



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**Radicado:** 13001-23-31-000-2007-00529-01  
**Nº Interno:** 0239-2017  
**Demandante:** Fondo de Previsión Social del Congreso de la República  
**Demandada:** Julia Rojas de Meneses y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP  
**Acción:** Nulidad y restablecimiento del derecho- Decreto 01 de 1984  
**Tema:** Régimen especial de congresistas – Reajuste especial artículo 17 de la Ley 4 de 1992

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la señora Julia Rojas de Meneses contra la sentencia del 13 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Subsección Especial de Descongestión, que declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

#### **1.1 Pretensiones**

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – Fonprecon, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos, expedidos por dicha entidad:

- **Resolución 1304 del 23 de noviembre de 1995**, expedida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, mediante la cual se ordenó la afiliación de la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño a ese fondo.
- **Resolución 1306 del 23 de noviembre de 1995**, expedida por Fonprecon,



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

mediante la cual se reconoció un reajuste especial de la pensión a favor de la señora Julia Rojas de Meneses, en un porcentaje equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1994, con efectividad a partir del 1 de enero de 1994.

- **Resolución 0215 del 25 de febrero de 1996**, expedida por Fonprecon, a través de la cual se reconoció a la señora Julia Rojas de Meneses el reajuste especial de los años 1992 y 1993, con efectividad a partir del 1 de enero de 1992.

- **Resolución 0248 del 18 de abril de 1997**, expedida por Fonprecon, por medio de la cual se reconoció el pago de intereses moratorios sobre el reajuste pensional, por valor de ciento dieciocho millones ochocientos veinte mil trescientos cuatro mil pesos (\$118.820.304).

Como **restablecimiento del derecho** pidió que se declare que la Caja Nacional de Previsión Social (hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP) debe reanudar la afiliación de la señora Julia Rojas de Meneses y reasumir el pago de los derechos pensiones.

Asimismo, solicitó que se ordene a la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño reintegrar a Fonprecon el mayor valor de los pagos efectuados por mesadas pensionales, reajustes especiales e intereses de mora, durante el término en que permaneció afiliada a dicho fondo; y que se ordene a la entidad obligada legalmente al pago de la pensión, a reanudar su pago y reintegrar a Fonprecon *“los valores que por concepto de mesadas pensionales sufragó este, durante el período en que el mismo las asumió, valores que se limitará al monto de la pensión incluidos los reajuste generales y especiales que debieron haber sido reconocidos en legal forma”*.

Finalmente, pidió la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos censurados<sup>1</sup>.

**Los hechos** en que se fundan las pretensiones de la demanda son los siguientes:

La Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución 04969 del 22 de junio

<sup>1</sup> Mediante auto del 14 de diciembre de 2007 el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados (folios 137-138).



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

de 1988 reconoció post-mortem una pensión de jubilación a favor del señor José Daniel Meneses Avendaño y sustituyó la misma a la señora Julia Rojas de Meneses, al haber acreditado el causante como tiempo de servicio 22 años, 9 meses y 5 días dentro del cual ocupó diferentes cargos de vinculación con el Estado, siendo el último desempeñado como Representante a la Cámara.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – Fonprecon, mediante Resolución 1304 del 23 de noviembre de 1995 ordenó la afiliación de la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño a ese fondo y, como consecuencia de ello, asumió el pago de la pensión que había sido reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social y que venía siendo pagada por la misma caja.

A través de Resolución 1306 del 23 de noviembre de 1995 se reconoció un reajuste especial a la pensión percibida por la señora Julia Rojas de Meneses como sustituta de José Daniel Meneses Avendaño, en un porcentaje igual al 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1994, con efectividad a partir del 1994.

La señora Julia Rojas de Meneses solicitó la liquidación y reconocimiento del reajuste especial por los años 1992 y 1993, con fundamento en la Ley 100 de 1993, petición que fue resuelta de manera favorable por Fonprecon mediante Resolución 215 del 26 de febrero de 1996.

