

PENSION DE INVALIDEZ DE CONGRESISTA – Aplicación del régimen especial. Requisitos. Porcentaje de disminución de la capacidad laboral. Aplicación del código sustantivo del trabajo / SUSTITUCION DE PENSION DE CONGRESISTA- Aplicación de régimen especial

El porcentaje de disminución de capacidad laboral calculado en los términos del Decreto 917 de 1999, si bien aplica tanto para empleados del sector público como del sector privado, sólo se debe tener en cuenta a efecto del reconocimiento de la pensión de que trata el artículo 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993 y como la pensión de invalidez reclamada por el señor Correa González no se derivaba de la referida ley, sino del régimen especial que lo cobijaba, Decreto 1359 de 1993, era válido tener en cuenta el porcentaje fijado por la Junta Regional de Invalidez, en aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. Así las cosas, como según las actas de la Junta Médica Laboral que dan cuenta de la valoración efectuada al demandante, le dictaminaron un 80% de la disminución de la capacidad laboral, era válido tener en cuenta ese porcentaje para reconocer la pensión de invalidez en los términos en que fue reconocida, es decir, en un 95% del ingreso mensual promedio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 literal b) del Decreto 1359 de 1993, máxime cuando en virtud de esa norma especial, el reconocimiento pensional de invalidez para los congresistas se concede cuando la pérdida de la capacidad laboral es superior al 75% y como en este caso, según lo descrito en el acta, sí superaba tal porcentaje, se debe concluir que el reconocimiento de la pensión se encuentra ajustado a la legalidad y por tal motivo no había necesidad de acudir a las normas generales para tal efecto y por ello no hay lugar a declarar la nulidad de los actos de reconocimiento y sustitución de la misma.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1359 DE 1993 – ARTICULO 4 / DECRETO 917 DE 1999 / DECRETO 1359 DE 1993 – ARTICULO 10 / LEY 100 DE 1993 – ARTICULO 38

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “A”

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07671-01 (1961-09)

Actor: FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Demandado: MARGARITA MARIA GAVIRIA JIMENEZ

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante, contra la sentencia proferida el 14 de mayo de 2009 por la

Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República solicita al Tribunal declarar parcialmente nulas las Resoluciones Nos. 00303 de abril 18 de 2002 y 2086 de diciembre 15 de 2004, mediante las cuales le reconoció una pensión mensual de invalidez al señor Luis Fernando Correa González y sustituyó tal prestación, con ocasión del fallecimiento, respectivamente.

Como consecuencia pide que se declare que el señor Luis Fernando Correa González no tiene derecho a recibir la pensión de invalidez por parte del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, en el porcentaje del 95% del ingreso mensual promedio de lo que por todo concepto devenguen los congresistas, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 1359 de 1993, sino en el 45% de este al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993, y por ende, la beneficiaria de la sustitución pensional tampoco tiene derecho a la misma en el referido porcentaje; que se ordene el reintegro de los mayores valores pagados por concepto de pensión de invalidez, debidamente indexados.

Como hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, relata los que se resumen a continuación:

El 5 de diciembre de 2011 el señor Luis Fernando Correa González dirigió solicitud tendiente al reconocimiento de la pensión de invalidez, razón por la

cual, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, lo remitió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá a fin de establecer el porcentaje de la disminución de la capacidad laboral, la fecha de inicio y origen de la invalidez alegada.

La Junta de calificación de invalidez emitió su dictamen en el que señaló que la pérdida de capacidad laboral del señor Correa González era de 52.10% y con fundamento en lo establecido en el Decreto 917 de 1999 y en el Código Sustantivo del Trabajo se consideró que dicho porcentaje conllevaba un 80% de la pérdida de la capacidad laboral.

El porcentaje aludido en el Código Sustantivo del Trabajo no es aplicable al caso que nos ocupa, toda vez que la estructuración del estado de invalidez ocurrió en el año 2001, es decir, en vigencia de la Ley 100 de 1993.

El señor Correa González se afilió al fondo de pensiones Porvenir a finales de julio de 2001 y su traslado empezó a surtir efectos a partir del 1 de septiembre de 2001, es decir, a la fecha de estructuración del primer dictamen no estaba afiliado al Fondo de Previsión del Congreso de la República; sin embargo, se pidió una nueva valoración por parte de la Junta y arrojó como fecha de estructuración de la invalidez el 3 de mayo de 2001 y con fundamento en ello se reconoció la pensión de invalidez en los términos anotados en los actos acusados.

