les fue reconocido antes del 18 de mayo de 1992⁶⁷.

84. Por su parte la Sección Segunda de esta Corporación, en la sentencia de 4 de agosto de 2010, proferida por la misma Sala Plena de la Sección en el proceso con radicación 8418 de 2005⁶⁸, indicó, que las expresiones «aquellas y estas» contenidas en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992⁶⁹, implican que la limitante impuesta por el legislador al Gobierno Nacional a través de dicha ley marco, alude al porcentaje en el que a los congresistas se

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-566 de 3 de septiembre de 2015. Magistrada ponente: Myriam Ávila Roldán.

⁶⁵ Con relación a este principio en esta sentencia se indica: «Estos criterios de diferenciación temporal y objetivo dejan entrever que no es posible aplicar un juicio de igualdad entre los dos grupos de congresistas que presentan situaciones jurídicas desiguales, lo que se traduce en que nos encontramos lejos de un abierto menoscabo del derecho fundamental a la igualdad».

⁶⁶ Al respecto en la sentencia SU-566 de 2015 expresamente se consigna lo siguiente: «Sumado a ello, no puede indicarse que los excongresistas tenían un derecho adquirido al reajuste porque **el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, al referirse al porcentaje del 75%, lo hizo frente a las pensiones y las sustituciones, dejando por fuera el concepto de los reajustes, dentro de ellos, el especial, ítem frente al cual el gobierno gozaba de libertad de configuración reglamentaria para trazar como parámetro el valor equivalente al 50% de las pensiones a que tendrían derecho los congresistas en el año 1994. Tan así es que incluso el tema fue reglamentado de forma independiente en el capítulo V del Decreto 1359 de 1993 y en el capítulo II del Decreto 1293 de 1994. [...]. Dicha potestad de reglamentación quedó habilitada porque el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 al establecer que no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual que promedio que perciba el Congresistas, refirió puntualmente a “aquellas” y “éstas”, lo cual significa que ese porcentaje solo opera respecto de las pensiones y sustituciones reconocidas a Representantes y Senadores. (Subraya la Sala).**»

⁶⁷ En cuanto al aludido principio en la sentencia se señala: «De esta forma, no cabría aplicar el principio de favorabilidad que contempla el artículo 53 de la Constitución Política, toda vez que no existe duda en la interpretación literal de las normas antedichas que rigen el reajuste especial a los excongresistas que adquirieron su derecho pensional o les fue reconocido antes del 18 de mayo de 1992».

⁶⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Segunda. Sentencia de 13 de septiembre de 2007. Radicación: 5433-2005. Demandante: Alberto Hernández Mora. Demandada: Caja Nacional de Previsión Social. Consejero ponente: Jesús María Lemos Bustamante.

⁶⁹ Ley 4 de 1992. 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 legal. **Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio** que por todo concepto devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva».



les deben reconocer las pensiones y las sustituciones que, como lo indica la norma, no puede ser inferior al 75%. Interpretación que de antaño había realizado la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación a través del Concepto de 8 de agosto de 1996 con radicación 841⁷⁰, cuando dedujo que, si el vocablo «reajustes» correspondía al género masculino, entonces era ajeno a aquellas expresiones. Restricción que al no haber sido impuesta en cuanto al reajuste, se traduce en que el Gobierno Nacional, bien podía fijarlo en el 50%, tal como en efecto lo hizo en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 modificado por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994; situación que resultaba razonable para los fines pretendidos por la norma, que no eran otros que nivelar la pensión de los excongresistas respecto de los Senadores y Representantes a la Cámara en ejercicio⁷¹, habida cuenta de que se encontraban en situaciones laborales diferentes.

85. Así mismo en la sentencia *ut supra* mencionada, la Sección Segunda señaló que aunque es cierto que la Ley 4ª de 1992 en el párrafo de su artículo 17⁷² consagró que la liquidación de los reajustes «se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que [...] devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta [...] el reajuste», mientras que en el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 se ordena que el reajuste especial no puede ser inferior «al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales Congresistas»; ello de ninguna manera implica un exceso en las facultades por parte del Gobierno Nacional respecto de la ley marco. Porque «Al ordenarse el reajuste especial tomando como base el promedio de las pensiones y no literalmente la asignación devengada, no implica que éste último parámetro no sirva de base para la determinación del reajuste, por cuanto, en últimas, la pensión de un Congresista para el año 1994 se liquida con base en la asignación devengada para ese año por un Congresista en ejercicio, es decir en el fondo el reajuste se efectúa sobre la asignación devengada por un Congresista para el año 1994».

86. Esta postura guarda armonía con lo determinado por el artículo 5º del Decreto 1359 de 1993⁷³ que, cuando regula el ingreso básico para liquidar la pensión especial de los

⁷⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 841 de 8 de agosto de 1996. Consejero ponente: Luis Camilo Osorio Isaza. En este concepto se señaló: «**Se observa que la redacción del inciso se refiere a “aquellas y éstas”, pudiendo dar a entender que inicialmente los reajustes (por ser género masculino) no estarían comprendidos en los efectos del porcentaje señalado;** la Corte Constitucional declaró que también están comprendidos (Sentencia 456/94)».

⁷¹ Se consideró en esta sentencia: «Respecto de esta norma cabe resaltar que el legislador al hacer referencia a “aquellas y estas” restringió la potestad del Gobierno Nacional frente al porcentaje en que deberían ser otorgadas las **pensiones y sustituciones** de Congresistas, al indicar que no podían ser reconocidas en un porcentaje inferior al 75%; sin embargo, **esta limitante no fue impuesta frente al régimen de reajustes**, por lo cual, es válido afirmar que en este campo el Gobierno era el encargado de fijarlo, potestad que, en todo caso, debía atender los mandatos constitucionales y legales aplicables». (Negritillas propias del texto transcrito)

⁷² Ley 4 de 1992. Artículo 17. «[...] **Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio** que por todo concepto devenguen los representantes y senadores **en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva**».

⁷³ Decreto 1359 de 1993. Artículo 5. «Ingreso Básico para la liquidación pensional. Para la liquidación de las pensiones, así como para sus reajustes y sustituciones, se tendrá en cuenta el ingreso mensual promedio del **último año que por todo concepto** devenguen los Congresistas en ejercicio, a la fecha en que se decreta la prestación, dentro del cual serán especialmente incluidos el sueldo básico, los gastos de representación, la prima de localización y vivienda, prima



congresistas, dispone que, para la liquidación de las pensiones, así como para sus reajustes y sustituciones, se tendrá en cuenta el ingreso mensual promedio que devenguen los congresistas en ejercicio.

87. De otro lado se debe tener presente y sin lugar a duda, que el reajuste especial de la mesada pensional del excongresista, se debe efectuar por una sola vez (como ya se indicó en párrafos anteriores), según expresamente lo determinan los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, lo que claramente denota que no constituye una reliquidación anual del ingreso básico para la liquidación de la pensión de jubilación.

88. Así mismo se debe anotar, que el ingreso básico para la liquidación de la pensión de jubilación especial de los congresistas, corresponde al ingreso mensual promedio que devenguen los congresistas en ejercicio para la fecha en la que se decreta la pensión, y que la liquidación de la pensión de jubilación debe corresponder al 75% del ingreso mensual promedio que devenguen los congresistas en ejercicio, según lo ordena el Decreto 1359 de 1993 en sus artículos 5º y 6º⁷⁴.

De manera que, al excongresista con derecho a la pensión de jubilación después del 18 de mayo de 1992, se le debe liquidar dicha prestación en el 75% del ingreso mensual promedio que devengue el Senador o Representante a la Cámara en ejercicio, para la fecha en la que se decreta dicha pensión.

89. Lo que, por supuesto, difiere sustancialmente de la nivelación de la pensión de jubilación a la que por medio de la figura del reajuste especial tienen derecho aquellos legisladores que se pensionaron antes del 18 de mayo de 1992 y que en ningún caso pueden ser inferior al 50% de la pensión a la que tendrían derecho los congresistas para el año 1994, tal como lo preceptúa el artículo 17 de dicho decreto que fue modificado por el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993.

90. En otras palabras, el beneficio del reajuste especial de que trata el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, diverge del

de transporte, prima de salud, prima de navidad y toda otra asignación de la que gozaren». Tal como se anticipó en párrafos precedentes, los vocablos «**último año**» y «**por todo concepto**», fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013, y tal como lo determina la sentencia SU-566 de 3 de septiembre de 2015 «Justamente, con la declaratoria de inexecutable de los apartes “durante el último año, y por todo concepto”, “y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal” y “por todo concepto” contenidos en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, **se afectaron también sus disposiciones reglamentarias**».

⁷⁴ Decreto 1359 de 1993. Artículo 6. «Porcentaje mínimo de liquidación pensional. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones a que se refiere el artículo anterior, en ningún caso ni en ningún tiempo podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio **que durante el último año y por todo concepto** devenguen los Congresistas en ejercicio; ni estará sujeta al límite de cuantía a que hace referencia el artículo 2o de la Ley 71 de 1988». Según se dilucidó en anteriores párrafos y tal como sucede con el artículo 5, se debe destacar que los vocablos «**durante el último año y por todo concepto**», fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013, y tal como lo determina la sentencia SU-566 de 3 de septiembre de 2015 «Justamente, con la declaratoria de inexecutable de los apartes “durante el último año, y por todo concepto”, “y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal” y “por todo concepto” contenidos en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, **se afectaron también sus disposiciones reglamentarias**».



derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación que para los Congresistas se consagró por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, en tanto que el primero, se le concede únicamente al excongresista, que ejerció la labor legislativa antes de la vigencia de la Ley 4 de 1992, es decir, que cuenta con un derecho pensional ya consolidado, mientras que el segundo alude a la situación del Senador y Representante a la Cámara, que adelantó tal actividad con posterioridad al 18 de mayo de 1992 y que está en camino de pensionarse.