Posteriormente, la señora Julia Rojas de Meneses solicitó a Fonprecon la liquidación y reconocimiento de intereses moratorios por los dineros pagados como reajuste de los años 1992 y 1993, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993. Mediante Resolución 249 del 18 de abril de 1997 dicho fondo ordenó reconocer los intereses moratorios reclamados, por valor de ciento dieciocho millones ochocientos veinte mil trescientos cuatro pesos (\$118.820.304).

## **1.2 Normas violadas y concepto de violación**

En la demanda se citan como vulnerados los artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985; 1, inciso 2 de la Ley 19 de 1987; 62 del Acuerdo 026 de 1986, expedido por la Junta Directiva de Fonprecon, aprobado por el Decreto 2837 de 1986; 17 de la Ley 4 de 1992; 141 de la Ley 100 de 1993; 8 y 17 del Decreto 1359 de 1993; 7 del



Decreto 1293 de 1994.

El concepto de violación se sustenta en que con la expedición de los actos administrativos demandados se desconocieron las normas citadas, al considerar que la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño tenía derecho a afiliarse a Fonprecon como pensionada de la Caja Nacional de Previsión Social y al asumirse las obligaciones pensionales a cargo de dicha caja.

Advirtió que en las normas invocadas como violadas se establecen las condiciones y requisitos que deben verificarse para que opere la sustitución de la entidad obligada al pago de la pensión de los congresistas, sin embargo, en el caso concreto no se cumplen por lo siguiente:

El beneficiario de la sustitución de la entidad obligada al pago de la pensión debe ser el mismo congresista pensionado y que fue vuelto a elegir, siempre y cuando el nuevo lapso de vinculación al Congreso de la República y de aportes a Fonprecon no sea inferior a un año en forma continua o discontinua.

Sin embargo, en el caso bajo estudio aunque la señora Julia Rojas de Meneses fue pensionada por la Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución 04969 del 22 de junio de 1988, efectiva a partir del 20 de octubre de 1975, como sustituta de José Daniel Meneses Avendaño, no fue elegida ni estuvo vinculada como Congresista, por lo que no realizó aportes a Fonprecon.

Por lo expuesto, Julia Rojas de Meneses no tenía derecho a afiliarse a este Fondo y éste no debía asumir las obligaciones pensionales a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social, por lo que la actuación de Fonprecon fue contraria a derecho, pues la demandada fue pensionada efectivamente a partir del 20 de octubre de 1975, fecha anterior al 26 de marzo de 1986, a partir de la cual según el artículo 62 del Acuerdo 026 de 1988 y aprobado por el Decreto 2837 de 1986, le corresponde a dicho Fondo reconocer y pagar las prestaciones económicas de los congresistas.

Manifestó que Fonprecon no podía sin sustento legal aplicar el mismo porcentaje para el reconocimiento y pago de las pensiones causadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 y para aquellas causadas dentro de la vigencia de la



misma norma, como se dio en el asunto sub examine.

Asimismo, indicó que el reajuste y los intereses moratorios reconocidos tampoco eran viables, razón por la que los actos demandados se encuentran viciados.

## 2. Contestación de la demanda

**2.1. La señora Julia Rojas de Meneses Avendaño**, se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos<sup>2</sup>:

Expuso que de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del Decreto 1359 de 1993, reglamentario de la Ley 4 de 1992, pueden acceder a dicho régimen pensional aquellos 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 1, inciso 2 de la Ley 19 de 1987.

Afirmó que la señora Julia Rojas de Meneses sí tiene derecho al reajuste de la mesada pensional sustituida, correspondiente al 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista, de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia T-456 del 21 de octubre de 1994.

Asimismo, señaló que no es procedente la petición de reintegro de los valores pagados a la demandante, por cuanto no hay una diferencia entre lo pagado y lo que debía recibir, en todo caso afirmó que de acuerdo a lo previsto en el artículo 136, numeral 2 del Código Contencioso Administrativo no hay lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

**2.2. La Caja Nacional de Previsión Social** aunque fue notificada de la admisión de la demanda, no presentó escrito de contestación de la misma.

