



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez
Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - Fonprecon
Temas: Ajuste mesada pensional – Ejecución Sentencia C-258 de 2013

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 19 de junio de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, que negó las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA,¹ el señor Jorge Santos Núñez, actuando por conducto de apoderado, formuló demanda con el fin de que se anule el Oficio 20162000010911 del 5 de febrero de 2016, proferido por el director general de

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

Fonprecon, por el cual se le informó que desde el mes de julio de 2013, la entidad ajustó su mesada pensional a la suma de 25 SMLMV,² en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013.

A título de restablecimiento del derecho, el accionante solicitó condenar a Fonprecon a lo siguiente: i) reintegrar las sumas que mensualmente se han descontado de la mesada pensional desde el 1 de julio de 2013, por virtud de la aplicación ilegal de la Sentencia C-258 de 2013, la cual fue ejecutada mediante la Resolución 0443 de 12 de julio de 2013; ii) actualizar el valor de las condenas con base en el IPC;³ y iii) reconocer los intereses moratorios a que haya lugar, conforme lo disponen los artículos 192 y 195 del CPACA.

1.1.2. Hechos⁴

Como hechos relevantes, el apoderado del demandante señaló los siguientes:

i) El 12 de julio de 2013, por Resolución 0443, Fonprecon ordenó la reducción de las mesadas pensionales que estaban a su cargo al monto de 25 SMLMV, en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013; sin embargo, para la expedición de esta decisión no se permitió la intervención de los afectados, es decir, que se les vulneró el derecho al debido proceso administrativo.

ii) Posteriormente, Fonprecon revisó los expedientes administrativos de los pensionados, pero tampoco los vinculó para que pudieran ejercer sus derechos de contradicción y defensa; por el contrario, acudió a la figura de la revocatoria directa sin sujetarse a los lineamientos de los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003.

iii) Algunos pensionados interpusieron acciones de tutela que se resolvieron favorablemente en aras de proteger sus derechos adquiridos, debido proceso, vida

² Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

³ Índice de Precios al Consumidor.

⁴ Algunos hechos corresponden al concepto de violación, razón por la que se resumen en dicho acápite.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

digna, salud, progresividad en materia laboral, buena fe, entre otros. Estas decisiones también deben extenderse al actor por encontrarse en condiciones fácticas y jurídicas similares a las de dichos accionantes.

iv) El 25 de enero de 2016, el señor Jorge Santos Núñez solicitó a la entidad demandada emitir certificación en la que constara la diferencia dejada de percibir desde el mes de julio de 2013, así como el reintegro de aquella suma.

v) El 5 de febrero de 2016, mediante el Oficio 20162000010911, el director general de Fonprecon le informó al actor que ajustó su mesada pensional al tope de 25 SMLMV, con el fin de acatar la orden emitida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron el preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 13, 21, 29, 42, 46, 48, 58, 83 y 209 de la Constitución Política; 4 y 93 a 97 del CPACA.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado del demandante expuso los argumentos que se resumen a continuación:

i) En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha explicado que la aplicación de la Sentencia C-258 de 2013, conforme fue ejecutada por la Resolución 0443 del 12 de julio de 2013, vulneró el derecho al debido proceso administrativo de sus destinatarios y les impidió ejercer sus derechos de defensa y contradicción frente a la reducción de la mesada pensional.

ii) El acto acusado desconoció una situación jurídica de carácter particular y concreto, pues la pensión del señor Santos Núñez se había reconocido y reliquidado a través de actos administrativos que se encuentran en firme, se presumen legales, gozan de fuerza ejecutiva y ejecutoria, por ende, ese derecho no podía ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del afectado.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

iii) La administración debió acudir a la acción de lesividad para obtener la nulidad del acto que estimaba contrario a derecho en aras de salvaguardar los derechos a la seguridad social, dignidad humana y seguridad jurídica.