91. Finalmente valga resaltar, que el reajuste especial no puede reconocerse por anualidades anteriores a 1994 y menos con derecho a intereses de mora ante el retardo en reconocerlo en esas anualidades; en la medida en que el último inciso del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 y el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994, explícitamente ordenan que ese **reajuste especial surte efectos fiscales desde el 1 de enero de 1994**, y que el Gobierno Nacional deberá incluir las partidas respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1994.

2.3. EL CONGRESISTA PENSIONADO VUELTO A ELEGIR. - LEY 19 DE 1987.

92. El reajuste especial también es un derecho del excongresista que obtuvo a través de acto administrativo el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación especial de congresista, y luego de retirado del servicio decidió incorporarse de nuevo a la actividad laboral en condición de congresista. Esto es, que se trata del congresista pensionado vuelto a elegir, regulado por el inciso 2º del artículo 1º de la Ley 19 de 1987⁷⁵.

93. En efecto, la Ley 19 de 1987 en el artículo 1º no solo consagra, que quienes tienen derecho a gozar de las prestaciones de Fonprecon, son aquellas personas que están legalmente obligadas a contribuir para su funcionamiento, es decir quienes realicen las cotizaciones respectivas ante dicho fondo, sino que además en el inciso 2º agrega, que el congresista que para tomar posesión de su cargo, hubiera renunciado temporalmente a recibir la pensión de jubilación que se le había reconocido con anterioridad, la puede seguir recibiendo de dicho fondo, con derecho al respectivo reajuste.

94. Esta disposición señaló que para que el congresista pensionado vuelto a elegir, goce del derecho al reajuste es necesario que cumpla las siguientes condiciones a saber:

- (i) Que presente la renuncia temporal a percibir la pensión de jubilación ya reconocida.
- (ii) Que el nuevo lapso de vinculación al Congreso, no puede ser inferior a 1 año en forma continua o discontinua.
- (iii) Que realice los aportes correspondientes a Fonprecon.

⁷⁵ Ley 19 de 3 de marzo de 1987. «Por la cual se modifica la Ley 33 de 1985».



95. Al Congresista vuelto a elegir, también hace alusión el artículo 8 del Decreto 1359 de 1993⁷⁶ en concordancia con el parágrafo del artículo 4 *ibidem*⁷⁷. El tenor literal de las disposiciones es el siguiente:

Artículo 8. «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 Pensional 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. Para los efectos previstos en este artículo, la Entidad Pensional del Congreso de oficio, procederá a reliquidarlos con base en el ingreso promedio que durante el último año y por todo concepto percibiere el congresista en ejercicio, de conformidad con los mandatos previstos en los artículos 5o y 6o del presente Decreto».

Artículo 4. «REQUISITOS PARA ACCEDER A ESTE RÉGIMEN PENSIONAL. Para que un Congresista pueda acceder a la aplicación de este régimen especial, deberá cumplir en debida forma con los siguientes requisitos: a) Encontrarse afiliado a la Entidad Pensional del Congreso y estar efectuando cumplidamente las cotizaciones o aportes respectivos a la misma. Haber tomado posesión de su cargo. PARÁGRAFO. **De igual manera accederán a este régimen pensional los Congresistas que al momento de su elección estuvieren disfrutando de su pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad del orden nacional o territorial y que cumplieren las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1o, inciso 2o de la Ley 19 de 1987».**

96. En este orden, es necesario aclarar, que el cumplimiento de los requisitos consagrados por el art. 1º de la Ley 19 de 1987 otorgan al congresista pensionado vuelto a elegir, el derecho a que cuando culmine su nuevo periodo en el ejercicio de la actividad legislativa, se le reconozca la pensión jubilaria por parte de Fonprecon con el «respectivo reajuste», pero siempre y cuando ese nuevo periodo legislativo haya culminado antes del 18 de mayo de 1992, de lo contrario, esto es, si el congresista pensionado vuelto a elegir tenía tal calidad (Senador o Representante a la Cámara) cuando entró en vigencia la Ley 4 de 1992 (18 de mayo de 1992), ya no tiene el beneficio del «reajuste especial» sino que es beneficiario del régimen especial de jubilación de congresistas y en virtud ello tiene derecho a que su pensión de jubilación se reliquide de conformidad con los art. 5 y 6 del Decreto 1359 de 1993.

⁷⁶ Decreto 1359 de 1993.

⁷⁷ Decreto 1359 de 1993. Artículo 4. «REQUISITOS PARA ACCEDER A ESTE RÉGIMEN PENSIONAL. Para que un Congresista pueda acceder a la aplicación de este régimen especial, deberá cumplir en debida forma con los siguientes requisitos: a) Encontrarse afiliado a la Entidad Pensional del Congreso y estar efectuando cumplidamente las cotizaciones o aportes respectivos a la misma. Haber tomado posesión de su cargo. PARÁGRAFO. De igual manera accederán a este régimen pensional los Congresistas que al momento de su elección estuvieren disfrutando de su pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad del orden nacional o territorial y que cumplieren las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1o, inciso 2o de la Ley 19 de 1987».



97. En conclusión de lo dicho, de acuerdo con lo consagrado por los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994 y según lo considerado por la jurisprudencia de esta Sección⁷⁸ en correspondencia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el reajuste especial de la pensión de jubilación de congresistas i) es un beneficio propio para aquel excongresista que obtuvo su estatus pensional antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 (18 de mayo de 1992), ii) también tiene derecho a este reajuste el excongresista pensionado vuelto a elegir que cumpla con los requisitos señalados en el inciso 2 del art. 1º de la Ley 19 de 1987 y que culmine el nuevo periodo legislativo antes del 18 de mayo de 1992, sin que este haya sido inferior a 1 año iii) se concede por una sola vez y su porcentaje corresponde al 50% del promedio de la pensión a que tendría derecho un congresista para el año 1994. iv) surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994 y no puede reconocerse por periodos anteriores a esta anualidad ni genera intereses moratorios por dicho lapso.

3. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR EL CUAL SE RECONOCEN INTERESES MORATORIOS SOBRE EL REAJUSTE ESPECIAL.

98. La caducidad de la acción es una figura procesal de origen legal y por cuyo efecto, el simple paso del tiempo impide adelantar el debate judicial sobre la legalidad de los actos de la administración⁷⁹. La Corte Constitucional señala, que permite determinar con claridad los límites para ejercer un derecho, pues se constituye en «el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente»⁸⁰.

99. De acuerdo con lo ordenado por el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁸¹ (Decreto 01 de 1984), el término de caducidad para el ejercicio de la

⁷⁸ Al respecto consultar entre otras las siguientes sentencias de la Sección Segunda: Subsección A. Sentencia de 27 de octubre de 2011. Radicación: 1410-2008 Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandado: Manuel Ángel López Cabrera. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Subsección A. Sentencia de 8 de noviembre de 2012. Radicación: 1144-2012. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandadas: Dilia Camelo de Pava y Lina María Niño López. Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez; Subsección A. Sentencia de 21 de noviembre de 2013. Radicación: 0268-2013. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandado: Julián Mc'lean Cortina. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Subsección A. Sentencia de 27 de noviembre de 2014. Radicación: 0769-2011. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandado: José Antonio Carvajal Barrera. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero; Subsección A. Sentencia de 22 de abril de 2015. Radicación: 4195-2015. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandado: Alfonso Ortiz Bautista. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Subsección A. Sentencia de 7 de abril de 2016. Radicación: 3792-2013. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandada: Margarita de Jesús Sánchez de Espeleta. Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández; Subsección B. Sentencia de 11 de mayo de 2017. Radicación: 2711-2015. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandada: Rocío Ciodaro Santos Margarita de Jesús Sánchez de Espeleta. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 2 de octubre de 2008. Radicación: 0363.2008. Demandante: María Araminta Muñoz de Luque. Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 30 de marzo de 2009. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸¹ Código Contencioso Administrativo. Artículo 136. Caducidad de las acciones. [...] 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación,



acción de nulidad y de restablecimiento del derecho es de 4 meses, contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto demandado, según el caso⁸². Sin embargo, cuando los actos que se acusan están relacionados con prestaciones periódicas, bien sea porque las reconozcan o las nieguen⁸³, pueden ser demandados en cualquier tiempo, tanto por el interesado como por la administración, sin que aplique término de caducidad.

100. Se debe recordar que las prestaciones periódicas, tal como la Corte Constitucional lo señaló son «aquellas sumas destinadas a asumir los riesgos intrínsecos de la actividad laboral», concepto que comprende la pensión de jubilación⁸⁴, que como parte integrante del derecho fundamental a la seguridad social, está constituida por el ahorro forzoso y diferido que el trabajador hace a lo largo de su vida productiva, a título de aportes o cotizaciones ante el fondo pensional al que pertenece y al cual igualmente debe cotizar su empleador⁸⁵.

101. También el referido artículo 136 en su numeral 7⁸⁶ dispone, que cuando la accionante es una entidad pública la caducidad es de 2 años, contados a partir del día

comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

⁸² En el CPACA el término es igual, tal como lo dispone el literal d) del artículo del numeral 2 de su artículo 164, en los siguientes términos: «Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

⁸³ Se resalta que la Subsección A en la sentencia de 2 de octubre de 2008. Radicación: 0363-2008. Demandante: María Araminta Muñoz de Luque. Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, se **rectificó la jurisprudencia en el sentido de que si no hay caducidad para los actos que reconocen prestaciones periódicas tampoco la hay para aquellos que las niegan**, en los siguientes términos: «En suma, la relectura y alcance que en esta oportunidad fija la Sala al artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en cuanto dispone que los actos que reconocen prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo, no apunta sólo a aquéllos que literalmente tienen ese carácter, sino que igualmente comprende a los que las niegan. Ello por cuanto de un lado, la norma no los excluye sino que el entendimiento en ese sentido ha sido el resultado de una interpretación restringida, y de otro, tratándose de actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas, tales como pensiones o reliquidación de las mismas, para sus titulares que son personas de la tercera edad, ello se traduce en reclamaciones y controversias que envuelven derechos fundamentales. No puede perderse de vista que la Carta Política garantiza la primacía de los derechos inalienables y éstos prevalecen sobre aspectos procesales. El derecho a la pensión y su reliquidación es un bien imprescriptible e irrenunciable para sus titulares».