## 3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Bolívar, Subsección Especial de Descongestión mediante sentencia del 13 de marzo de 2014, (i) declaró la nulidad de los actos demandados; (ii) ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social hoy UGPP que

---

<sup>2</sup>Folios 146-154.



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

reanudara la afiliación y el pago de la pensión a la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño, respetando los derechos pensionales reconocidos a través de la Resolución 04969 de 1988; (iii) ordenó a la UGPP que, una vez reasumiera la obligación a favor de la señora Julia Rojas de Meneses, reliquidara el reajuste especial de su pensión, conforme a lo previsto por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 "en el monto del 50%, efectiva a partir del 1 de enero de 1994"; y (iv) negó las demás pretensiones de la demanda<sup>3</sup>.

Expuso que el señor José Daniel Meneses Avendaño no era beneficiario del régimen especial de congresistas, en razón a que su vinculación al Congreso de la República no tuvo ocurrencia a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992, sino que fungió como congresista con anterioridad al año 1980 y aunque ejerció el cargo por más de 1 año, no tuvo la calidad de reincorporado con posterioridad a la expedición de la Ley 4 de 1992. Adicionó que el tiempo que prestó sus servicios como parlamentario fue contabilizado por Cajanal para el reconocimiento de la pensión de jubilación.

Agregó que el causante tampoco podía ser favorecido por el régimen de transición de los congresistas, ya que para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 aunque tenía más de 40 años de edad, no era miembro del cuerpo legislativo, condición necesaria para ser beneficiario de dicho régimen.

Por lo anterior, consideró que el Fondo de Previsión del Congreso de la República no debió afiliar a la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño, sustituta del señor José Daniel Meneses Avendaño, así como tampoco conmutar la pensión de jubilación que le fue reconocida por Cajanal.

Aseguró que de acuerdo a lo dispuesto en una sentencia expedida por la Sala Plena del Consejo de Estado, el reajuste dispuesto en la Ley 4 de 1992 para los excongresistas debe entenderse en monto no inferior al 50% del salario devengado por un parlamentario a 1 de enero de 1994, como quiera que quienes tienen derecho a obtener la pensión de jubilación como congresistas con base en el 75% de lo devengado, son: (i) aquellos que se pensionen con posterioridad al 18 de mayo de 1992, cuando entró en vigencia la Ley 4 de 1992; (ii) los que se

---

<sup>3</sup> Folios 245-284.



encuentren cobijados por el régimen de transición; o (iii) que se hayan reincorporado al servicio con posterioridad al 18 de mayo de 1992 por un lapso no menor a un año.

Indicó que de acuerdo al material probatorio obrante en el expediente, el señor Meneses Avendaño fue pensionado en el año 1988 por parte de Cajanal, es decir, que adquirió la connotación de excongresista pensionado con anterioridad a la expedición de la Ley 4 de 1992, por lo que su situación se subsume dentro de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, modificado por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994; y no tenía derecho al reajuste que se le ordenó por valor del 75% de lo devengado por un congresista en el año 1994.

Adicionalmente, señaló que atendiendo la situación de persona de especial protección de la señora Julia Rojas de Meneses, por ser de la tercera edad, se debía ordenar a Cajanal que, una vez reasumida su obligación, practicara sobre la mesada pensional reconocida mediante Resolución 04969 de 1988, el reajuste de que trata la Ley 4 de 1992 en porcentaje del 50% del salario devengado por un congresista a 1 de enero de 1994.

Finalmente, manifestó que aunque se iba a declarar la nulidad del acto administrativo mediante el cual Fonprecon dispuso el pago de intereses moratorios, no era procedente ordenar la devolución de lo recibido por concepto de mesadas y reajustes que fueron asumidas por dicha entidad, pues las mismas fueron recibidas de buena fe por la demandada.