1.2. Contestación de la demanda

El apoderado de la parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso las siguientes razones de defensa:⁵

i) Por Resolución 19640 de 1993, Ecopetrol⁶ le reconoció al accionante su pensión de jubilación.

ii) El 22 de octubre de 1997, mediante Resolución 0876, Fonprecon reliquidó dicha prestación en consideración a que el actor fue elegido como senador para el período 1994-1998 y ejerció el cargo hasta el 19 de julio de 1996.

iii) Posteriormente, se expidió la Resolución 0075 del 12 de febrero de 2002, pues el señor Santos Núñez otorgó su consentimiento para que la pensión se reliquidara con exclusión de los tiquetes aéreos que inicialmente se habían tenido en cuenta para calcular el IBL.⁷

iv) El Consejo de Estado y la Corte Constitucional han precisado que para aplicar la Sentencia C-258 de 2013, esto es, ajustar las mesadas pensionales al monto de 25 SMLMV, no es necesario adelantar un procedimiento administrativo, pues tal disminución opera de forma automática en aras de salvaguardar el patrimonio público y cumplir los mandatos del Acto Legislativo 1 de 2005.

⁵ Folios 67 a 82 del expediente.

⁶ Empresa Colombiana de Petróleos.

⁷ Ingreso Base de Liquidación.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

v) El ajuste referido es respetuoso del ordenamiento jurídico y fue dispuesto por la sentencia en comento para el grupo de pensionados que estaban amparados por los principios de buena fe y confianza legítima al momento de acceder a la prestación, como ocurrió en el caso del demandante.

vi) La Sentencia T-615 de 2016 precisó que la Resolución 443 de 2013 atendió los lineamientos impartidos en la Sentencia C-258 de 2013 en lo concerniente a que las pensiones reconocidas conforme a lo previsto por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 no podrán superar los 25 SMLMV a partir del 1 de julio de 2013.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, mediante sentencia del 19 de junio de 2019, negó las pretensiones de la demanda, con base en las siguientes consideraciones:⁸

i) Las Leyes 4 de 1976, 71 de 1988, 100 de 1993 y 797 de 2003, el Acto Legislativo 1 de 2005 y el Decreto 314 de 1994 impusieron topes pensionales. Al respecto, las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997 indicaron que el legislador estaba habilitado para imponer dichos límites, tanto en el régimen general como en los especiales, con el fin de proteger los recursos destinados al pago de dichas prestaciones, el principio de solidaridad, las sostenibilidad del sistema y la población que se encuentra en una escala económica inferior.

ii) La Sentencia C-258 de 2013 explicó que no es viable afirmar que las mesadas de los beneficiarios del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 no están sujetas a tope alguno, pues tal interpretación es desproporcionada y quebranta los principios constitucionales del Estado Social de Derecho. En consecuencia, las pensiones reconocidas en virtud del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 no pueden superar el máximo de 25 SMLMV.

⁸ Folios 116 a 126 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

iii) Con el fin de implementar dicho límite, se dispuso que, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional con cargo a fondos de naturaleza pública podría superar los 25 SMLMV, es decir, que se ordenó un reajuste automático que no requería de un procedimiento administrativo previo.

iv) El acto acusado se encuentra ajustado a la normativa superior y a las directrices trazadas por la Corte Constitucional, fue expedido por la autoridad competente y no está viciado de nulidad por desviación de poder, expedición irregular o falsa motivación.

1.4. El recurso de apelación

El demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión con fundamento en los siguientes razonamientos:⁹

i) El actor transcribió nuevamente los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda inicial, lo cuales, en síntesis, se contraen a reprochar la actuación de la entidad demandada que ajustó el monto pensional a 25 SMLMV sin haber realizado un procedimiento administrativo previo y sin contar con el consentimiento, escrito y expreso del interesado para tal efecto.¹⁰

ii) La conducta descrita atentó contra una situación consolidada, vulneró los derechos adquiridos en materia de seguridad social y quebrantó los principios de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica.

iii) La sentencia apelada desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha amparado el derecho al debido proceso en casos con contornos similares al presente. Además, dicho precedente se encontraba vigente al momento de

⁹ Folios 131 a 156 del expediente.