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-892 de 2009. En esta decisión al respecto se determinó que: «Las prestaciones sociales se encuadran dentro de aquellas sumas destinadas a asumir los riesgos intrínsecos de la actividad laboral. Estas prestaciones pueden estar a cargo del empleador o ser responsabilidad de las entidades de los sistemas de seguridad social en salud o en pensiones, o a cargo de las cajas de compensación familiar. Las prestaciones sociales a cargo del empleador, se dividen en comunes y especiales. [...]. Las prestaciones sociales especiales, en cambio, solo son exigibles para determinadas modalidades de patrono y previo el cumplimiento de las condiciones que para su asunción prevea la ley laboral, emolumentos entre los que se encuentra la **pensión de jubilación** (en los casos excepcionales en que no es asumida por el sistema general de seguridad social o los regímenes especiales), [...]».

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-387 de 1 de septiembre de 1994. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.



siguiente al de la expedición del acto que acusa. En tal evento, la demanda debe ser instaurada por la persona de derecho público ante esta jurisdicción a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad; situación que tiene lugar cuando no puede revocar en forma directa el acto que expidió, porque carece del consentimiento expreso y escrito del respectivo titular afectado⁸⁷.

102. El instrumento impugnatorio de la lesividad, que tiene origen en el derecho español⁸⁸, aunque no cuenta con definición expresa en el derecho administrativo colombiano, perfectamente se infiere no solo del texto del artículo 136 en sus numerales 2 y 7 sino también del artículo 149 del mismo código⁸⁹ al igual que de los artículos 97⁹⁰, 159⁹¹, 161⁹² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), aunque es preciso advertir, que en esta última codificación no fue consagrado el término de 2 años para instaurarlo, lo que significa que al desaparecer dicho plazo especial⁹³, a los procesos que se rigen por la misma, se les

⁸⁶ Código Contencioso Administrativo. Artículo 136. Caducidad de las acciones. [...] 7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición.

⁸⁷ La revocatoria de los actos de contenido particular y concreto está regulada por los artículos 73 y 74 del Decreto 01 de 1984 al igual que por el artículo 97 de Ley 1437 de 2011 y en relación con la misma la Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU 050 de 2 de febrero de 2017 señaló que «El ordenamiento jurídico colombiano establece que los actos administrativos de contenido particular y concreto (entre ellos los de nombramiento de un funcionario público) creadores de situaciones jurídicas y derechos de igual categoría, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular. Por lo tanto, si la Administración no cuenta con dicha autorización deberá demandar su propio acto ante la jurisdicción administrativa».

⁸⁸ BOCANEGRA, Raúl. Lecciones sobre el acto administrativo. 3 ed. Navarra. Editorial Aranzadi, S.A., 2006. 225 p. En esta obra el autor indica que: «[...] El Recurso de lesividad, inexistente en los Ordenamientos Jurídicos europeos (existe, copiado del nuestro, en algunos países de Latinoamérica) es un proceso judicial (cuyas especialidades se regulan básicamente en los arts. 43, 19.2, 45.4 y 46.5 LJ) a través del cual la Administración impugna sus propios actos ilegales, demandándose a sí misma y pretendiendo de los Tribunales la declaración de que alguno de sus actos anteriores no es conforme a derecho. La Administración debe iniciarlo, en todo caso, cada vez que pretenda la eliminación de sus propios actos favorables a los interesados que sean anulables, habida cuenta de la imposibilidad de revisarlos de oficio, aun cuando pueda utilizarlo también frente a los actos nulos, como alternativa a la revisión de oficio de este tipo de actos, que son los únicos sobre los que la Administración dispone de poderes de oficio. [...]».

⁸⁹ Decreto 01 de 1984. Artículo 149. «**Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes**, demandadas o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan».

⁹⁰ Ley 1437 de 2011. Artículo 97. «Revocación de actos de carácter particular y concreto. [...] Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos **lo demandará** sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional».

⁹¹ Ley 1437 de 2011. Artículo 159. «Capacidad y representación. **Las entidades públicas**, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, **podrán obrar como demandantes**, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados».

⁹² Ley 1437 de 2011. Artículo 161. «Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: 1. [...] Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación».

⁹³ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19 ed. Bogotá. Editorial Temis S.A., 2015. 361 p. En esta obra el tratadista indica que: Al respecto, debe señalarse que en el derogado Código Contencioso Administrativo de 1984, cuando la parte demandante era la entidad pública que expidió el acto, caso en cual el medio de control se conoce con el nombre de acción de lesividad, la caducidad era de dos años, pero dicho plazo especial no fue consagrado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».



aplica el término de caducidad de 4 meses, siempre que no se trate de prestaciones periódicas, pues si así lo es, se reitera no corre término de caducidad alguno.

103. Ahora bien, al abordar el estudio de las demandas relacionadas con el reajuste especial de la pensión de jubilación de los excongresistas, se evidencia que no solo Fonprecon lo ha ordenado en la mayoría de los casos en el 75%, no obstante que corresponde al 50%, sino que además ha decretado el reconocimiento de intereses de mora respecto del mismo por los años 1992 y 1993, en aplicación de la sentencia **T-463 de 1995**⁹⁴ porque entiende que **tiene efectos fiscales desde el 1 de enero de 1992**, cuando lo cierto es que surte efectos desde el 1º de enero de 1994, por disposición expresa de los artículos 17 del Decreto 1359 de 1993 y 7 del Decreto 1293 de 1994.

104. Vale la pena destacar que la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación desde la aclaración que el 14 de noviembre de 1996⁹⁵ realizó al Concepto 841 de 8 de agosto del mismo año, y al que ya se aludió, precisamente con fundamento, entre otras, en la mencionada sentencia T-463 de 1995 emitida por la Corte Constitucional, había entendido que el reajuste se causaba desde el 1 de enero de 1992 y que su no pago oportuno generaba el reconocimiento de intereses moratorios.

105. Y es precisamente en relación con los actos en los que la administración manifiesta su voluntad de reconocer intereses moratorios sobre el reajuste especial, respecto de los cuales surge la inquietud en el sentido de si contra ellos, opera la caducidad de la acción o del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; pues anteriormente la Sección consideraba que no los afectaba dicho fenómeno⁹⁶, teniendo en cuenta que al

⁹⁴ En esta sentencia la Corte Constitucional entendió, tal como quedó visto en apartado precedente, que el reajuste tenía efectos fiscales desde el 1 de enero de 1992.

⁹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Aclaración de 14 de noviembre de 1996 al Concepto 841 de 8 de agosto de 1996. Consejero ponente: Luis Camilo Osorio Isaza. En esta aclaración se dijo: «El sentido del artículo 7º del decreto 1293/94 sobre cuyo alcance recaba el consultante, fue precisado por la Corte Constitucional en las providencias **T-463/95**, C-367/95 y T-418/96, señalando que los decretos reglamentarios no pueden modificar el alcance de la ley 4ª de 1992; **la Sala recogiendo el criterio expresado por la Corte en la consulta 841 bajo aclaración**, observó el desbordamiento del decreto 1293 sobre lo determinado en la ley 4ª/92 respecto del **reajuste de las mesadas para los ex congresistas [...] de otro lado precisó que su causación tiene lugar desde la fecha indicada en ella: 1º de enero de 1992**. [...] En consecuencia desde esta fecha empieza mes a mes a acumularse el derecho al pago de la mesada principal y también el monto adicional correspondiente al ajuste [...]. En consecuencia, siempre que surja mora en la cancelación de mesadas pensionales o en los ajustes ordenados por la ley, las entidades responsables del pago que las adeuden deben incluir en las liquidaciones que se produzcan los intereses correspondientes. Este derecho le asiste también a los ex congresistas pensionados [...]. **La Sala responde: 1. Es procedente el reconocimiento de intereses moratorios por no pago oportuno del reajuste especial contenido en el artículo 7º del decreto 1293/94».**

⁹⁶ [...] Por el contrario, **se disiente cuando declara la caducidad [...] de la Resolución No. 1820 de 30 de diciembre de 1996 que ordenó el pago de los intereses moratorios sobre el reajuste especial aplicado a la pensión; porque es evidente, que en esta oportunidad el debate se centra en el traslado de la obligación de pago de la pensión de jubilación de una entidad pensional a otra y en el reconocimiento de los intereses moratorios sobre el reajuste especial aplicado a esa pensión jubilatoria que, no se debe perder de vista, goza de la naturaleza de prestación periódica** y por esa misma condición frente a ella, no es predicable la institución jurídico procesal de la caducidad, al tenor de lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. [...]. En esta línea entre otras más las sentencias de la Subsección A de 22 de marzo de 2012. Radicación: 1591-2011. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandado: Luis Eduardo Rojas Santos. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara



ordenar el pago de los intereses de mora y estos estar aplicados a la pensión de jubilación, entonces tales intereses compartían la naturaleza de esa prestación periódica. Pero recientemente varió la concepción para señalar que esos actos en los que se ordena el pago de esos intereses moratorios sí caducan, en la medida en que son ajenos al reconocimiento de la pensión⁹⁷ y además se refieren a una suma única que se genera por un periodo fijo.

106. En este punto, es claro cómo se indicó en los párrafos precedentes, que el derecho al pago del reajuste especial constituye un beneficio que se reconoce por una «única vez» en favor de un grupo determinado de ex congresistas, que son los jubilados antes del 18 de mayo de 1992, con el fin de nivelar la pensión de jubilación especial según el salario que devengaban los legisladores en ejercicio en el año 1994.

107. Lo último se traduce en que legalmente no era posible que Fonprecon reconociera a través de acto administrativo a favor de los excongresistas jubilados antes del 18 de mayo de 1992, intereses moratorios por anualidades anteriores a 1994, es decir por los años 1992 y 1993, como manera de resarcir el retardo en el pago de unas mesadas pensionales, cuando de lo que se trata es de un reajuste único de la pensión ya reconocida con base en el salario del congresista activo en 1994 y no de la liquidación anual del ingreso base para calcular la pensión de jubilación.