#### **4. Recurso de apelación**

La señora Julia Rojas de Meneses Avendaño, mediante apoderado, interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos<sup>4</sup>:

Alegó que contrario a lo indicado por el Tribunal sí era procedente el reajuste de la pensión de jubilación que le fue sustituida en un 75% de lo devengado por un congresista, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 1359 de 1993.

---

<sup>4</sup> Folios 286-304.



Asimismo, indicó que no resulta lógico que a quienes se encontraban pensionados antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 se les reajuste la pensión en un 50%, mientras que a los que se pensionen con posterioridad, en un 75% del salario de un parlamentario en ejercicio.

Aseguró que la Ley 4 y el Decreto 1359 de 1993 establecen un trato igualitario para la liquidación de la pensión de jubilación y su reajuste, por lo que no es viable la interpretación que realizó el A quo.

Igualmente, advirtió que en Colombia el porcentaje del 75% es razonable, históricamente adoptado y está relacionado con el promedio de los salarios devengados.

Adicionó que la mesada pensional es un derecho adquirido y fundamental que no puede modificarse, toda vez que fue reconocido de conformidad con la Constitución y la ley y anotó que el reconocimiento pensional no se dio por medios ilegales ni fraudulentos.

## **5. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público**

**5.1. Fonprecon** manifestó que el ámbito de aplicación del régimen especial de congresistas beneficia a quienes a partir del 18 de mayo de 1992, fecha de vigencia de la Ley 4 de 1992, adquirieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara, debidamente posesionados y afiliados a la entidad previsional del Congreso<sup>5</sup>.

Agregó que también son beneficiarios de este régimen quienes habiendo sido congresistas, se reincorporaron como legisladores en vigencia de la Ley 4 de 1992 (i) que renunciaron temporalmente a su pensión de jubilación, (ii) realizaron aportes a Fonprecon y (iii) su nuevo lapso de vinculación no fue inferior a un año.

En cuanto al reajuste especial, aseveró que es un beneficio exclusivo de los ex congresistas pensionados antes de la vigencia de la Ley 4 de 1992, que se causa por una sola vez, no comprende la reliquidación anual del ingreso base de liquidación anual y asciende al 50% del promedio de las pensiones devengadas

---

<sup>5</sup> Fóllos 376-379.



por los congresistas para el año 1994.

**5.2. La UGPP** indicó que a su juicio la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión de jubilación en el caso concreto es el Fondo de Previsión Social del Congreso, de acuerdo a lo establecido en la Ley 19 de 1987<sup>6</sup>.

Asimismo, indicó que en el caso concreto resulta aplicable lo dispuesto en el Decreto 1359 de 1993, artículo 17, según el cual sobre la mesada pensional de los ex congresistas que se hubieran pensionado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 se debe efectuar un reajuste especial correspondiente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas.

**El apoderado de la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño** no presentó alegatos de conclusión. **El Ministerio público** tampoco conceptuó sobre el asunto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El presente asunto que se rige por el Decreto 01 de 1984 es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en el artículo 129 *ídem*, según el cual el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

### 2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación presentado por el apoderado de la beneficiaria de la sustitución pensional del señor José Daniel Meneses Avendaño, corresponde a la Sala establecer si se debe revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, la Sala determinará si el señor José Daniel Meneses Avendaño, quien fue Representante a la Cámara hasta el año 1973, es beneficiario del régimen especial de congresistas, creado por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992,

---

<sup>6</sup> Folios 380-383.



aunque haya tenido dicha condición antes de la vigencia de la referida ley.

Con el propósito de desatar el problema jurídico se abordarán los siguientes temas: 2.1. Marco normativo y jurisprudencial; 2.2 Hechos relevantes probados y 2.3 Caso concreto.