El reconocimiento pensional tuvo como fundamento lo establecido por los artículos 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993 y la liquidación se efectuó en el 95% del ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 y siguientes del Decreto 1359 de 1993 y considerando que tenía una pérdida de

capacidad laboral del 80%.

No obstante, la norma aplicable para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez del actor es la Ley 100 de 1993 y con base en los parámetros establecidos por el Decreto 917 de 1999.

El señor Luis Fernando Correa González falleció el 22 de julio de 2003 razón por la cual se reconoció como beneficiaria de la misma, a su compañera supérstite.

Al tenor de la normatividad aplicable, la pensión no debió ser reconocida en el porcentaje descrito y mucho menos sustituida en el mismo, toda vez que de acuerdo con la disminución de la capacidad laboral, la pensión debió ser reconocida en el 45% del ingreso base de liquidación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993, de donde resulta que la parte demandada adeuda una suma de dinero por concepto de las diferencias de las mesadas pagadas de más.

Considera que los actos demandados vulneran lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley 100 de 1993, 1º y 2º del Decreto 917 de mayo 28 de 1999 y el artículo 10 del Decreto 1359 de 1993.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La señora Margarita María Gaviria Jiménez, por conducto de apoderado y en su condición de beneficiaria sustituta de la pensión, contestó la demanda manifestando su oposición a las pretensiones.

Alegó que al causante le fueron practicadas 2 valoraciones por parte de la Junta de Calificación de Invalidez, en las que se dictaminó que la pérdida de capacidad laboral correspondía al 80%, de conformidad con lo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo y las actas en que quedó consignado el referido porcentaje eran susceptibles del recurso de apelación que debía ser interpuesto dentro de los 10 días siguientes a su notificación, sin que ninguna persona o autoridad las hubiera recurrido; por lo tanto, quedaron en firme.

Señala que el Decreto 1293 de 1994 en su artículo 5º establece lo concerniente a la pensión de invalidez para los senadores y representantes, siempre que reúnan los requisitos consagrados en su artículo 2, que consisten en estar en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y como el causante reunió tal requisito, su mesada pensional no podría ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio, al tenor de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Decreto 1359 de 1993.

Propuso las excepciones de complejidad del acto acusado, poder insuficiente, inepta demanda e imposibilidad de recuperar los dineros entregados y recibidos de buena fe.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal denegó las peticiones de la demanda.

Sostuvo que como el señor Correa González tuvo la condición de Representante a la Cámara por el periodo comprendido entre 1990 y 1994 se cumple el requisito necesario para ser beneficiario del régimen de pensiones,

reajustes y sustituciones de los congresistas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1359 de 1993.

Dijo que de conformidad con lo dispuesto en la norma citada, la pensión de invalidez de un congresista por la pérdida de su capacidad laboral, no puede ser inferior al 75% del promedio que devengan actualmente los congresistas, porcentaje que varía de acuerdo con la pérdida de capacidad laboral en cada caso particular y, como en el caso del causante, fue calificado con un 80% de la pérdida de capacidad laboral, era viable el reconocimiento de la pensión en el porcentaje reconocido por la entidad en los actos que se acusan.

Sostuvo que en el caso analizado no es viable aplicar la Ley 100 de 1993, toda vez que para ser beneficiario de la pensión consagrada en su artículo 38 era necesario que el titular del derecho estuviera afiliado al régimen de prima media con prestación definida, que consagra la invalidez como un riesgo común, situación que no ocurre en este caso, en que es el Decreto 1359 de 1993 la normatividad aplicable.

LA APELACIÓN

La entidad demandante, por conducto de su apoderado, apeló la sentencia en la oportunidad procesal. Señaló que la Junta de Calificación de Invalidez realizó dos dictámenes médicos al señor Luis Fernando Correa González en que se estableció un 52.10% de pérdida de la capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez se fijó el 3 de mayo de 2001, es decir, en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Señala que en el acta de calificación de invalidez se indica que la

determinación de la invalidez se basa en lo establecido en el Decreto 917 de 1999 y que si se califica con el Código Sustantivo de Trabajo corresponde a una pérdida de la capacidad laboral del 80%, pero dada la fecha de estructuración del estado de invalidez, no es aplicable dicha normatividad, sino la Ley 100 de 1993 y con base en sus artículos 40 y 41, el monto de la prestación correspondería al 45% del ingreso base de liquidación, lo que implica que los actos acusados hicieron un reconocimiento errado de la pensión y por ello ameritan ser anulados.