108. Todo lo anterior permite concluir, que sí opera el término de caducidad de que trata el numeral 7 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que es el de 2 años contados a partir del día siguiente al de su expedición por cuenta de dicho fondo, pero que es de 4 meses contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto demandado, en aquellos procesos que están regidos por la Ley 1437 de 2011, según lo prescrito por el literal c) del numeral 2 de su artículo 164.

4. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR EL CUAL EL EXCONGRESISTA SE AFILIÓ A FONPRECON.

109. El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República –Fonprecon- fue creado por el artículo 14 de la Ley 33 de 1985, como un organismo dotado de personería jurídica,

Quintero; de 22 de abril de 2015. Radicación: 0824-2014. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandada: Hilda María Samper de Zapata. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁹⁷ Es así como entre otras, en la sentencia de la Subsección A de 21 de julio de 2016. Radicación: 1216-2012. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandada: Maruja Guerrero de Albornoz. Consejero ponente: William Hernández Gómez, se consideró lo siguiente: [...] La Subsección encuentra que **este acto administrativo reconoció el pago de intereses moratorios** a favor de la señora Maruja Guerrero de Albornoz **sobre el reajuste especial reconocido**. Se advierte que **como en el acto no se hace el reconocimiento de una prestación de carácter periódico, el término de caducidad aplicable es el contenido en el artículo 136 numeral 7º del C.C.A., esto es, de dos años contados a partir del día siguiente al de su expedición**. En ese sentido, y como la resolución aludida fue expedida el día 30 de diciembre de 1996 y la demanda presentada el 17 de noviembre de 2006, es claro que operó el fenómeno de la caducidad. [...]».



autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

110. Por orden del artículo 20⁹⁸ su patrimonio está constituido, entre otros, por los aportes de los congresistas en cuantía equivalente al 10% de las asignaciones, comprendidas las dietas y los gastos de representación al igual que por el valor de la cuota de afiliación equivalente a la tercera parte de la primera asignación que reciban los congresistas y a la tercera parte de cada nuevo incremento, comprendidas las dietas y los gastos de representación.

111. Se debe agregar que dicho fondo través del Acuerdo 26 de 1986⁹⁹, expedido por su Junta Directiva, estableció el reglamento general relacionado con las condiciones y términos necesarios para el reconocimiento y efectividad de las prestaciones económicas a su cargo; acuerdo que fue aprobado por el presidente de la República por medio del Decreto 2837 de 1986¹⁰⁰, y en cuyo artículo 3¹⁰¹ determinó, que los congresistas afiliados a dicho fondo son: i) los que hayan tomado posesión del cargo; ii) los pensionados cuya mesada deba cancelar dicho fondo según lo previsto en la Ley 33 de 1985; iii) y los que en calidad de principales no se pensionaron para los efectos previstos en los parágrafos 1 y 2 del artículo 7 de la Ley 48 de 1992¹⁰². Debiéndose recordar que el acto jurídico de la afiliación se produce a través del formulario de vinculación, que incluye su diligenciamiento, firma y entrega ante la entidad pensional¹⁰³.

⁹⁸ Ley 33 de 1985. Artículo 20. «El patrimonio del Fondo de Previsión Social del Congreso estará constituido por: [...] **b) Los aportes periódicos de los Congresistas, en cuantía equivalente al diez por ciento (10%) de las asignaciones comprendidas las dietas y los gastos de representación. [...] d) El valor de la cuota de afiliación, equivalente a la tercera parte de la primera de asignación que reciban los Congresistas y a la tercera parte de cada nuevo incremento, comprendidas las dietas y los gastos de representación».**

⁹⁹ Acuerdo 26 de 12 de diciembre de 1986 «Por el cual se expide el reglamento general sobre las condiciones y términos necesarios para el reconocimiento y efectividad de las prestaciones económicas a cargo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República» en uso de las atribuciones señaladas en el numeral 2 del artículo 15 y del literal e) del artículo 18 de la Ley 33 de 1985 que en el artículo 14 creó a Fonprecon.

¹⁰⁰ El Decreto 2837 de 1986 de conformidad con su artículo 63 rige a partir de la fecha de su publicación, que lo fue el 12 de diciembre de 1986 en el Diario Oficial 37629.

¹⁰¹ Acuerdo 26 de 1986. Artículo 3. «De los afiliados. Son afiliados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República: **a) Los Parlamentarios que hayan tomado posesión del cargo y los empleados del Congreso** y los empleados del Fondo que presten sus servicios en empleos de carácter permanente. b) Los Parlamentarios principales que no se hayan posesionado para los efectos previstos en los parágrafos 1o. y 2o. del artículo 7o. de la Ley 48 de 1962. **c) Los pensionados cuya mesada deba cancelar el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en la Ley 33 de 1985».**

¹⁰² Ley 48 de 1962. Artículo 7. «Parágrafo 1. Los senadores, representantes y diputados principales que, antes de la fecha en que deban posesionarse de sus cargos, adquieran una enfermedad o sufran una lesión que los incapacite de modo temporal o permanente para desempeñarlos, tendrán derecho a las mismas prestaciones consagradas para los miembros del Congreso y diputados en ejercicio. Parágrafo 2. Las prestaciones por muerte se causarán también cuando el senador, el representante o el diputado principal fallecieren o hubieren fallecido después de la elección, pero antes de la fecha en que debieran haberse posesionado del cargo».

¹⁰³ Corte Suprema de Justicia. Sentencia SL 413-2018 de 21 de febrero de 2018. Radicación: 52704. Magistrada ponente: Gloria Cecilia Dueñas Quevedo.



112. Y tal como lo ordenó el artículo 22¹⁰⁴ de la Ley 33 de 1985 en concordancia con su artículo 24¹⁰⁵, la liquidación y pago de las prestaciones sociales de los congresistas, antes de que entrara en funcionamiento dicho fondo, le correspondía a la Caja Nacional de Previsión Social hasta la cuantía de los aportes que por tales conceptos se efectuaron, que de no ser suficientes para cancelar dichas prestaciones debían ser solventados por el tesoro nacional.

113. A lo anterior hay que sumar que según lo dispone el artículo 4 del Decreto 1359 de 1993¹⁰⁶, como requisitos para acceder al régimen pensional especial de los congresistas no solo se encuentra el haber tomado posesión del cargo de legislador, sino que además es necesario encontrarse afiliado a la entidad pensional del Congreso y estar efectuando cumplidamente las cotizaciones o aportes respectivos a la misma.

114. Pues bien, en el análisis de los procesos relativos al reajuste especial de la pensión de jubilación de los congresistas se encuentra, que el fondo pensional del Congreso no solo demanda el acto de reconocimiento de intereses de mora respecto del reajuste especial reconocido por los años 1992 y 1993, sino que en algunos casos además acusa aquel a través del cual afilió al excongresista, y en relación con este acto, la Sección ha emitido pronunciamientos divergentes en torno a la caducidad del mismo.

115. Es cierto, porque en unas ocasiones, tales como aquellas en las que tiene lugar la conmutación pensional, que se refiere al traslado de la obligación de pago de la pensión de jubilación de una entidad pensional a otra¹⁰⁷, considera que ese fenómeno no lo

¹⁰⁴ Ley 33 de 1985. Artículo 22. «**La Caja Nacional de Previsión Social, liquidará las prestaciones sociales de los Congresistas y de los empleados del Congreso hasta el momento en que empiece a funcionar el Fondo. Serán de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social las prestaciones sociales de los Congresistas y empleados del Congreso, hasta la cuantía de los aportes que por tales conceptos se le hayan efectuado.** En el evento de que el valor de los aportes no sea suficiente para cancelar las prestaciones sociales, el Tesoro Nacional hará los aportes necesarios al Fondo de Previsión Social del Congreso».

¹⁰⁵ Ley 33 de 1985. **Artículo 24 «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».**

¹⁰⁶ Decreto 1359 de 1993. Artículo 4. «**Requisitos para acceder a este régimen pensional. Para que un Congresista pueda acceder a la aplicación de este régimen especial, deberá cumplir en debida forma con los siguientes requisitos: a) Encontrarse afiliado a la Entidad Pensional del Congreso y estar efectuando cumplidamente las cotizaciones o aportes respectivos a la misma. Haber tomado posesión de su cargo».**

¹⁰⁷ La Sección Segunda en varias sentencias entre las que se encuentran la emitida el 21 de octubre de 2010 en el proceso con radicación 1373-2006, demandante: Carlos Restrepo Arbeláez, demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República; la proferida el 27 de enero de 2011 en el proceso con radicación 0102-2010, demandante: Stella Silva de Olano, demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República; la aprobada el 3 de febrero de 2011 en el proceso con radicación 1625-2007, demandante: Henry Garrido Villaquirán, demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y las expedidas el 24 de febrero de 2011, una en el proceso con radicación 0263-2009, demandante: Luciano Aponte López, demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, y otra en el proceso con radicación 0270-2008, demandante: Emilio Aljure Nasser, demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República **definieron la conmutación pensional, como un «mecanismo que tiene la finalidad de permitir a un empleador particular o estatal que tiene obligaciones pensionales a su cargo».**



afecta¹⁰⁸, pero también ha entendido que sí, en tanto que la afiliación es ajena al reconocimiento de esa pensión¹⁰⁹.

116. Para remediar esta disparidad y de acuerdo con lo reglado por la normativa antes referida se infiere, que el acto de afiliación del legislador ante Fonprecon, constituye uno de los requisitos indispensables para que pueda ser beneficiario de la pensión de jubilación seguido, por supuesto, del deber de pago de los aportes respectivos ante dicho fondo.

117. De esta manera, si la **afiliación** es una exigencia para acceder a la pensión especial de congresista y que, de otro extremo, se es titular del derecho a esa pensión de jubilación con la consolidación del status pensional por el cumplimiento de la edad y el tiempo de servicios, se puede concluir válidamente, que el acto sobre el acto de afiliación **sí** opera el término de caducidad, por cuanto en él no se reconoce o niega ninguna prestación periódica, sino que se circunscribe a la actuación concreta de la afiliación. No obstante es necesario precisar, que la caducidad opera exclusivamente respecto del acto de afiliación y no, sobre los actos de reconocimiento pensional o la negativa de este, por cuanto esta clase de pretensiones se pueden reclamar en cualquier tiempo.

