

SUSTITUCION PENSIONAL DE COMPAÑERA PERMANENTE DE CONGRESISTA - Se debe reajustar de acuerdo a la norma vigente al momento en que el derecho se hizo exigible

Como la sustitución pensional fue reconocida con ocasión de la muerte del Congresista Pedro Luis Valencia a partir del 15 de agosto de 1987, es decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, el reajuste pensional al que tiene derecho la demandante en su calidad de sustituta de la pensión es el consagrado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993. No tiene razón la demandante cuando afirma en el recurso que debe aplicarse el reajuste de la Ley 4 de 1992 desde el 15 de agosto de 1987 porque el acto de reconocimiento se profirió en su vigencia, pues si bien es cierto la Resolución No. 0499 de 12 de julio de 1993 (fl.5) que la reconoció como sustituta pensional fue proferido cuando se encontraba vigente la Ley 4 de 1992, ello no quiere decir que deba aplicarse dicha normatividad para su reconocimiento, pues al momento en que se hizo exigible el derecho, 15 de agosto de 1987, fecha a partir de la cual fue reconocido, era otra la normatividad que regía la materia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 25000-23-25-000-1994-36565-01(2407-04)

Actor: BEATRIZ HELENA ZULUAGA SOSA

Demandado: FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 13 de noviembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, que negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Beatriz Helena Zuluaga contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 499 de 12 de julio de 1993, que revocó la Resolución No. 0187 y reconoció y sustituyó una pensión de jubilación; 1249 de 16 de diciembre de 1993, que aclaró la decisión anterior y 409 de 22 de abril de 1994 que desató el recurso de reposición interpuesto.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocer la suma de \$2.761.069.99 **“como mesada pensional en favor de los sustitutos pensionales determinada en la resolución 1249 de 16 de diciembre de 1993 ha de servir de base para el reconocimiento y pago del retroactivo desde el 14 de agosto de 1987 en adelante”**, pagarle sobre las sumas adeudadas la indexación o ajustes de valor de que trata el artículo 178 del C.C.A. y darle cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

El causante PEDRO LUIS VALENCIA GIRALDO, ejerció el cargo de Senador de la República hasta el 14 de agosto de 1987, fecha en que falleció.

Mediante Resolución No. 0187 de 6 de junio de 1990, el Fondo de Previsión Social del Congreso sustituyó la pensión del causante a sus menores hijos Natalia y Santiago Valencia Zuluaga, y Jaime Valencia Duque.

La decisión anterior fue revocada por la Resolución No. 499 de 12 de julio de 1993 en la que se reconoció la sustitución pensional a favor de la señora Beatriz Helena Zuluaga Sosa y de los tres hijos menores del causante por valor de \$ 232.208.53 y \$77.402.84, respectivamente, a partir del 15 de agosto de 1987.

Para la fecha en que fue reconocida la sustitución pensional, 12 de julio de 1993, se encontraba vigente la Ley 4 de 1992, que en su artículo 17 establece que la liquidación de las pensiones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual que por todo concepto devengue el Representante o Senador en la fecha del reconocimiento, reajuste o sustitución. El artículo 5 del Decreto 1359 de 1993, consagró lo mismo.

A través de la Resolución No. 1249 de 16 de diciembre de 1993, el Fondo de Previsión Social del Congreso aclaró la Resolución No. 187 de 1993 ordenando reajustar los valores tenidos en cuenta en la Resolución No. 499 con base en la

totalidad de ingresos que devenga un Senador, \$3.681.426, suma sobre la cual se aplica el 75%. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 4 de 1992.

El error cometido por la entidad demandada fue no aplicar el reajuste desde el momento del reconocimiento de la sustitución pensional, 14 de agosto de 1987, lo que permite evidenciar la violación de la norma legal.

Contra la decisión anterior interpuso recurso de reposición que fue resuelto a través de la Resolución No. 409 de 22 de abril de 1994.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

Constitución Política, artículos 1, 2, 48 y 53; Ley 4 de 1992, artículo 17 y Decreto 1359 de 1993, artículo 5.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, negó las pretensiones de la demanda (fls. 168 a 174). Luego de hacer un resumen sobre los alegatos de conclusión presentados por las partes y el concepto del Ministerio Público manifestó que no existe duda de que el derecho de sustitución pensional reconocido a favor de la actora se hizo a partir del fallecimiento del doctor Pedro Luis Valencia Giraldo.