Se decide, previas estas

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer la legalidad de las Resoluciones Nos. 000303 de abril 18 de 2002 y 2086 de diciembre 15 de 2004 expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, mediante las cuales se reconoció la pensión de invalidez a favor de Luis Fernando Correa González y se sustituyó la misma a su beneficiaria, María Margarita Gaviria Jiménez.

La controversia se contrae a determinar si la pensión de invalidez reconocida al señor Luis Fernando Correa González, se debía gobernar por el régimen especial de pensiones de los congresistas, en el porcentaje dispuesto el Decreto 1359 de 1993 o si debía regirse por la Ley 100 de 1993, como lo pretende la entidad demandante.

Para dilucidar lo anterior es preciso señalar que el Decreto 1359 de 1993 estableció un régimen especial de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los congresistas, que al tenor de lo dispuesto en su artículo 1º, es aplicable integralmente y de manera especial a quienes a partir de la vigencia de

la Ley 4ª de 1992 tuvieran la calidad de Senador o Representante a la Cámara.

De conformidad con lo señalado en el artículo 3º del decreto previamente citado, corresponde a la entidad pensional del congreso, el reconocimiento de las pensiones vitalicia de jubilación y de invalidez a los congresistas que cumplan con los requisitos para acceder a tal régimen y obviamente, cumplan los requisitos para la obtención de una u otra prestación.

Y, al tenor de lo dispuesto en su artículo 4º los requisitos para acceder al régimen especial allí dispuesto consisten en: i) encontrarse afiliados a la entidad pensional del Congreso y haber efectuado cumplidamente las cotizaciones de ley o aportes a la misma y, ii) haber tomado posesión de su cargo.

De las pruebas obrantes en el expediente se puede establecer que el señor Luis Fernando Correa fue elegido Representante suplente para el periodo constitucional 1990-1994 y tomó posesión de su cargo el 2 de octubre de 1990; fue elegido representante principal para el periodo constitucional 1991-1994 y para tal efecto tomó posesión el 1º de diciembre de 1991¹; así mismo, fue elegido Senador para el periodo constitucional 1998-2002² y tomó posesión como Senador de la República el 20 de julio de 1998.

Según la certificación expedida por el Representante Legal de la administradora de pensiones y cesantías Porvenir, visible a folio 85 del expediente, el señor Luis Fernando Correa solicitó su traslado a dicho fondo y este surtió efectos a partir del 1º de septiembre de 2001, pero a la fecha en que se estructuró su invalidez, se encontraba afiliado al Fondo de Previsión Social del

¹ Certificación visible a folio 9.

² Folio 8.

Congreso de la República.

Además, en las consideraciones de los actos acusados se indica igualmente que al momento en que se estructuró la invalidez del señor Correa González, este se encontraba afiliado y cotizando al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República³.

Con fundamento en las pruebas aludidas, se puede concluir que el demandante cumplió los requisitos previstos en el régimen especial de pensiones de los Congresistas, establecido en el decreto en comento, consistentes en que su vinculación como Representante a la Cámara y Senador fue posterior a la Ley 4ª de 1992 -por los periodos constitucionales 1990-1994 y 1998-2002- habiendo tomado posesión de los respectivos cargos, en las fechas arriba señaladas; además, accedió al régimen especial allí previsto toda vez que estuvo afiliado a la entidad pensional del Congreso -Fondo de previsión Social del Congreso de la República- y conforme a lo manifestado en los actos acusados hizo las cotizaciones correspondientes.

En consecuencia, al ser los requisitos anteriores los únicos que exige la ley para ser beneficiario del régimen allí previsto y para que el reconocimiento de la pensión de invalidez se haga con base en los porcentajes establecidos en el artículo 10 del Decreto 1359 de 1993, mal podría considerarse que no tiene derecho a la aplicación de tal régimen.

La entidad demandante fundamenta su recurso en el hecho de que para la fecha de valoración médica ya se encontraba vigente la Ley 100 de 1993, en consecuencia, la calificación de la invalidez del pensionado se debió regir

³ Ver consideraciones de la Resolución No. 00303 de abril 18 de 2002 (fl. 98).

íntegramente por lo que ella dispone y particularmente el porcentaje de disminución de capacidad laboral que se debió tener como base para el reconocimiento pensional fue el que se señaló en el acta según lo previsto en el Decreto 917 de 1999 y no el porcentaje calculado de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo.