118. Dicho término es el dispuesto por el numeral 7 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que corresponde a 2 años contados a partir del día siguiente al de su expedición por cuenta de dicho fondo, pero que en los procesos regidos por la Ley 1437 de 2011, corresponde a 4 meses contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto demandado, según el caso, tal como lo ordena el literal c) del numeral 2 de su artículo 164.

sustituir esas obligaciones mediante un pago de capital, para que el pago de las pensiones sea asumido por una entidad del sistema de seguridad social».

¹⁰⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 22 de abril de 2015. Radicación: 0824-2014. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandada: Hilda María Samper de Zapata. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Al respecto entendió que: «[...] Por el contrario, **se disiente cuando declara la caducidad de la Resolución No. 1078 de 1° de diciembre de 1993 por la que Fonprecon afilió al pensionado [...]; porque es evidente, que en esta oportunidad el debate se centra en el traslado de la obligación de pago de la pensión de jubilación de una entidad pensional a otra.** [...].

¹⁰⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 6 de julio de 2011. Radicación: 0522-2010. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandado: José Ernesto Giraldo Ángel. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. En tal sentido estimó que: «[...] y por esa razón la Sala considera acertada la decisión del *a quo en* ese sentido, **no así respecto de la resolución 978 del 12 de octubre de 1994 que ordenó la afiliación** del señor Giraldo Ángel al Fondo de Previsión Social del Congreso –FONPRECON–, **pues evidentemente este acto no reconoció o negó ninguna prestación periódica. En efecto, este acto administrativo simplemente se limita a ordenar la afiliación** por cuanto el decreto 1359 de 1993 dispone que la entidad pensional del Congreso asume en su totalidad los pensionados Congresistas que estén a cargo de las diferentes entidades de Previsión del orden nacional –en este caso la Caja Nacional de Previsión Social– además por haber sido el señor Giraldo Ángel Congresista pensionado con anterioridad a la ley 4ª. de 1992, **es decir, no se observa que FONPRECON reconozca o niegue la prestación, sólo la asume como entidad pagadora, para lo cual previamente efectúa el ingreso del demandado a la misma**». También entre otras, la sentencia de 21 de julio de 2016. Radicación: 1216-2012. Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Demandada: Maruja Guerrero de Albornoz. Consejero ponente: William Hernández Gómez.



5. REGLAS DE UNIFICACIÓN

119. De lo expuesto, se extraen las siguientes reglas de unificación de la jurisprudencia en el tema relacionado con el reajuste especial de la pensión de jubilación de congresistas consagrado en el art. 17 del Decreto 1359 de 1993 reformado por el art.7 del Decreto 1293 de 1994:

SENTAR jurisprudencia en lo siguiente:

1. Son beneficiarios del reajuste especial de la pensión de jubilación de congresistas:
 - 1.1 Los Senadores y Representantes a la Cámara que se hayan pensionado con anterioridad al 18 de mayo de 1992 en calidad de congresistas, aunque hayan variado la condición de legislador con ocasión de su reincorporación al servicio público a partir del 24 de junio de 1994, cuando entró a regir el Decreto 1293 de 1994.
 - 1.2 El congresista vuelto a elegir tiene derecho al reconocimiento y pago del reajuste especial siempre y cuando renuncie temporalmente a la pensión de jubilación que venía percibiendo y el nuevo periodo de vinculación al congreso y de cotización ante Fonprecon sea superior a 1 año en forma continua o discontinua y culmine antes del 18 de mayo de 1992.
2. El reajuste especial de la pensión de jubilación de congresistas debe concederse atendiendo a los siguientes parámetros:
 - Se concede por una sola vez,
 - Corresponde al 50% del promedio de las pensiones devengadas por los congresistas para el año 1994,
 - Surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994, y por tanto no se puede reconocer por anualidades anteriores a 1994, ni genera intereses moratorios por su no reconocimiento antes de la señalada fecha.
3. Para todos los efectos legales a que hubiere lugar se entenderá que el reajuste anual a que tienen derecho los ex congresistas pensionados es diferente del reajuste especial de que trata la presente providencia.

UNIFICAR jurisprudencia en lo siguiente:

En relación con la aplicación del término de caducidad respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (o medio de control) en el que se discute el reconocimiento de intereses moratorios y la afiliación del congresista a Fonprecon, se seguirán las siguientes reglas:



1. En la acción o medio de control(según sea el caso) de nulidad y restablecimiento en las que se pretenda la nulidad del acto administrativo que resuelve sobre el reconocimiento del interés moratorio respecto del reajuste especial, opera el término de caducidad, en los términos del numeral 7 del art. 136 del CCA o numeral 2 del art. 164 de la Ley 1437, según corresponda.
2. En la acción (o medio de control) de nulidad y restablecimiento del derecho en la cual se pretenda la nulidad del acto administrativo que dispone la afiliación del congresista a Fonprecon opera el término de caducidad en los términos del numeral 7 del art. 136 del CCA o numeral 2 del art. 164 de la Ley 1437, según corresponda, siempre y cuando dicho acto no contenga otras decisiones que afecten el derecho pensional.
3. **EFFECTOS.** El efecto de la presente sentencia de unificación será retrospectivo y, por ende, las reglas jurisprudenciales fijadas son vinculantes para los casos pendientes de decisión tanto en vía administrativa como en sede judicial, en la forma dispuesta en la parte motiva. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos, esto es, amparados por la cosa juzgada, resultan inmodificables.

7. ANÁLISIS DE LA SALA

Hechas las anteriores consideraciones procede la Sala a pronunciarse sobre los argumentos de la apelación.

7.1. SOBRE LOS EXCEPCIONES

124. Revisado el contenido del recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, se advierte que algunos de los argumentos presentados, están relacionados con que la segunda instancia se vuelva a pronunciar sobre las excepciones propuestas en la contestación de la demanda, de manera, que la Sala los abordará previamente como quiera que está relacionados con los presupuestos procesales de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

125. **La caducidad:** El demandado señaló que solo los actos que reconocen prestaciones periódicas se pueden demandar en cualquier tiempo y como en este caso según su criterio las pretensiones relacionadas con el reajuste no aluden a dicha naturaleza, significa que sobre ellas operó el término de caducidad; porque los actos emitidos por el mismo ente estatal solo se pueden demandar antes de 2 años contados a partir del día siguiente a su expedición, y en este asunto se emitieron hace más de 10 años.

126. La Sala advierte, de conformidad con el estudio de la figura del reajuste especial de la pensión de jubilación de los excongresistas; que el reconocimiento del reajuste especial a través de la Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994, está íntimamente ligado a la



pensión de jubilación, en tanto que con el mismo se acrecentó el valor de la mesada pensional, motivo por el cual frente a este acto administrativo, no es posible manifestar que opera el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

127. Ocurre lo mismo con la Resolución 105 de 14 de febrero de 1996, en la que el fondo demandante ordenó el reconocimiento del reajuste especial por los años 1992 y 1993 a favor del exlegislador, porque es evidente que con el mismo igualmente se aumentó su mesada pensional, y por esa razón tampoco es posible predicar que frente a este acto administrativo operó la caducidad.

128. En lo que se refiere a la Resolución 1698 de 30 de diciembre de 1996 en la que el fondo decretó el pago de intereses moratorios sobre el reajuste especial ordenado por los años 1992 y 1993, se debe señalar que, como quiera este reajuste opera por una única vez a partir del 1 de enero de 1994, por supuesto, no tiene ninguna relación con el pago tardío de mesadas pensionales, que está regulado por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993. Por tanto, como dicha resolución fue expedida en el año 1996 y la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, fue instaurada el 5 de febrero de 2008 (fol. 40 cuaderno principal), entonces en principio, está superado con creces el término de 2 años, con el que contaba la entidad pensional para acudir ante esta jurisdicción en ejercicio de dicha acción, esto es, que sobre ella opera la excepción de caducidad. Es importante precisar que la declaratoria de caducidad en el caso específico no genera ningún efecto dado que a pesar que la primera instancia negó dicha excepción, a su vez declaró, que no hay lugar a que se ordene la devolución de las sumas percibidas de buena fe. En atención de ello, si bien en principio, hay lugar a declarar la caducidad del citado acto atendiendo a las reglas de unificación fijadas en la presente sentencia, no se hará ninguna modificación a la sentencia de primera instancia sobre este aspecto, dado que una orden en este sentido resultaría *inane*.

129. En conclusión: respecto de las Resoluciones 1548 de 29 de diciembre de 1994 y 105 de 14 de febrero de 1996 y 1698 de 30 de diciembre de 1996, se declarará infundada la excepción de caducidad propuesta por Fonprecon, por lo que su análisis se adelantará a la luz de las inconformidades planteadas en el recurso de apelación.

130. De la falta de legitimación en la causa por activa. El accionado en el escrito de apelación denominó este medio exceptivo como «Excepción de no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios por activa»; igualmente, tanto en la contestación de la demanda como en el recurso de alzada, esgrimió idéntico argumento de sustentación, consistente en que el fondo no puede pretender que se le reintegren la totalidad de los valores correspondientes a la pensión, reajustes e intereses reconocidos, porque solo le asiste el derecho al reintegro de una parte de esa prestación, pues la otra fue asumida por diversas entidades oficiales.



131. En lo que concierne a esta excepción es preciso indicar que de conformidad con lo dispuesto por el art. 51 del CPC reiterado en el art. 61 del Código General del Proceso¹¹⁰, el litisconsorcio necesario se presenta, cuando la contienda versa sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no se puede decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que intervinieron en dichos actos¹¹¹.

132. Por su parte el litisconsorcio facultativo tiene lugar, tal como lo determina el art. 50 del CPC reiterado en el art. 60 del CPC¹¹², cuando al proceso concurren libremente varios sujetos, bien como demandantes o como demandados, no por una relación jurídica inescindible, sino porque deciden presentar el proceso en conjunto, aunque podían iniciarlo por separado; de manera que, el proceso puede seguir su curso normal y decidirse de fondo con presencia o no de esos litisconsortes facultativos, puesto que la sentencia ni los perjudica ni los beneficia.