Lo pretendido por la demandante es la aplicación retroactiva de la Ley 4 de 1992 a partir de la fecha de la sustitución, agosto de 1987, en el sentido de que la misma se reajuste incluyendo todo lo devengado por el Senador, tal como lo establece dicha normatividad, lo cual no es procedente si se tiene en cuenta que las leyes rigen hacia el futuro.

“Sobre la vulneración a los derechos constitucionales, no se encuentra asidero ni jurídico ni fáctico, por cuanto a la actora se le han reconocido, tanto el derecho a la seguridad social, a la sustitución pensional como aparece de bulto en las diferentes resoluciones que lo único que han hecho es reconocerle sus derechos”.

Respecto de la revocatoria de los actos administrativos manifestó que en este caso la misma se dio para favorecer a la demandante reconociéndole un derecho que antes no tenía por lo que el cargo relacionado con ese aspecto no tiene prosperidad.

EL RECURSO

La demandante interpuso recurso de apelación (fl. 190). Sustentó su inconformidad diciendo que la entidad erró al realizar la liquidación de la pensión sustituida pues la dividió en antes y después de la Ley 4 de 1992 a pesar de que la misma se encontraba vigente al momento del reconocimiento.

Lo procedente era aplicar, desde el momento en que se causó el derecho, agosto de 1987, lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, referente a la liquidación de la pensión incluyendo todo lo devengado por el Congresista, pues para la fecha en que fue reconocida la prestación, julio de 1993, dicha normatividad se encontraba vigente.

Además, no existe prueba del consentimiento previo del titular del derecho para que la entidad pudiera revocar o adicionar motu proprio, los derechos reconocidos.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

Consiste en determinar si la señora BEATRIZ HELENA ZULUAGA SOSA, tiene derecho a que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, le reajuste la pensión sustituida en su favor en calidad de compañera permanente del Senador Pedro Luis Valencia Giraldo, aplicando para el efecto lo normado en la Ley 4 de 1992, a partir de la fecha en que fue reconocida, 15 de agosto de 1987, es decir, con anterioridad a su vigencia.

Actos Demandados

- 1. Resolución No. 499 de 12 de julio de 1993 (fl. 5), proferida por el Fondo de Previsión Social del Congreso, que revocó la Resolución No. 0187 de 6 de junio de 1990 que reconoció a favor de los tres hijos menores del causante Natalia, Santiago Valencia Zuluaga y Jaime Valencia Duque, la sustitución pensional, negándole el derecho a la compañera permanente. En su lugar, reconoció la sustitución pensional a favor de la compañera permanente, Beatriz Helena Zuluaga en cuantía del 50% y de los tres hijos menores, por el 50% restante, dividido en partes iguales. Ordenó además el pago retroactivo de las mesadas pensionales dejadas de pagar a la compañera desde el 15 de agosto de 1987, fecha del deceso.
- 2. Resolución No. 1249 de 16 de diciembre de 1993, proferida por el Fondo de Previsión Social del Congreso, que aclaró la Resolución No. 0499 de 1993, en el sentido de indicar que la liquidación de la pensión debió hacerse aplicando la Ley 4 de 1992, sólo a partir del 1 de enero de 1992, en cuantía de \$2.761.069.99, divididos entre la compañera y los hijos menores en la proporción señalada (fl.13).
- 3. Resolución No. 409 de 22 de abril de 1994, que desató el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior confirmándola en todas y cada una de sus partes (fl. 16).

De lo probado en el proceso

De conformidad con lo dispuesto en el acto de reconocimiento de la sustitución pensional a favor de la demandante en su calidad de compañera permanente del causante, la pensión fue liquidada con los valores devengados por el Senador fallecido en agosto de 1987, para un total de \$464.417.07, divididos entre los beneficiarios de la siguiente manera:

Beatriz Helena Zuluaga Sosa	\$232.208.53
Natalia Valencia Zuluaga	\$77.402.84
Santiago Valencia Zuluaga	\$77.402.84
Jaime Andrés Valencia Duque	\$77.402.84

En el acto administrativo se ordenó el reajuste consagrado en artículo 17 de la Ley 4 de 1992 (fl. 9).