¹⁰ El actor también indicó que era beneficiario de una sentencia de tutela que amparó su derecho al debido proceso, pero la parte resolutive que citó no indicó su nombre, sino el de otros accionantes.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

presentación de la demanda con independencia de que haya variado con posterioridad.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El demandante no presentó alegatos de conclusión¹¹ y Fonprecon reiteró los argumentos expuestos en las respectivas etapas del proceso.¹²

1.6. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.¹³

La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Conforme a la decisión de primera instancia y el recurso de apelación interpuesto por el demandante, el problema jurídico se contrae a determinar si Fonprecon estaba facultado legalmente para ajustar de manera automática la mesada pensional del señor Jorge Santos Núñez al monto de 25 SMLMV, a partir del 1 de julio de 2013, en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013.

2.2. Marco normativo

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991 encomendó a la Corte Constitucional la función de guardar su integridad y supremacía.

¹¹ Información extraída de la constancia secretarial obrante en el folio 173 del expediente.

¹² Memorial obrante en el índice 14 de la plataforma SAMAI.

¹³ Información extraída de la constancia secretarial obrante en el folio 173 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

Por su parte, la mencionada corporación en las Sentencias C-131 de 1996 y C-037 de 1996 analizó el alcance de las sentencias de constitucionalidad y concluyó lo siguiente:

- i) Tienen efectos *erga omnes*, es decir, para todos y no solo para quienes comparecen como partes.
- ii) Por regla general, son vinculantes para la universalidad de casos futuros.
- iii) Hacen tránsito a cosa juzgada explícita e implícita. La primera se predica de la parte resolutoria de las sentencias y la segunda de aquellos «conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos».
- iv) Los operadores jurídicos están obligados por el efecto de la cosa juzgada material¹⁴ de las sentencias de la Corte Constitucional, por ende, «todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad».¹⁵

Ahora bien, la Sentencia C-258 de 2013 analizó la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que estableció el régimen especial de pensiones para los congresistas y demás cargos homologados a estos.

En lo que respecta al objeto de controversia en el *sub lite*, la aludida providencia precisó que desde la Ley 4ª de 1976 todas las pensiones de los funcionarios públicos han estado sujetas a límites en su cuantía, toda vez que dicha medida

¹⁴ Las sentencias C-543 de 1992 y C-532 de 2013 han precisado que la cosa juzgada es formal cuando existe una decisión previa de constitucionalidad sobre idéntica norma demandada, mientras que la material opera cuando el juico de constitucionalidad recae respecto de una disposición que tiene igual contenido normativo de otra que fue examinada en anterior oportunidad.

¹⁵ Sentencia C-539 de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

garantiza la distribución equitativa de los recursos limitados en seguridad social y materializa los principios de solidaridad, eficiencia, universalidad y sostenibilidad fiscal.

De manera especial, la alta corporación reivindicó el mandato constitucional previsto en el Acto Legislativo 1 de 2005 en tanto dispuso que, a partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a los 25 SMLMV. Igualmente, se precisó que dicho límite incorporó un componente de subsidio a las pensiones de las personas de más bajos ingresos, con lo cual se amplió la cobertura del sistema.

A su vez, la Corte Constitucional refirió que el mencionado mandato buscó «establecer topes para todas las mesadas pensionales con cargo a recursos de naturaleza pública, con el propósito de limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993».

Bajo este hilo argumentativo, la Sentencia C-258 de 2013, en su parte motiva, estableció que, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 SMLMV, por ende, «todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa».

En cuanto a la materialización de la anterior orden judicial, resulta relevante citar la Sentencia SU-579 de 2019, en la cual se acumularon diversas acciones de tutela en las cuales los accionantes sostenían que para aplicar el mencionado límite los fondos de pensiones debían surtir previamente una actuación garante del derecho de audiencia y defensa de los afectados; sin embargo, la Corte Constitucional se apartó de dicho entendimiento por las siguientes razones:

- i) La Sentencia C-258 de 2013 es fundadora de línea en cuanto a la orden



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

impartida a todas las entidades que administran el régimen pensional financiado con recursos públicos de reajustar de manera automática las mesadas que superaran los 25 SMLMV. Esta tesis se ha seguido consolidando, entre otras, a través de las sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015 y SU-210 de 2017.

ii) El ajuste debe operar de manera automática y sin que sea necesario iniciar un proceso de reliquidación, pues se trata de un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento. En torno a esta conclusión, se destacan los siguientes argumentos esgrimidos en la sentencia T-615 de 2015:

En consecuencia, la exigencia de un procedimiento administrativo iniciado por la entidad para dar cumplimiento a las órdenes contenidas en el artículo 48 superior y en la Sentencia C-258 de 2013 resulta desproporcionada y contraria a los fines de la mencionada providencia, por cuanto ello permitiría que se siguieran reconociendo pensiones por fuera de los límites constitucionales y legales hasta que finalizaran los respectivos procedimientos, con lo que se afectarían significativamente los principios de sostenibilidad financiera, universalidad, solidaridad e igualdad.