133. Como en esta oportunidad la controversia gravita, entre otros aspectos, en torno al porcentaje en el que Fonprecon le reconoció al excongresista el reajuste especial, porque existe discusión en cuanto a si corresponde al 75% o al 50%; es evidente, que este litigio se puede resolver con independencia de las demás entidades pensionales que concurren al pago de la mesada, en la medida en que la cuota parte pensional que le corresponde a Fonprecon, obedece a una vinculación laboral diferente a la propia del desempeño en otros cargos públicos, que no incide en el reconocimiento del aludido reajuste.

134. De manera que al no ser indispensable en este proceso la presencia de esas entidades pensionales¹¹³, a título de litisconsortes necesarios por activa, para desatar este litigio concerniente a la legalidad del reajuste especial de congresistas cuestionado, es inviable predicar con relación a las mismas, su falta de legitimación en la causa.

Por tales razones, no prospera esta excepción.

¹¹⁰ Código General del Proceso. Artículo 61. «Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado».

¹¹¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia de 27 de marzo de 2014. Radicación: 68001-23-33-000-2014-00036-01(AC). Demandantes: Saúl Ortiz Barrera y Rosario Patiño Pérez. Demandado: Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión De Bucaramanga. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 6 de marzo de 2014. Radicación 4201-13. Demandante: Reynold Rodríguez Martínez. Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón.

¹¹² Código General del Proceso. Artículo 60. «Litisconsortes facultativos. Salvo disposición en contrario, los litisconsortes facultativos serán considerados en sus relaciones con la contraparte, como litigantes separados. Los actos de cada uno de ellos no redundarán en provecho ni en perjuicio de los otros, sin que por ello se afecte la unidad del proceso».

¹¹³ Tales entidades son la Caja de Previsión Social del Distrito de Bogotá, Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero y Caja Nacional de Previsión Social



135. Inepta demanda: Se cimentó en los siguientes argumentos: En que Fonprecon no explicó en qué consistió la violación al artículo 17 de la Ley 4 de 1992; no indicó quién es la parte demandada; y no existe coherencia entre los hechos que sirven de fundamento a la acción y las pretensiones de la demanda, en las que se solicitan declaraciones que no están consignadas en ningún acto administrativo.

136. Sobre el particular, la Sala advierte que Fonprecon si explicó en qué consistió la transgresión al artículo 17 de la Ley 4 de 1992, concretamente en el concepto de la violación, el fondo sí fue claro en señalar que no debió acoger lo considerado en las sentencias de tutela T-456 de 1994 y T-463 de 1995 de la Corte Constitucional, en las cuales se desconoció el verdadero sentido de dicho artículo. Además, con base en tal precepto, explicó la diferencia entre el reajuste especial y la liquidación de la pensión de jubilación, en el sentido de que se trata de figuras jurídicas diferentes, ello con apoyo en sentencias que hacen referencia a dichas temáticas (fols. 32 a 35 cuaderno principal).

137. Acerca de que en la demanda no se indicó quién era la parte accionada, se observa que en la misma con toda claridad se señala que la persona a quien le fue reconocido el reajuste especial en el porcentaje y las anualidades que ahora se debaten, es el señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar; de lo que surge evidente, que se constituye en el individuo que de manera directa está involucrado en el proceso de la referencia con la instauración de la demanda en su contra, y es por ello que en el auto admisorio de la misma, que se observa a folio 43 del cuaderno principal, fue legalmente vinculado al proceso en calidad de demandado, condición en la que a través de su apoderado ha intervenido en el transcurso del mismo, con lo que no cabe la menor duda que es la parte demandada en el presente litigio.

138. Con relación a que no existe coherencia entre los hechos en los que se fundamenta la acción y las pretensiones de la demanda, porque en estas últimas se solicitan declaraciones que no están consignadas en acto administrativo alguno, hay que decir que todo lo pretendido por el fondo pensional, está relacionado con los actos cuya declaratoria de nulidad solicita, que son las Resoluciones 1548 de 1994 y 105 de 1996, al igual que con el restablecimiento del derecho que deprecia, en caso de que efectivamente se declare su nulidad.

En conclusión, no prospera la excepción.

139. Improcedencia de la acción de lesividad: Argumentó que no era pertinente el ejercicio de dicha acción y que los actos demandados se emitieron con base en la jurisprudencia y la doctrina vigentes para ese momento, al igual que con fundamento en la Constitución y en la ley en la que se determina que el reajuste especial equivale al 75%.

Frente a lo anterior hay que tener presente, que tal como líneas atrás se indicó, la



administración cuenta con la posibilidad de demandar sus propios actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, cuando estime que son ilegales y no puede revocarlos de manera directa. De modo que es al juez de lo contencioso administrativo a quien le corresponde definir en ejercicio del control de legalidad, si esas actuaciones administrativas vulneran las normas que regulan la temática correspondiente.

En conclusión, esta excepción no prospera.

140. Respecto a los restantes medios exceptivos que se denominaron: «Prescripción», «Buena fe del demandado», «Inexistencia de soporte legal para pedir la rebaja de la pensión y reintegro de las mesadas pensionales con sus correspondientes reajustes e intereses», «Presunción de legalidad», «Según la cual la demanda está en contravía del contenido del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y de los artículos 5º y 6º del Decreto 1359 de 1993», «De Inconstitucionalidad», «De decaimiento del artículo 17 del Decreto 1359 y artículo 7 del Decreto 1393 [error: es 1293] de 1994» y «Según la cual la pensión no puede rebajarse a menos de veinticinco salarios mínimos»; es preciso anotar, que en consideración a que su sustento argumentativo tiene relación directa con el fondo del asunto, ello significa que su análisis se subsume en el estudio de fondo del asunto.

En conclusión de todo lo anterior, se comparte la decisión de la primera instancia de negar la prosperidad de las excepciones propuestas.

7.2 ESTUDIO DE FONDO DEL CASO CONCRETO

141. A la Sala de Sección le corresponde resolver el problema jurídico que se resume en la siguiente pregunta:

1. ¿El señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar tiene derecho a que Fonprecon a través de los actos acusados le reconociera el reajuste especial, en el porcentaje del 75% del ingreso mensual promedio de lo que devengaba un legislador para el año 1994? y ¿tendría derecho al reconocimiento del reajuste especial por los años 1992, y 1993 en el 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1992?

142. De conformidad con el análisis normativo y jurisprudencial realizado en los párrafos que preceden, en el caso del señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar se encuentra acreditado lo siguiente:

- El demandado nació el 19 de julio de 1931, tal como consta en la partida de



bautismo (fol. 3 anexo 1).

- Prestó sus servicios en varias entidades así: en la Contraloría de Bogotá del 27 de noviembre de 1952 al 30 de junio de 1958 (fol. 4 anexo 1). En la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero entre el 9 de agosto de 1965 y el 28 de febrero de 1967 (fol. 5 anexo 1).
- Desarrolló su actividad legislativa como Representante a la Cámara durante los siguientes periodos:
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1974.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1975.
 - ✓ Del 20 de julio al 14 de diciembre de 1976.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1977.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1978.
 - ✓ Del 20 de julio al 3 de septiembre y del 1 de octubre al 16 de diciembre de 1979.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1980.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1981.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1982.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1983.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1984.
 - ✓ Del 20 de julio al 16 de diciembre de 1985.
 - ✓ Del 20 de julio al 4 de septiembre de 1986. (fols. 5 a 8 anexo 1).
- Se desempeñó en el cargo de Viceministro del Ministerio de Obras Públicas y Transporte entre el 9 de septiembre de 1986 y el 2 de febrero de 1989 (fols. 22 a 26 anexo 1).
- Desarrolló nuevamente la labor legislativa como representante a la Cámara desde (i) el 16 de febrero hasta el 31 de mayo de 1989 (fol. anexo 1) y (ii) senador de la República desde el 20 de julio de 1990 hasta el 30 de noviembre de 1991 (fols. 227 y 228 cuaderno principal).
- Fonprecon le reconoció la pensión de jubilación a través de la Resolución 126 de 4 de mayo de 1990 en cuantía de \$323.895.82 efectiva a partir del 1 de junio de 1989, porque contaba «con más de 50 años de edad» y laboró por el lapso de 22 años y 20 días, de los cuales 13 años, 6 meses, 20 días lo fue en calidad de representante a la Cámara, con última vinculación en dicho cargo desde el 16 de febrero hasta el 31 de mayo de 1989 (fols. 55 a 58 anexo 1).
- El mismo fondo por medio de la Resolución 142 de 28 de febrero de 1992 le reliquidó la pensión de jubilación en cuantía de \$578.821.44 efectiva a partir del 1 de diciembre de 1991, en atención a que acreditó nuevos tiempos de servicio como senador de la República así: del 20 de julio al 16 de diciembre de 1989, del 20 de



julio hasta el 16 de diciembre de 1990 y del 20 de julio hasta el 30 de noviembre de 1991 (fols. 59 a 61 anexo 1).

- Luego, por Resolución 385 de 18 de abril de 1994 el referido fondo le negó el reajuste especial que había solicitado, en atención a que la reliquidación pensional se decretó el 28 de febrero de 1992, es decir antes del 18 de mayo de 1992, fecha en la que entró a regir la Ley 4 de 1992, y «el principio general que forma nuestra legislación positiva es el que las leyes han de tener efecto de aplicación para lo porvenir y no para el pasado, a menos que el legislador expresamente diga lo contrario, lo que equivale a decir que ellas en principio no tienen efecto retroactivo» (fols. 72 a 74 anexo 1).
- Como se lee en la Resolución 520 de 26 de mayo de 1994, el recurso de reposición interpuesto en contra del anterior acto administrativo, se negó porque el fondo insistió en que la reliquidación de la pensión se produjo antes de que cobrara vigencia la Ley 4 de 1992, y «las leyes han de tener efecto de aplicación para lo porvenir y no para el pasado, a menos que el legislador expresamente diga lo contrario, lo que equivale a decir que ellas en principio no tienen efecto retroactivo» (fols. 79 a 81 anexo 1).
- Según se observa en la Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994, Fonprecon dispuso el reconocimiento y pago del reajuste especial para el demandado, en el equivalente «al 75% del ingreso mensual promedio que devenga actualmente un congresista [...]», porque la sentencia **T-456 de 21 de octubre de 1994** de la Corte Constitucional, «deja establecidas de manera nítida e irrefutable, las siguientes realidades jurídicas [...]. Tercera. [...] es evidente que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República se equivocó al disponer para sus excongresistas afiliados, y pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4a de 1992, un reajuste especial del 50% y en relación con la pensión de otro excongresista (el Doctor Jorge Sedano), ya que el claro derecho de esos excongresistas jubilados, es el de recibir un reajuste especial del 75% respecto del 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» (fols. 83 a 88 anexo 1).
- **La mesada pensional** se fijó en la suma de \$3.231.726, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994, y se dejaron en «firme los pagos efectuados por concepto de reajuste especial del 50% durante el año 1994». Ello sin que, con anterioridad, tal como está comprobado se hubiera reconocido tal concepto (fols. 86 y 87 anexo 1).
- Fonprecon a través de la Resolución 105 de 14 de febrero de 1996 con fundamento en la sentencia T- 463 de 17 de octubre 1995 de la Corte Constitucional, ordenó el



reconocimiento del reajuste especial a partir del 1 de enero de 1992, anualidad en la que el salario base del congresista correspondía a \$2.904.371.38¹¹⁴; de manera que el 75% de ese salario equivalía a \$2.178.278.53, «constituyendo esta suma el valor de la pensión mensual que se le reconocerá al pensionado a partir del 1º. de enero de 1992 [...]. Que a la anterior mesada pensional se le hará el reajuste de Ley correspondiente al año 1993, consistente en un 25.034%, quedando en consecuencia dicha pensión en la suma de \$2.723.588.77, a partir del 1o. de enero de 1993».

- Agregó, «Que en consecuencia para el **año 1992**, haciendo el descuento de la suma pagada durante dicho año, el valor a reconocer asciende a la suma de **\$18.833.515.87**; y para el **año de 1993**, descontando lo ya pagado durante ese año, el valor a reconocer será la suma de **\$23.547.573.78**»; que con el descuento del 5% de ley, arroja un total neto de **\$40.425.039.37 [...] por concepto del reajuste especial correspondiente a los años 1992 y 1993**» (fols. 94 a 97 anexo 1).
- Por medio de la Resolución 1698 de 30 de diciembre de 1996, reconoció intereses de mora «sobre los reajustes pensionales ya cancelados, ascendiendo tales intereses a la suma de \$88.317.077,80», de acuerdo con el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicación 841, con relación a «los intereses por mora establecidos en la Ley 100/93» (fols. 103 a 106 anexo 1).

143. La Sala una vez analizado el material probatorio obrante en el expediente, encuentra acreditado que el señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar prestó sus servicios en varias entidades públicas, incluido el Congreso de la República en el que laboró entre los años 1974 a 1986 y 1989 a 1991, y de otro que la pensión de jubilación le fue reconocida el 4 de mayo de 1990.

144. Por tanto, si el reajuste especial, se constituye en un beneficio propio para el grupo de excongresistas que fueron pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992, es decir, antes del 18 de mayo de 1992; es evidente que al demandado sí le asistía el derecho al reconocimiento y pago del citado reajuste. No obstante, su reconocimiento debió concederse por una sola vez y con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994, de tal manera que su pensión de jubilación alcanzara un valor equivalente al 50% de lo que devengaba un congresista en ejercicio para el año 1994, y no, en el «75% del ingreso mensual promedio que devenga actualmente un congresista», como erradamente lo ordenó la Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994 ni por los años 1992 y 1993 según se resolvió en la Resolución 105 de 14 de febrero de 1996.

¹¹⁴ Suma que comprende: sueldo básico: 648.000.00; gastos de representación: 1.152.000.00; prima de localización y vivienda: 700.000.00; prima de salud: 180.000.00; prima de transporte: 169.874.00; 1/12 prima de navidad: 54.497.38, para un total de \$2.904.371.38.



145. En virtud de lo anterior, le asiste razón al Tribunal *a quo* al decretar la nulidad de los actos demandados y en razón de ello debe confirmarse la sentencia de primera instancia.

7.3 ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

146. En el recurso de alzada interpuesto por el demandado, puntualmente planteó las siguientes inconformidades:

En primer lugar, indicó que de acuerdo con la sentencia C-258 de 2013, en la que la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, todo congresista pensionado antes del 1 de abril de 1994, con la edad o el tiempo de servicios del régimen de transición, tiene derecho a que su pensión equivalga a 25 SMLMV, y la suya quedará muy por debajo de este tope.

147. Al respecto se debe indicar que en efecto, según se analizó en párrafos precedentes, en dicha providencia se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, precepto a través del cual se reguló el régimen de pensiones y sustituciones de los congresistas y, por su parte, en los Decretos 1359 de 1993 -artículo 17- y 1293 de 1994 -artículo 7-, el Gobierno Nacional reglamentó dicha ley marco, para establecer que el reajuste especial, se debía conceder en favor de los excongresistas pensionados con anterioridad a la vigencia de dicha ley, tal como la misma Corte lo aclaró en la sentencia SU-566 de 2015.

148. De lo que fluye con certeza que las normas que regulan las pensiones y sustituciones de los congresistas difieren de aquellas que consagran el reajuste especial, en tanto que se trata de una figura de naturaleza independiente, porque comporta un único pago a manera de nivelación de la pensión reconocida al excongresista antes de la Ley 4 de 1992 en relación con la pensión del congresista para 1994; y en esa medida, los considerandos vertidos en la sentencia C-258 de 2013, relativos al tope o valor máximo de la mesada pensional de los excongresistas no incide en lo relacionado con el reajuste en mención.

149. A esta altura se debe recordar, como se indicó en párrafos precedentes, en dicho fallo de constitucionalidad, con apoyo en el derecho viviente, fueron abordados los temas relativos a: los beneficiarios del régimen especial de congresistas, el ingreso base y los factores salariales que se deben tener en cuenta para su liquidación, el ajuste anual de las mesadas pensionales conforme al IPC, y el tope o valor máximo de esas mesadas, que se fijó en 25 SMLMV, ante la ausencia de norma expresa al respecto; análisis en el que no se hizo alusión al reajuste especial.

Ahora, si bien es cierto, la mesada del accionado se vio incrementada con ocasión de los varios reconocimientos por concepto del reajuste especial en un porcentaje excedido y respecto de años que no correspondían, no queda duda que tales pagos, como se explicó con suficiencia, fueron contrarios a la normativa que regula esta materia.

150. En segundo término, el demandado argumentó que se debe aplicar la excepción de



inconstitucionalidad¹¹⁵ con relación al artículo 7 del Decreto 1293 de 1994, porque transgrede el inciso 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005 «que protege el valor de las mesadas de pensiones reconocidas conforme a derecho», como es su caso.

151. Frente a este reparo se debe señalar, que cuando el derecho amparado por la norma constitucional se encuentra en riesgo por aplicación de una disposición de inferior jerarquía, es al operador jurídico a quien le asiste el deber de proteger dicho derecho, en el asunto concreto y con efecto interpartes, a través de la declaratoria de la excepción de inconstitucionalidad de esa norma de inferior rango.

152. En este asunto, tal como quedó fehacientemente comprobado, no es el artículo 7º en mención el que transgrede el orden constitucional, sino que, por el contrario, fue con ocasión de la errada aplicación del texto literal de dicha norma por parte de Fonprecon, que la mesada pensional del demandado se vio aumentada en razón de los varios reconocimientos que se hicieron en su favor por concepto del reajuste especial, en un porcentaje superior y por años que no correspondían, como si se tratara de una actualización del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.

153. Con lo que es claro, que ese incremento no fue efectuado por el fondo conforme lo indica ese precepto, lo que implica que la mesada pensional se aumentó de manera contraria a derecho, y por tanto no procede aplicar la excepción de inconstitucionalidad.

150. En tercera instancia, el accionado sostuvo que con la aplicación de los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994 su pensión se disminuyó de un 75% a un 50%, lo que de paso atenta contra el principio de confianza legítima que le asistía en cuanto a que el reconocimiento de su mesada lo hizo la autoridad competente, con fundamento en sentencias de tutela de la Corte Constitucional que interpretaron la Ley 4ª de 1992 y en las que se superaron las inconformidades frente al tema.

154. Respecto a este reproche hay que decir, que aunque es cierto que la mesada pensional del accionado se incrementó con base en la interpretación señalada en las sentencias T-456 de 1994 y T-463 de 1995, según las cuales el reajuste especial debía corresponder al 75% del ingreso mensual promedio que por todo concepto devengarán los congresistas en la fecha en que se decretara el reajuste y para cada año con efectos fiscales desde el 1º de enero de 1992, no se puede desconocer que legalmente dicho reajuste no le correspondía en esos términos, tal como se ha podido establecer en el estudio que en esta providencia se ha adelantado al respecto.

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 132 de 13 de marzo de 2013. Magistrado ponente: Alexei Julio Estrada. En esta providencia se explicó al respecto lo siguiente: «La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política».



155. Es precisamente por tal razón, que al demandado no se le atribuye ninguna responsabilidad en lo sucedido, antes bien tal como lo determinó el tribunal y esta instancia lo avala, se considera que no está en la obligación de devolver las sumas percibidas en exceso, porque en su favor opera la presunción de buena fe que está ligada al principio de confianza legítima, por virtud del cual, la confianza que en calidad de administrado depositó en la estabilidad de la actuación administrativa que ahora se acusa, se debe respetar, pero sin que ello implique que se pueda avalar la ostensible ilegalidad en la que la administración incurrió y que no permite predicar en su favor el reconocimiento del reajuste especial contrario a derecho.