## **2.1. Régimen especial de congresistas que se aplica en virtud de la transición establecida en la Ley 100 de 1993**

El artículo 17 de la Ley 4 de 1992<sup>7</sup> dispone:

*“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”.*

La Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, declaró la inexecutable de las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, de su parágrafo; y la executable condicionada de las restantes expresiones de la norma, bajo el entendido que:

*(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraran afiliados al mismo.*

*(ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.*

*(iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.*

<sup>7</sup> “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”



No. Interno: 0239-2017

Demandante: Fonprecon

Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

(iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1° de julio de 2013<sup>8</sup>.

El Gobierno Nacional, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, expidió el 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", reglamentación de carácter especial para quienes tuviesen la calidad de senadores o representantes (art. 18), y fijó en sus artículos 1 y 6, el ámbito de aplicación y el porcentaje mínimo de liquidación pensional:

**"ARTÍCULO 1° Ámbito de aplicación.** El presente Decreto establece integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara".

**"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 2° de la Ley 71 de 1988".

En el artículo 17 del citado Decreto 1359 de 1993 se dispuso que quienes estuvieran pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992, tendrán derecho a un reajuste equivalente al 50%<sup>9</sup>:

*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*

<sup>8</sup> C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>9</sup> La Corte Constitucional en la sentencia SU-566-15 M.P. Myriam Ávila Roldán, concluyó sobre este reajuste que "dentro del régimen prestacional de los miembros del Congreso de la República, es constitucionalmente admisible diferenciar, por los criterios temporal y objetivo explicados, dos grupos: de un lado, los parlamentarios que adquirieron su derecho o se pensionaron antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, y del otro, aquellos que estando activos se pensionen después del 18 de mayo de 1992 con el régimen que establece la Ley 4ª de 1992. Con el ánimo de compensar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones de los parlamentarios del primer grupo en mención y de zanjar la desproporción existente en materia pensional entre ambos grupos, a aquellos se les reconoció, por una sola vez, un reajuste especial de tal manera que sus pensiones alcancen el valor equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los congresistas en ejercicio en el año 1994. Para el segundo grupo de congresistas, se aplica el porcentaje del 75% que consagra la Ley 4ª de 1992, teniendo en cuenta lo estableció la sentencia C-258 de 2013 en cuanto a la proporción entre la cotización y el ingreso base de liquidación pensional".



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

*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”.*

Por otra parte, la Ley 100 de 1993 dispuso en el artículo 273 que el Gobierno Nacional podía incorporar a los congresistas al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, así:

*“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.*

*La seguridad social procurará ser universal para toda la población colombiana.”*

En efecto, el Decreto 691 de 1994<sup>10</sup> incorporó a los servidores públicos del Congreso al Sistema General de Pensiones, y el Decreto 1293 de 1994<sup>11</sup> indicó en el artículo 1 que dicho sistema contenido en la Ley 100 de 1993 se aplica a los Senadores, Representantes y empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en dicho decreto, que se describió en el artículo 3, así:

*“ARTÍCULO 3o. BENEFICIOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Los senadores y representantes que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad y tiempo de servicios o número de semanas cotizadas establecidos en el Decreto 1359 de 1993, así como el monto de la pensión, forma de liquidación de la misma e ingreso base de liquidación establecidos en el mismo decreto.*

*Los empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad, tiempo de servicios, número de semanas cotizadas y el monto de la pensión establecidos en el artículo 20 del Acuerdo 26 de 1986, del Fondo de Previsión Social del Congreso, aprobado por el Decreto 2837 de 1986*

*PARAGRAFO. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará*

<sup>10</sup> “ARTÍCULO. 1º—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”.

<sup>11</sup> “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”



*también para aquellos senadores y representantes que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994 tuvieron una situación jurídica consolidada al cumplir antes de dicha fecha, veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad. En cuanto a la edad de jubilación se aplicará lo dispuesto en el literal b) del artículo 2o del Decreto 1723 de 1964, es decir que tales congresistas, una vez cumplido el tiempo de servicios aquí previsto podrán obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de cincuenta (50) años”.*

En este orden, el régimen especial de congresistas solo se aplica a los beneficiarios del régimen de transición que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 1293 de 1994 que indica “*Los senadores, los representantes, los empleados del Congreso de la República y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso, tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siempre que a 1o de abril de 1994, hayan cumplido alguno de los siguientes requisitos: a). haber cumplido cuarenta (40) o más años de edad si son hombres o treinta y cinco (35) o más años de edad, si son mujeres. b). Haber cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más (...)*”.