No puede perderse de vista que la orden de reajustar automáticamente las pensiones a partir del 1º de julio de 2013, tuvo la finalidad de imponer un límite a las excesivas subvenciones que el sistema pensional estaba realizando a favor de poblaciones privilegiadas. De esta manera, la iniciación de procedimientos por fuera de este límite temporal deviene en la permanente vulneración de los principios de sostenibilidad fiscal e igualdad que fueron protegidos por la Corte Constitucional en la mencionada providencia, después de verificar su recurrente vulneración por parte de las autoridades administrativas encargadas de realizar el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales.

Por lo tanto, la exigencia de adelantar procedimientos administrativos pondría en entredicho el principio de supremacía de la Constitución, consagrado en el artículo 4º de la Carta Política, y por ende, el contenido de la misma. [...].

iii) La orden adoptada en la Sentencia C-258 de 2013 también se aplica a las pensiones reconocidas con anterioridad a su expedición, toda vez que los topes en las mesadas pensionales fueron previstos en el ordenamiento en las leyes 4ª de 1976, 71 de 1988, 100 de 1993 y 797 de 2003.

iv) Los actos administrativos mediante los cuales los fondos de pensiones comunicaron a los pensionados el ajuste de sus prestaciones al monto de 25



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

SMLMV tienen el carácter de actos de ejecución de una providencia judicial, «en los cuales las autoridades administrativas se limitaron a dar cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013». En tal sentido, se reiteró el siguiente criterio:¹⁶

Así las cosas, deviene importante aclarar que de conformidad con la línea jurisprudencial sostenida por el Consejo de Estado, todos aquellos actos administrativos encaminados a materializar el cumplimiento de una orden judicial no están sometidos a control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni a ningún tipo de acción judicial ordinaria, pues de permitirse, se desconocería el principio de cosa juzgada.

Por tanto, si los jueces contenciosos aceptaran una acción de nulidad en contra de un acto de ejecución, la determinación a adoptar por parte del operador judicial no podría ser otra que la repetición de lo que se ordenó en la sentencia judicial que se acoge. [...]

Otro argumento, para inadmitir dicha posibilidad se contrae a la necesidad de evitar que con tal discurrir se genere la iniciación interminable de acciones judiciales encaminadas a controvertir los actos de ejecución, lo que contribuiría a la congestión judicial y socavaría, además del principio de cosa juzgada, el de seguridad jurídica.

Bajo el anterior lineamiento, las decisiones y actuaciones que adelantó Fonprecon para materializar el ajuste pensional ordenado por la Sentencia C-258 de 2013, corresponden a actos de ejecución de una providencia amparada por la figura de la cosa juzgada, por ende, no son susceptibles de recursos ante la administración ni son controlables ante la jurisdicción, en tanto no modificaron, crearon o extinguieron situación jurídica alguna.

La anterior conclusión también se ha predicado de la Resolución 443 de 12 de julio de 2013, mediante la cual Fonprecon acató la Sentencia C-258 de 2013. Al respecto, esta corporación¹⁷ y la Corte Constitucional¹⁸ han sostenido que dicha decisión tiene la naturaleza de acto administrativo general de cumplimiento de una sentencia judicial, no susceptible de control jurisdiccional. Además, fue consecuente con los mandatos legales y constitucionales que han fijado toques

¹⁶ Sentencia T-320 de 2015.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B: i) sentencia del 10 de septiembre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2017-02362-01(6307-18); ii) sentencias del 23 de octubre de 2020, radicados: 25000-23-42-000-2016-01822-01(0188-19) y 25000-23-42-000-2016-03684-01(4164-17).