156. En cuarto lugar, indicó que los actos acusados no debieron demandarse en ejercicio de la acción de lesividad, porque si se profirieron al amparo de la Carta Política, la ley y la jurisprudencia, la presunción de legalidad que le asiste es de carácter permanente; censura respecto de la cual ya se emitió pronunciamiento en el acápite en el que se resolvió la excepción propuesta denominada improcedencia de la acción de lesividad.

157. En quinto término, insistió en que el Acto Legislativo 1 de 2005 no permite que se afecte el valor de la mesada reconocida al amparo de la Ley 4 de 1992 y del Decreto 1359 de 1993, y que existen sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional en las que se respalda la concesión del reajuste especial sumado a que la Ley 4ª de 1992 en su artículo 17 dispuso que el reajuste especial no puede ser inferior al 75%; reproches que ya fueron analizados en líneas anteriores.

7.4 EXCEPCIONES DE FONDO

158. Ahora bien, en lo referente a la excepción de «**Prescripción**» que presentó el accionado, es claro que, si en la sentencia de primera instancia se determinó que no está en la obligación de devolver ninguna suma correspondiente a lo que le ha sido reconocido por cuenta del fondo, y tal decisión es avalada por esta instancia; en consecuencia, se debe denegar dicha excepción.

159. En lo que concierne al argumento de «**Inconstitucionalidad**» que el demandado elevó con fundamento; de un lado, en que según el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 el reconocimiento del 75% no solo es para quienes se pensionen a partir de su vigencia sino también para todos los jubilados que con anterioridad a dicha ley tengan derecho a reajustes y sustituciones, y de otro, que los decretos reglamentarios de esa ley no podían reducir dicho porcentaje, hay que puntualizar que:

160. Según ya se estudió, el Decreto 1359 de 1993 y su modificatorio el Decreto 1293 de 1994, fijaron el reajuste especial en el 50% solo a favor de los excongresistas pensionados antes del 18 de mayo de 1992, fecha de vigencia de la Ley 4ª de 1992, como manera de nivelar su ingreso pensional respecto de los Senadores y Representantes a la Cámara de Representantes en ejercicio para 1994, por lo que se debe reconocer por una única vez, con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994, y para los congresistas que después de dicha fecha se pensionaron o se fueran a pensionar, se estableció la liquidación de su pensión de jubilación, en el 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año



y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio.

161. Al respecto, en las sentencias SU-975 de 2003 y SU-566 de 2015, la Corte indicó que la diferencia entre ambos grupos de congresistas no implica quebranto alguno al derecho fundamental a la igualdad y al principio de favorabilidad, porque: i) cada uno se encuentra en situaciones jurídicas diferentes; iii) el 75% que contempla el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se refiere a las pensiones y las sustituciones, pero no a los reajustes frente a los cuales el Gobierno gozaba de facultad de configuración reglamentaria; y iii) no existe duda en cuanto a la interpretación literal de las normas que rigen el reajuste especial de la pensión de los excongresistas que adquirieron su derecho pensional antes del 18 de mayo de 1992.

162. Más aún, en párrafos precedentes se explicó que el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 es determinante cuando en su primer inciso alude al 50%, como el porcentaje en el que se debe reconocer el reajuste especial a los excongresistas que se hayan pensionado antes de la vigencia de la Ley 4 de 1992, y en su segundo inciso señala que el valor de la pensión de los actuales congresistas es del 75% del ingreso base para la liquidación pensional.

163. Con lo que se torna evidente que esta excepción de inconstitucionalidad invocada en esos términos debe ser denegada.

164. Frente a la excepción en el sentido de que se produjo el **«decaimiento del artículo 17 del Decreto 1359 y artículo 7 del Decreto 1393 [error: es 1293] de 1994»** porque transcurrieron más de 5 años entre la fecha de su publicación y la presentación de la demanda; se debe anotar, que según se interpretó en la sentencia C-069 de 1995¹¹⁶, el decaimiento alude al acto administrativo y se produce cuando desaparece el presupuesto de derecho o de hecho que es indispensable para su vigencia.

165. De manera que si se declara inexecutable la ley o se anula el reglamento en el cual el acto administrativo se fundamentó o desaparece el presupuesto de hecho indispensable para su vigencia, ello se traduce en que se pierde su fuerza ejecutoria; por lo que resulta jurídicamente inadecuado predicar el decaimiento respecto de la norma que le sirve de fundamento al acto administrativo.

166. Al respecto se debe recordar que la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos se produce en los eventos descritos en el artículo 66 del Decreto 01 de

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 23 de febrero de 1995. Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. En cuanto a esta figura consideró: «El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", **en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico**, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo».



1984, entre los que se encuentra el consagrado en su numeral 3¹¹⁷, que señala que los actos administrativos pierden su fuerza ejecutoria cuando luego de transcurridos 5 años de estar en firmes, la administración no los haya ejecutado.

167. En este orden, es claro que la excepción se propone respecto de un acto general que no reconoce derechos particulares, y en este sentido no es posible predicar la pérdida de fuerza de ejecutoria.

De acuerdo con lo anterior, tal excepción no prospera.

168. En relación con la que denominó: «la pensión no puede rebajarse a menos de veinticinco salarios mínimos» según lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, es preciso remitirse a lo ya expuesto al desatar el primer cargo propuesto en el recurso de apelación *ut supra*.

169. En conclusión a Fonprecon sí le asiste la razón cuando solicita la nulidad de la Resolución 1548 de 29 de diciembre de 1994, por medio de la cual le reconoció al demandado el reajuste especial de su pensión de jubilación en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1994, con efectividad a partir del 1 de enero de esa anualidad, y de la Resolución 105 de 14 de febrero de 1996, en la que le reconoció al accionado el reajuste especial por los años 1992 y 1993, en el 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista para el año 1992, con efectividad a partir del 1º de enero de esa anualidad porque: al excongresista demandado le fue reconocida la pensión de jubilación antes del 18 de mayo de 1992, y en ese orden le asiste el derecho al reconocimiento y pago del reajuste especial en el 50% por una única vez y con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994 con el fin de que su ingreso pensional se vea nivelado respecto de los Senadores y Representantes a la Cámara en ejercicio para 1994.

8. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

170. Se confirmará la sentencia de 19 de enero de 2016 emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, Sala de Descongestión.

9. Condena en costas

171. No hay lugar a la condena porque no se demostró temeridad o mala fe de las partes, tal y como lo establece el artículo 171 del Decreto 01 de 1984 vigente para este proceso, que consagraba el criterio subjetivo para los efectos de la imposición de costas.

¹¹⁷ Decreto 01 de 1984. Artículo 66. «Salvo norma expresa en contrario, **los actos administrativos** serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero **perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:** [...] 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos». Este numeral fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 1995.



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

F A L L A

PRIMERO: SENTAR jurisprudencia en lo siguiente:

1. Son beneficiarios del reajuste especial de la pensión de jubilación de congresistas:
 - 1.1 Los Senadores y Representantes a la Cámara que se hayan pensionado con anterioridad al 18 de mayo de 1992 en calidad de congresistas, aunque hayan variado la condición de legislador con ocasión de su reincorporación al servicio público a partir del 24 de junio de 1994, cuando entró a regir el Decreto 1293 de 1994.
 - 1.2 El congresista vuelto a elegir tiene derecho al reconocimiento y pago del reajuste especial siempre y cuando renuncie temporalmente a la pensión de jubilación que venía percibiendo y el nuevo periodo de vinculación al congreso y de cotización ante Fonprecon sea superior a 1 año en forma continua o discontinua y culmine antes del 18 de mayo de 1992.
2. El reajuste especial de la pensión de jubilación de congresistas debe concederse atendiendo a los siguientes parámetros:
 - Se concede por una sola vez,
 - Corresponde al 50% del promedio de las pensiones devengadas por los legisladores para el año 1994,
 - Surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994, y por tanto no se puede reconocer por anualidades anteriores a 1994, ni genera intereses moratorios por su no reconocimiento antes de la señalada fecha.
3. Para todos los efectos legales a que hubiere lugar se entenderá que el reajuste anual a que tienen derecho los ex congresistas pensionados es diferente del reajuste especial de que trata la presente providencia.

SEGUNDO: UNIFICAR jurisprudencia en lo siguiente:

En relación con la aplicación del término de caducidad respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discute el reconocimiento de intereses moratorios y la afiliación del congresista a Fonprecon, se seguirán las siguientes reglas:

1. En la acción o medio de control(según sea el caso) de nulidad y restablecimiento en las que se pretenda la nulidad del acto administrativo que resuelve sobre el reconocimiento del interés moratorio respecto del reajuste especial, opera el término de caducidad, en los términos del numeral 7 del art. 136 del CCA o numeral 2 del art. 164 de la Ley 1437, según corresponda.



Radicado: 25000 23 25 000 2008 00097 02 (2694- 2016)
Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON)
Demandado: Ernesto Felipe Velásquez Salazar

2. En la acción (o medio de control) de nulidad y restablecimiento del derecho en la cual se pretenda la nulidad del acto administrativo que dispone la afiliación del congresista a Fonprecon opera el término de caducidad en los términos del numeral 7 del art. 136 del CCA o numeral 2 del art. 164 de la Ley 1437, según corresponda, siempre y cuando dicho acto no contenga otras decisiones que afecten el derecho pensional.

TERCERO: EFECTO. Señalar que el efecto de la presente sentencia de unificación será retrospectivo y, por ende, las reglas jurisprudenciales fijadas son vinculantes para los casos pendientes de decisión tanto en vía administrativa como en sede judicial, en la forma dispuesta en la parte motiva. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos, esto es, amparados por la cosa juzgada, resultan inmodificables.

CUARTO: CONFIRMAR en todas sus partes la sentencia de 19 de enero de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, Sala de Descongestión, en el proceso instaurado por el FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Fonprecon) en contra del señor Ernesto Felipe Velásquez Salazar.

QUINTO: Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmada electrónicamente

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Firmada electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Con impedimento

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Firmada electrónicamente

RAFAEL SUÁREZ VARGAS
Firmada electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmada electrónicamente

Constancia: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.