De lo hasta aquí expuesto, se resalta entonces que el régimen especial de los congresistas previsto en el Decreto 1359 de 1993, solo se aplica a los beneficiarios del régimen de transición previsto en el Decreto 1293 de 1994, en consonancia con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

## **2.2. Hechos probados relevantes**

### **Vinculación laboral como congresista**

El señor José Daniel Meneses Avendaño fue elegido Representante a la Cámara por el Departamento de Bolívar por el periodo 1971-1973, tomó posesión del cargo el 1 de septiembre de 1971 y asistió hasta el 19 de julio de 1973<sup>12</sup>.

### **Tiempos de servicios**

En el expediente obran las constancias laborales del accionado con la Asamblea Departamental de Bolívar, la Contraloría General del Departamento de Bolívar, el Municipio de Barranco de Loba, el Municipio de Chiriguaná y la Cámara de

---

<sup>12</sup>Folio 48.



Representantes, sumando más de 20 años de servicios en entidades del Estado<sup>13</sup>.

### **Fecha de nacimiento y defunción**

El señor José Nacional Meneses Avendaño nació el 22 de septiembre de 1930, de acuerdo a lo indicado por la Caja Nacional de Previsión Social<sup>14</sup>. Según el registro civil de defunción el causante falleció el 19 de octubre de 1975<sup>15</sup>.

### **Reconocimiento pensional**

La Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución N° 4969 del 22 de junio de 1988 reconoció al señor José Daniel Meneses Avendaño una pensión post-mortem, la cual fue sustituida a favor de la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño y los hijos menores de edad del causante, con efectos a partir del 20 de octubre de 1975. Como disposición aplicable se invocó la Ley 12 de 1975<sup>16</sup>.

### **Conmutación pensional**

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, mediante Resolución 1304 del 23 de noviembre de 1995 ordenó la afiliación de la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño, como sustituta pensional de José Daniel Meneses Avendaño pensionado como Congresista por Cajanal<sup>17</sup>.

A través de Resolución 1306 de 23 de noviembre de 1995 expedida por Fonprecon, se reconoció y pagó un reajuste especial a la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño a partir del 1 de enero de 1994, equivalente al 75% del ingreso mensual promedio devengado por un Congresista, quedando las cuotas partes a cargo de las siguientes entidades: Departamento de Bolívar y Caja Nacional de previsión Social<sup>18</sup>. En este acto administrativo se cita una sentencia de tutela proferida por la Corte Constitucional, ante lo cual Fonprecon concluyó que:

*“Atendidos los irrefutables razonamientos de la sentencia de la H. Corte*

<sup>13</sup> Folios 37-39, 48 y 53.

<sup>14</sup> Folios 64.

<sup>15</sup> Folio 36. A folio 86 del expediente obra otro certificado del registro civil de defunciones, según el cual el señor Meneses Avendaño falleció el 20 de octubre de 1975.

<sup>16</sup> Folios 7-10.

<sup>17</sup> Folios 9-10.

<sup>18</sup> Folios 11-17.



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

*Constitucional, que en parte se han transcrito, 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 al ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, devenguen los congresistas en ejercicio en el momento de disponer ese reajuste especial”.*

Mediante Resolución 0215 del 26 de febrero de 1996, expedida por Fonprecon, se reconoció el reajuste especial del 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista, a partir del 1 de enero de 1992; y se reconoció y ordenó el pago de “cincuenta y tres millones seiscientos trece mil ochocientos setenta y nueve pesos con 88/100 (\$53.613.879.88)”<sup>19</sup>.

Fonprecon a través de Resolución 248 del 18 de abril de 1997 reconoció intereses de mora sobre el reajuste establecido en el Decreto 1359 de 1993, en desarrollo de la Ley 4 de 1992 a la señora Julia Rojas de Meneses<sup>20</sup>.

### **2.3. Caso concreto**

En el asunto bajo estudio el señor José Daniel Meneses Avendaño fue Representante a la Cámara del 1 de septiembre de 1971 hasta el 19 de julio de 1973. Cajanal le reconoció una pensión post-mortem por haber laborado en el sector público por más de 20 años, la cual fue sustituida a su cónyuge supérstite. Posteriormente, dicha pensión fue asumida por Fonprecon que, a través de la figura de la conmutación pensional, le aplicó el régimen especial de congresistas regulado en el Decreto 1359 de 1993.

En el *sub lite* Fonprecon demanda los actos administrativos donde afilió a la señora Julia Rojas de Avendaño Meneses, conmutó y reajustó la pensión de jubilación que le fue sustituida y ordenó el pago de intereses moratorios, al considerar que el señor José Daniel Meneses Avendaño tenía derecho a percibir la pensión de jubilación equivalente al 75% de lo devengado por un congresista a partir del 1 de enero de 1994.

El Tribunal Administrativo de Bolívar declaró la nulidad de los actos administrativos

<sup>19</sup> Folios 18-21.

<sup>20</sup> Folios 22-26.



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

demandados, ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social que reanudara la afiliación y el pago de la pensión de la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño; y dispuso que dicha entidad efectuara el reajuste especial de la pensión, de acuerdo a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994 “en el monto del 50% efectiva a partir del 1 de enero de 1994”.

Inconforme con esta decisión, la señora Julia Rojas de Meneses Avendaño, afirmó que el causante sí tiene derecho al reajuste pensional reconocido mediante Resolución 1306 de 1995, correspondiente al 75% del promedio mensual de lo devengado por un congresista.

#### **Del derecho a beneficiarse de la conmutación pensional del régimen especial de congresistas**

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala deberá establecer si Fonprecon podía afiliar y conmutar la pensión de jubilación que le había reconocido Cajanal al señor José Daniel Meneses, con efectos a partir de 1975, teniendo en cuenta que dejó de desempeñarse como congresista en julio de 1973, según lo probado en el proceso.

Al respecto, se señala que esta Corporación, en sentencia del 22 de agosto de 2013<sup>21</sup>, estableció que el demandado en ese proceso, quien había sido congresista, no tenía derecho a la conmutación pensional por parte de Fonprecon, ya que no estuvo vinculado al Congreso a partir del 18 de mayo de 1992, vigencia de la Ley 4 de 1992 y en todo caso antes del 1º de abril de 1994, cuando entró a regir el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones de la Ley 100 de 1993. Igualmente, se indicó que se necesitaba fungir como parlamentario, en calidad de reincorporado, por más de un año.

En el mismo sentido, en fallo del 9 de febrero de 2015<sup>22</sup> se indicó que era improcedente que Fonprecon conmutara la pensión que Cajanal le había reconocido al allí accionado, porque éste no tenía derecho a gozar del régimen

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, proceso con radicado 25000-23-25-000-2006-08148-01 y número interno 1461-2009

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicado 25000-23-25-000-2006-08215-02 y número interno 1039-2009



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

pensional especial de congresistas, ya que requería estar vinculado al Senado a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992.

Posteriormente, en sentencia del 20 de agosto de 2015 se determinó que era inviable la solicitud de conmutación pensional, toda vez que era necesario que el beneficiario hubiera renunciado temporalmente a la pensión de jubilación para desempeñarse nuevamente como congresista y cotizar a Fonprecon por más de 1 año.

*"(...) por cuanto a términos del artículo 8º del Decreto 1359 de 1993 concordante con el artículo 1º de la Ley 19 de 1987, para acceder a ella, implica renunciar temporalmente al disfrute de la pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad de derecho público, para tomar posesión del cargo de Congresista, desempeñarse en tal condición y cotizar para pensión al Fondo de Previsión Social del Congreso en un término no inferior a un año, todo lo cual permite reliquidar la prestación con base en el ingreso promedio que durante el último año y por todo concepto perciba el Congresista en ejercicio. (...)"<sup>23</sup>.*

En este orden de ideas, la Sala precisa que el causante, José Daniel Meneses Avendaño, laboró como Representante a la Cámara hasta el mes de julio de 1973, por consiguiente, no cumple con la condición de haber sido congresista a partir del 18 de mayo de 1992, cuando empezó a regir la Ley 4 de 1992, que ordenó la creación de un régimen especial para congresistas y antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social en pensiones.

Así las cosas, se advierte que para que Fonprecon pudiera reconocer la conmutación pensional, en aplicación del artículo 8 del Decreto 1359 de 1994<sup>24</sup>, el congresista pensionado por cualquier caja, debía renunciar temporalmente a su pensión por haber sido reelegido, afiliarse al Fondo y realizar aportes por el tiempo mínimo de un año<sup>25</sup>; condiciones que tampoco se dan en el presente caso, ya que si bien el demandado fue pensionado por Cajanal con efectos a partir de 1975, no

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (e), proceso con radicado 25000-23-25-000-2006-07363-01

<sup>24</sup> "ARTÍCULO 8o. CONGRESISTAS PENSIONADOS Y VUELTOS A ELEGIR. <Ver Resumen de Notas de Vigencia> 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. (...)"

<sup>25</sup> "Artículo 1. El artículo 23 de la Ley 33 de 1985, quedará así: Tienen derecho a gozar de todas las prestaciones y servicios del Fondo de Previsión Social del Congreso, aquellas personas que están legalmente obligadas a contribuir para su funcionamiento. Los Congresistas que para tomar posesión de sus cargos hayan de renunciar temporalmente a recibir la pensión de jubilación que les había sido reconocida con anterioridad, la podrán seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso con derecho al respectivo reajuste, una vez suspendan o cesen en el ejercicio de sus funciones, pero el nuevo lapso de vinculación al Congreso y de aporte al Fondo no podrá ser inferior a un (1) año, en forma continua o discontinua. (...)" Resaltado fuera de texto.



*No. Interno: 0239-2017*  
*Demandante: Fonprecon*  
*Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra*

fue reelegido como congresista entre el 18 de mayo de 1992 y el 1 de abril de 1994, pues falleció en octubre de 1975<sup>26</sup>.

Teniendo en cuenta lo expuesto, no era procedente que Fonprecon conmutara la pensión de jubilación reconocida por Cajanal al señor José Daniel Meneses Avendaño y sustituida a su cónyuge superviviente, toda vez que no era beneficiario del régimen especial de congresistas, ni del régimen de transición, ya que su situación se subsumía dentro de los supuestos descritos en los artículos 17 de la Ley 4 de 1992, 17 del Decreto 1359 de 1993 y 7 del Decreto 1293 de 1994, es decir, no tenía derecho al reajuste del 75% concedido en la Resolución 1306 de 1995, sino al reajuste especial de la pensión en calidad de excongresista, teniendo en cuenta que adquirió el status de pensionado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, razón por la cual se deberá confirmar la nulidad de los actos administrativos demandados.

### III. DECISIÓN

En atención a estas consideraciones, la Sala desestima el recurso de apelación presentado por la parte accionada y, por ende, confirmará la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

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

### FALLA

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia del 13 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Subsección Especial de Descongestión, que accedió a las pretensiones de la demanda.

---

<sup>26</sup> En el mismo sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia del 20 de agosto de 2015, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (e), proceso con radicado 25000-23-25-000-2006-07363-01



No. Interno: 0239-2017  
Demandante: Fonprecon  
Demandada: Julia Rojas Meneses Avendaño y otra

**SEGUNDO.-** Sin costas en esta instancia.

**TERCERO.- DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



CÉSAR PALOMINO CORTÉS



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ



CARMELO PERDOMO CUÉTER