¹⁸ Sentencia T-615 de 2015.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

pensionales y que cobijan a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales, como el de los congresistas.

2.3. Hechos probados

En el plenario se encuentra acreditado lo siguiente:

- El 4 de noviembre de 1993, mediante la Resolución 018346, Ecopetrol le reconoció al actor la pensión de jubilación a partir del 30 de noviembre de 1993, toda vez que cumplía con los requisitos del Código Sustantivo del Trabajo y la Convención Colectiva de Trabajo para acceder a dicha prestación.¹⁹ Posteriormente, por Resolución 019640 del 30 de diciembre de 1993, la mencionada empresa estableció la cuantía de la mesada pensional.²⁰
- El secretario general del Senado de la República hizo constar que el señor Santos Núñez fue elegido como senador para el período 1994-1998, tomó posesión del cargo el 20 de julio de 1994 y se desempeñó hasta el 19 de julio de 1996.²¹
- El 22 de octubre de 1997, mediante Resolución 000876, Fonprecon reliquidó la pensión de jubilación del demandante conforme al artículo 17 de la Ley 4 de 1992, ya que luego de haberse pensionado como trabajador de Ecopetrol se reincorporó al servicio público en condición de senador.²²
- El 12 de febrero de 2002, por Resolución 00075, Fonprecon reliquidó la pensión del señor Jorge Santos Núñez en el sentido de excluir los tiquetes aéreos del ingreso base de liquidación, teniendo en cuenta que el interesado otorgó su consentimiento para ello.²³

¹⁹ Folio 16 del cuaderno 2.

²⁰ Folio 14 del cuaderno 2.

²¹ Folio 3 del cuaderno 2.

²² Folios 46 a 52 del cuaderno 2.

²³ Folios 63 a 67 del cuaderno 2.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

- El 25 de enero de 2016, el actor solicitó a Fonprecon certificación sobre el monto en que se estaba pagando la pensión luego de la expedición de la Sentencia C-258 de 2013 y también petitionó el reintegro de las diferencias que se venían generando entre la cuantía inicialmente reconocida y la que se causó con posterioridad a dicha providencia.²⁴

- El 5 de febrero de 2016, por Oficio 20162000010911, el director general de Fonprecon le informó al demandante que ajustó la pensión de jubilación a la suma de 25 SMLMV,²⁵ en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013, pues su situación particular encajaba dentro de las directrices impartidas en dicha providencia, ya que se pensionó en condición de congresista y se benefició del régimen especial previsto por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992 para dichos servidores.²⁶

2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala

Conforme a lo expuesto en acápites precedentes, en consonancia con los documentos aportados al plenario, la Sala concluye que Fonprecon no desconoció el ordenamiento superior al ajustar la mesada pensional del accionante al monto de 25 SMLMV; por el contrario, se limitó a ejecutar una orden judicial que se tornaba de obligatorio cumplimiento para las autoridades del territorio nacional. Esta tesis se funda en los siguientes razonamientos:

- i) Fonprecon asumió el pago de la pensión de jubilación del señor Jorge Santos Núñez y la liquidó con base en el régimen especial previsto para los congresistas en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.
- ii) En consideración a las precisas órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, Fonprecon estaba conminado a

²⁴ Folios 11 a 12 del expediente.

²⁵ Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

²⁶ Folios 3 a 9 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

ajustar dicha prestación al tope de 25 SMLMV, sin necesidad de adelantar un procedimiento administrativo previo.

iii) En relación con el ajuste en comento la Corte Constitucional en la Sentencia SU-575 de 2019, precisó:

[...] la Corte encuentra que la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho dictada por el Consejo de Estado perdió su ejecutoriedad frente a las órdenes dadas por la Corte Constitucional en una sentencia de control abstracto de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 de la Carta Política y que determinó que ninguna pensión con cargo a recursos públicos puede superar el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Con base en el anterior criterio, en lo que respecta al ajuste en razón al tope pensional de 25 SMLMV, el monto de las pensiones debe acompasarse a lo dispuesto por la Sentencia C-258 de 2013, pues fijó una regla inequívoca, cuyo cumplimiento era imperativo para los fondos de pensiones so pena de incurrir en un abierto desacato a una orden judicial impartida en sede de control de constitucionalidad.

iv) En razón a la obligatoriedad de las órdenes dictadas en la Sentencia C-258 de 2015, Fonprecon no tenía una alternativa diferente a disponer el ajuste automático de la pensión que venía devengando el demandante en aras de que se aviniera a los mandatos constitucionales allí reivindicados.²⁷ En consecuencia,

²⁷ Esta tesis también ha sido sostenida, entre otras, en las siguientes providencias:

i) De la Corte Constitucional. Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018, T-073 de 2019, SU-575 de 2019 y Auto 478 de 3 de diciembre de 2020, expediente: T-7.780.673

ii) Del Consejo de Estado.

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 13 de noviembre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-01911-01 (5824-2018).

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 30 de octubre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2014-02515-02 (4114-2018).

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de 21 de febrero de 2019, radicado: 63001-23-33-000-2018-00103-01 (4771-18).

- Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, auto de 16 de agosto de 2018, radicado: 11001-03-15-000-2014-04194-01(AC) A.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

dicha determinación no constituyó una actuación arbitraria o irrazonable modificatoria de la situación jurídica del actor; por el contrario, reúne las características de un acto de cumplimiento de una sentencia judicial proferida por la Corte Constitucional, vinculante para todas las autoridades públicas.

v) Mediante las Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018, T-073 de 2019 la referida corporación reafirmó la obligatoriedad de la Sentencia C-258 de 2013 al señalar que la aplicación del límite al monto pensional resulta imperativo para las entidades encargadas del pago de estas prestaciones, pues se trató de un mandato constitucional que rige para todas las pensiones que se paguen con recursos públicos.

vi) La ejecución de la Sentencia C-258 de 2013 resultaba inexorable para Fonprecon y constituía una materialización del Acto Legislativo 1 de 2005, así como los principios de sostenibilidad financiera, igualdad, solidaridad, eficiencia, universalidad y progresividad que orientan el sistema de seguridad social integral.

vii) El actor sostuvo que Fonprecon debió adelantar un procedimiento administrativo previo a reajustar su pensión, pues así lo ha definido esta corporación en sede de tutela; sin embargo, como quedó expuesto en acápites precedentes, para la fecha de interposición de la demanda la Corte Constitucional había aclarado que la Sentencia C-258 del 2013 no estableció dicha exigencia, pues era imperioso ajustar las mesadas pensionales a los cánones legales y constitucionales. Además, los límites máximos de las pensiones fueron previstos en el ordenamiento desde la Ley 4 de 1976 y se siguieron reiterando en las Leyes 71 de 1988, 100 de 1993 y 797 de 2003.

viii) Contrario a lo sostenido por el apelante, al plenario no se allegó ninguna sentencia de tutela que le hubiere amparado su derecho al debido proceso en



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

aras de que Fonprecon adelantara un procedimiento administrativo para ajustar su mesada al monto de 25 SMLMV, por ende, no es posible examinar dicho argumento de defensa en esta instancia.

2.5. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,²⁸ respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en los numerales 1 y 8

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

del artículo 365 del Código General del Proceso,²⁹ la Sala condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, teniendo en consideración que no prosperó el recurso de apelación interpuesto por el actor y que Fonprecon intervino en esta instancia presentando alegatos de conclusión.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en casos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, se concluye que el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, ya que la entidad demandada no estaba obligada a adelantar un procedimiento para ajustar su mesada pensional al monto de 25 SMLMV; por el contrario, la Sentencia C-258 de 2013 dispuso que ello operaba de forma automática por virtud de la Constitución y la ley.

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

FALLA:

Primero. Confirmar la sentencia del 19 de junio de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, que negó las súplicas de la demanda incoada por el señor Jorge Santos Núñez contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – Fonprecon, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

²⁹ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



Radicación: 25000-23-42-000-2016-05607-01 (5005-2019)
Demandante: Jorge Santos Núñez

Segundo. Condenar en costas a la parte demandante y a favor de la demandada, las cuales serán liquidadas por el *a quo*.

Tercero. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

cgg