La liquidación hecha en la Resolución No. 1249 de 16 de diciembre de 1993 (fl.13) tuvo en cuenta lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 en el sentido de reajustar la pensión teniendo en cuenta los valores devengados por un Congresista, a partir del 1 de enero de 1992, de la siguiente manera:

Gastos de Representación	\$ 1.460.736
Asignación básica	\$ 821.664
Prima Localización y Vivienda	\$ 887.600
Prima de Salud	\$ 228.240
Prima de Navidad	<u>\$ 283.186</u>
Total	\$3.681.426

Sobre la suma anterior aplicó el 75% que arrojó como mesada pensional la suma de \$2.761.069.99, la cual tendría efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1992 y se dividiría entre los beneficiarios de la sustitución en los porcentajes reconocidos (fl. 13).

Análisis de la Sala

La Ley 4 de 1992, señaló 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.

Dicha ley atendió razones de justicia y equidad, propendiendo por la nivelación salarial y prestacional en los distintos sectores de la Administración Pública.

El artículo 17 de la citada ley, dispuso:

“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 y promedio que, durante el último año, y por todo concepto, reciba 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 devengan los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.”.

En desarrollo de la disposición legal antes transcrita, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1359 de 12 de julio de 1993 “por el cual se establece un régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas aplicables a los Senadores y Representantes a la Cámara”.

El artículo 17 del Decreto en mención, dispuso:

“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 tendrán derecho los actuales Congresistas.”

El reajuste en la mesada pensional contemplado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 para los Senadores y Representantes que se hubieran pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, se originó en razones de equidad y justicia con aquellos pensionados cuya mesada se había desactualizado, en relación con la pensión de jubilación de los actuales congresistas.

En ese orden de ideas, el régimen especial consagrado por la Ley 4 de 1992 a favor de los Congresistas se aplica a los que se pensionen a partir de su vigencia, 18 de mayo de 1992.

El reajuste establecido para los pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 es el consagrado en el Decreto 1359 de 1993, según el cual

las pensiones reconocidas no podrán ser inferiores al 50% de la que devenguen los actuales Congresistas.

Como la sustitución pensional fue reconocida con ocasión de la muerte del Congresista Pedro Luis Valencia a partir del 15 de agosto de 1987, es decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, el reajuste pensional al que tiene derecho la demandante en su calidad de sustituta de la pensión es el consagrado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

Pretender que el reajuste que aplicó la entidad demandada a partir de 1992, en atención a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se haga desde la fecha de su reconocimiento, 15 de agosto de 1987, va en contravía de lo dispuesto en el régimen especial consagrado en la norma en cita, máxime si se tiene en cuenta que dicho reajuste regía para las pensiones y sustituciones reconocidas a partir de su entrada en vigencia, 18 de mayo de 1992, y no para las reconocidas con anterioridad, pues para éstas la ley previó una fórmula especial consagrada en el Decreto 1359 de 1993 (50% de la pensión de un Congresista para ese año), que arroja un menor valor comparado con el que resultó del reajuste aplicado por la entidad demandada en aplicación de la Ley 4 de 1992 (75% de lo que por todo concepto recibió un Congresista en ejercicio en 1993).

No tiene razón la demandante cuando afirma en el recurso que debe aplicarse el reajuste de la Ley 4 de 1992 desde el 15 de agosto de 1987 porque el acto de reconocimiento se profirió en su vigencia, pues si bien es cierto la Resolución No. 0499 de 12 de julio de 1993 (fl.5) que la reconoció como sustituta pensional fue proferido cuando se encontraba vigente la Ley 4 de 1992, ello no quiere decir que deba aplicarse dicha normatividad para su reconocimiento, pues al momento en que se hizo exigible el derecho, 15 de agosto de 1987, fecha a partir de la cual fue reconocido, era otra la normatividad que regía la materia.

De lo anterior se concluye que los actos demandados no vulneran la normatividad citada pues el reajuste aplicado a la pensión sustituida a favor de la señora Beatriz Helena Zuluaga sólo favorecía a los Congresistas que se pensionaran de 1992 en adelante o las pensiones sustituidas desde ese año (artículo 17 de la Ley 4 de 1992), es decir, hacía el futuro, y no en forma retroactiva como lo pretende la demandante.

En consecuencia la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda amerita ser confirmada.

FALLA

Confírmase la providencia del 13 de noviembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, que negó las súplicas de la demanda incoada por BEATRIZ HELENA ZULUAGA SOSA.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

GERARDO ARENAS MONSALVE

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