Al respecto, se debe decir que de conformidad con el acta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez practicada al señor Luis Fernando Correa González el 18 de diciembre de 2001⁴ se le determinó un 52.10% de pérdida de la capacidad laboral con fundamento en lo previsto en el Decreto 917 de 1999 y si se califica de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo, corresponde a una pérdida de capacidad laboral del 80%.

Contra dicha acta procedía el recurso de apelación, de conformidad con lo consagrado en el artículo 34 del Decreto 2463 de 2001 y la valoración fue practicada a petición del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, recurso que no fue interpuesto, por lo que quedó en firme lo allí decidido.

Ahora bien, al señor Correa González se le practicó una nueva valoración el 2 de abril de 2002, igualmente a petición del Fondo demandante, en la que se llegó a idénticas conclusiones y se precisó que la estructuración de la invalidez se produjo el 3 de mayo de 2001.

La Sala considera que si bien es cierto para la fecha de la estructuración de la invalidez ya se encontraba vigente la Ley 100 de 1993, el reconocimiento pensional del demandante no se debía regir por lo allí dispuesto, pues en ella está contenido el Régimen General de Pensiones y él estaba cobijado

⁴ Folios 27 a 29.

por normas especiales para el reconocimiento de su pensión de invalidez, pues cumplía todos los requisitos para acceder a ellas, de conformidad con el análisis hecho previamente.

Además, en su caso, no era viable tener en cuenta el porcentaje de disminución de la capacidad laboral fijado con fundamento en el Decreto 917 de 1999, "por el cual se modifica el Decreto 962 de 1995", por no ser destinatario del mismo. El artículo 1º del citado decreto, es del siguiente tenor:

"Artículo 1º. CAMPO DE APLICACIÓN. El Manual Único para la Calificación de la Invalidez contenido en este decreto se aplica a todos los habitantes del territorio nacional, a los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general, para determinar la pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen, de conformidad con lo establecido por los artículos 38, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993, el 46 del Decreto-ley 1295 de 1994 y el 5º de la Ley 361/97."

Lo anterior indica que el porcentaje de disminución de capacidad laboral calculado en los términos de tal decreto, si bien aplica tanto para empleados del sector público como del sector privado, sólo se debe tener en cuenta a efecto del reconocimiento de la pensión de que trata el artículo 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993 y como la pensión de invalidez reclamada por el señor Correa González no se derivaba de la referida ley, sino del régimen especial que lo cobijaba, era válido tener en cuenta el porcentaje fijado por la Junta Regional de Invalidez, en aplicación del Código Sustantivo del Trabajo.

Así las cosas, como según las actas de la Junta Médica Laboral que dan cuenta de la valoración efectuada al demandante, le dictaminaron un 80% de la disminución de la capacidad laboral, era válido tener en cuenta ese porcentaje para reconocer la pensión de invalidez en los términos en que fue reconocida, es decir, en un 95% del ingreso mensual promedio, al tenor de lo dispuesto en el

artículo 10 literal b) del Decreto 1359 de 1993⁵, máxime cuando en virtud de esa norma especial, el reconocimiento pensional de invalidez para los congresistas se concede cuando la pérdida de la capacidad laboral es superior al 75% y como en este caso, según lo descrito en el acta, sí superaba tal porcentaje, se debe concluir que el reconocimiento de la pensión se encuentra ajustado a la legalidad y por tal motivo no había necesidad de acudir a las normas generales para tal efecto y por ello no hay lugar a declarar la nulidad de los actos de reconocimiento y sustitución de la misma.

En las anteriores condiciones, la Sala confirmará la sentencia proferida por el a quo, por no haberse logrado desvirtuar la legalidad de los actos acusados.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de mayo de 2009 que denegó las pretensiones de la demanda en el proceso promovido por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República contra Margarita María Gaviria Jiménez, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones.

⁵ "Artículo 10. Definición. La invalidez que determine para un Congresista la pérdida de su capacidad laboral no inferior a un 75%, le da derecho a una pensión de invalidez equivalente a un porcentaje del ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, el cual se determinará en proporción al grado de incapacidad y que en ningún caso podrá ser inferior al 75% de dicho ingreso mensual promedio, de conformidad con lo establecido en los artículos 5º y 6º del presente Decreto, siempre y cuando la invalidez subsista, así:

(...)

b). El noventa y cinco por ciento (95%) cuando la pérdida de la capacidad laboral exceda el 75% y no alcance el 95%".

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO