

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Contra sentencia en acción de nulidad y restablecimiento del derecho / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Naturaleza / JUEZ DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Facultades

El mencionado recurso es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, que procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente por la ley y se encuentra dirigido a quebrantar la intangibilidad e irreversibilidad que caracteriza a las sentencias ejecutoriadas, amparadas por la cosa juzgada material –*res iudicata pro veritate habetur*-. (...) [E]n este caso, el recurso de revisión se invocó por la causal contenida en de la letra b del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 (mencionado en el inciso primero del ya citado artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), cuyo propósito específico es la revisión de las sentencias judiciales, con la finalidad de examinar la legalidad del reconocimiento de sumas periódicas, a efectos de establecer si resultan superiores frente a lo ordenado por la ley. Se trata de un fin constitucionalmente válido, en tanto que lo que se pretende con este mecanismo es la defensa del tesoro público, ante situaciones que desborden los límites de reconocimiento fijados por la ley. A través de la causal invocada se le otorgó al juez extraordinario la posibilidad excepcional de: 1) revisar las decisiones judiciales que han reconocido pensiones por montos que no corresponden a la ley y, por ende, de 2) revocar las otorgadas en dicha forma, por cuanto mantener una prestación periódica cuya suma exceda lo que legalmente corresponde atenta contra el interés general y el principio de universalidad que gobiernan el sistema de seguridad social, lo que repercute en detrimento de los recursos estatales, que son de la sociedad misma; por consiguiente, la función del fallador se encamina a examinar el equilibrio existente entre la prestación y su legalidad, en aras de velar por la sostenibilidad del referido sistema

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250

RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS CONGRESISTAS – En materia pensional / MIEMBROS DEL CONGRESO – Régimen de transición aplicable

Antes de que entrara en vigencia el sistema de seguridad social integral creado por la ley 100 de 1993, los miembros del congreso –senadores y representantes– estaban sometidos al régimen pensional previsto en la ley 33 de 1985 (...) Luego, en desarrollo del artículo 150 constitucional, se expidió la ley 4ª del 18 de mayo de 1992 que, en su artículo 17, ordenó al gobierno nacional fijar el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones para los representantes y senadores, las cuales no podían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que perciba el congresista. En cumplimiento de lo dispuesto en la referida ley 4ª, el gobierno nacional expidió decreto 1359 del 12 de julio de 1993 (...) Del anterior recorrido normativo queda claro que el gobierno nacional reguló un régimen pensional: i) aplicable para quienes ostentarán la calidad de congresistas en vigencia de la ley 4ª de 1992, esto es, 18 de mayo de ese año y ii) en virtud del cual se podía acceder al reconocimiento pensional si se cumplía el requisito de edad -50 o 55 años de edad, mujer u hombre, respectivamente, el congresista se encontraba afiliado y efectuando aportes FONPRECON y si cumplía 20 años de servicios continuos o discontinuos dentro del sector público, incluido el Congreso de la República (...) en virtud de los artículos 150 y 189 de la C.P. el gobierno nacional expidió el decreto 1293 de 1994, que incorporó a los servidores públicos del orden nacional al sistema general de seguridad social, “*con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en el presente decreto*” –artículo 1-. Así, el

mencionado decreto estableció un régimen de transición aplicable a congresistas

FUENTE FORMAL: DECRETO 1293 DE 1994 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 / DECRETO 1359 DE 1993 / LEY 33 DE 1985 / LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36

RECURSO ESPECIAL DE REVISIÓN – Se declara fundado

[E]sta Sala encuentra que la señora Isabel María Figueroa González no es destinataria del régimen especial de pensiones previsto para los congresistas en el decreto 1359 de 1993 ni es beneficiaria del régimen de transición de que trata el decreto 1293 de 1994, pues para el 1° de abril de 1994 no tenía la calidad de congresista, ya que solo se posesionó como senadora de la república el 1° de noviembre de 2005

FUENTE FORMAL: DECRETO 1293 DE 1994 / DECRETO 1359 DE 1993

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTITRÉS ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03281-00(REV)

Actor: FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (FONPRECON)

Demandado: ISABEL MARÍA FIGUEROA GONZÁLEZ

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión formulado por la parte actora contra la sentencia del 9 de febrero de 2012, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, que dispuso (se transcribe literal):

“Revócase la Sentencia de 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que negó las súplicas de la demanda incoada por Isabel María Figueroa González contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. En su lugar:

“Declárase la nulidad de las Resoluciones Número 0084 de 17 de enero de 2007 y 0657 de marzo de 2007, proferidas por la Directora General del Fondo de Previsión demandado.

“Condénase al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República a reconocer la pensión de jubilación a favor de la señora Isabel María Figueroa

González, tomando como base el 75% del promedio de lo devengado por la actora en su último año de servicios, efectiva a partir de la fecha en que se acreditó el retiro definitivo del servicio, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, con sus respectivos ajustes legales”¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

El 9 de agosto de 2007, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Isabel María Figueroa González demandó al Fondo de Previsión Social del Congreso –FONPRECON-, con el fin de que se declarara la nulidad de las resoluciones 84 del 17 de enero de 2007 y 657 del 27 de marzo de ese mismo año, a través de las cuales esa entidad le negó el reconocimiento de su pensión de jubilación y confirmó esta decisión, respectivamente.

Según la demanda, la señora Figueroa González **cumplía los requisitos para acceder al régimen de transición previsto en el decreto 1293 de 1994**, pues, para el 1° de abril de 1994, contaba con más de 35 años de edad y 15 años de servicio dentro del sector público, siendo su último cargo el de senadora de la república, por lo cual FONPRECON debía reconocer y pagar su pensión de jubilación tomando como ingreso base de liquidación el 75% del promedio mensual que, durante el último año y por todo concepto, perciban los congresistas.

Señaló que, desde cuando se posesionó como senadora –noviembre de 2005-, solicitó su afiliación a FONPRECON, a lo cual no accedió esta entidad, por lo cual tuvo que continuar realizando sus aportes al Instituto de Seguros Sociales –ISS-; por ende, cuando presentó su solicitud de reconocimiento de pensión a dicho fondo, éste lo negó con el argumento de que la última cotización no la había hecho al mismo.

1.2. Sentencias de primera y de segunda instancia

En **sentencia del 20 de mayo de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D**, negó las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo, en concreto, que la señora Isabel María Figueroa González no reunía los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión de jubilación al amparo del régimen aplicable a los congresistas, por cuanto no era beneficiaria del régimen de transición previsto para ellos en el decreto 1293 de 1994, ya que no ostentó la calidad de congresista entre el 18 de mayo de 1992 –vigencia de la ley 4ª de 1992, que reguló el

¹ Folios 185 y 186, cdno.1

régimen salarial y prestacional especial de senadores y representantes- y el 1º de abril de 1994 –vigencia de la ley 100 de 1993, que reguló el Sistema General de Pensiones -.

En **sentencia del 9 de febrero de 2012, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B**, en sede de apelación, revocó la decisión anterior, declaró la nulidad de las resoluciones demandadas y, en consecuencia, condenó a FONPRECON a reconocerle a la actora en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho su pensión de jubilación, tomando como ingreso base de liquidación el 75% del promedio de lo devengado por ella en su último año de servicio.

En respaldo de su decisión, la Sección Segunda sostuvo que FONPRECON era competente para decidir sobre el reconocimiento pensional de la señora Figueroa González, pues, al haberse posesionado como senadora el 1º de noviembre de 2005, era tal fondo el destinatario de sus aportes y que a ella la cubría el régimen especial de pensiones aplicable a los congresistas regulado por el decreto 1359 de 1993, por cuanto era **beneficiaria del régimen de transición previsto en el decreto 1293 de 22 de junio de 1994**, ya que, en los términos de este último decreto, **para el 1º de abril de 1994** – fecha en la que entró en vigencia la ley 100 de 1993 y que incorporó a los congresistas al Sistema General de Pensiones allí previsto-, la referida señora: i) tenía más de **35 años de edad** , en tanto que nació el 12 de diciembre de 1949 y ii) “... **adicionalmente prestó sus servicios en diferentes entidades del sector público, incluido el Congreso de la República, siendo su último cargo el de Senadora**” (folio 203, cdno. 1).

Sobre el ingreso base de liquidación pensional, señaló que el artículo 17 de ley 4ª de 1992 dispuso que la cuantía no podía ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto percibiera un congresista; sin embargo, “... *en el caso concreto se demostró que la actora solo se desempeñó como Congresista (sic) en la etapa final de su vida laboral al servicio del Congreso (sic), durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2005 y el 19 de julio de 2006, es decir, por un lapso de 8 meses y 19 días*” (folio 183), de manera que, con fundamento en algunos pronunciamientos de esta corporación, la Sección Segunda, Subsección B de la misma, calculó el ingreso base pensional tomando el promedio de lo devengado por aquella en su último año de sus servicio, no el ingreso promedio mensual de un congresista.

1.3. El recurso extraordinario de revisión

El 10 de noviembre de 2014, por conducto de apoderado judicial y con autorización previa del Ministerio de Trabajo, FONPRECON formuló recurso extraordinario de revisión contra la sentencia anterior, con fundamento en la causal contenida en la causal del literal b) del

artículo 20 de ley 797 de 2003, por cuanto, en sentir del recurrente, la decisión cuestionada reconoció una prestación periódica a su cargo, en cuantía que excede lo debido de acuerdo con la ley que era legalmente aplicable.

Con fundamento de su recurso, expuso que FONPRECON no era la entidad llamada a reconocer la pensión de jubilación solicitada por la señora Figueroa González, pues, si bien ella laboró un total de 23 años 5 meses y 7 días en diferentes entidades de derecho público, lo cierto fue que solo aportó a FONPRECON durante el período comprendido entre el 17 de junio de 1997 y el 13 de agosto de 1998 y, además, que solo se posesionó como senadora el 1º de noviembre de 2005 y ocupó ese cargo hasta el 19 de julio de 2006, tiempo durante el cual realizó las cotizaciones al sistema pensional, a través del ISS.

En esas condiciones, para el recurrente, además de no estar afiliada al final de su vida laboral a FONPRECON, la señora Figueroa González **no tenía una expectativa legítima de pensionarse bajo el régimen especial de congresistas, pues nunca ejerció ese cargo con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1993, es decir, antes del 1º de abril de 1994.**

Sostiene que los regímenes de transición tienen como objeto respetar los beneficios obtenidos por un trabajador al amparo de legislaciones anteriores; pero, en este caso, la señora Figueroa González no tenía una expectativa legítima de pensionarse como congresista amparada por un régimen especial, pues, “... *Si bien es cierto que la señora FIGUEROA GONZÁLEZ contaba con más de 35 años a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, también lo es que no era beneficiaria del Régimen de Transición especial (sic) de Congresistas ... en efecto para la fecha de entrada en vigencia del Sistema de Pensiones y aun para la fecha de entrada en vigencia de la ley 4 de 1992 no se encontraba ejerciendo el cargo de congresista*” (folio 8, cdno. 1).

Sostuvo que, la Corte Constitucional, en sentencia **C 258 de 2013**, se pronunció en forma definitiva sobre el **régimen pensional de congresistas** y, frente al alcance del artículo 17 de la ley 4ª de 1994², sostuvo que **no podía extenderse ese régimen a quienes a 1º de abril de 1994 no se encontraban afiliados al mismo.**

² **“ARTÍCULO 17.** El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas 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.

Por último, solicitó le sean reintegrados "... los valores pagados por concepto de pensión ordenados por la sentencia objeto de revisión" (folio 17, cdno. 1).

1.4. Actuaciones surtidas en esta instancia

1.4.1 En auto del 13 de diciembre de 2016, el despacho sustanciador admitió el recurso extraordinario de revisión y, en consecuencia, ordenó surtir la notificación personal de esa decisión a la señora Isabel María Figueroa González y al Ministerio Público.

1.4.2 El Ministerio Público intervino en el proceso para solicitar que se declarara la falta de legitimación en la causa por activa, bajo el entendido de que FONPRECON no podía ejercer directamente la acción de revisión especial que incoó –prevista en el artículo 20 de ley 797 de 2003-, ya que, para el ejercicio de la misma, el legislador habilitó únicamente al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Contralor o al Procurador General.

1.4.3 Encontrándose el proceso para emitir pronunciamiento de fondo, el despacho sustanciador advirtió que aún no se había notificado personalmente el auto admisorio de la demanda contentiva del recurso extraordinario de revisión a la señora Isabel María Figueroa González, por cuanto la empresa de mensajería había devuelto el oficio en razón a que la dirección "no existe"; así, en auto del 26 de julio de 2019, puso en conocimiento de esta situación al accionante³, quien concurrió al proceso para informar sobre el último domicilio que de ella figuraba en sus bases de datos⁴.

1.4.4 Remitida la comunicación a la dirección reportada, se logró que la señora Figueroa González se notificara personalmente del auto admisorio de la demanda contentiva del recurso extraordinario de revisión; pero, pese a que otorgó poder, no la contestó.

II CONSIDERACIONES

2.1. Competencia de la Sala

De conformidad con lo dispuesto en la ley 1437 de 2011 –artículos 107 y 308- y en el acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado⁵, esta Sala Especial de

³ Folio 407, cdno. 3.

⁴ Folio 413, cdno. 3

⁵ El artículo 107 de la Ley 1437 de 2011 creó las Salas Especiales de Decisión para resolver los "... procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ..., salvo los procesos de pérdida de investidura y

Decisión es competente para conocer el recurso extraordinario de revisión formulado por FONPRECON, contra la sentencia del 9 de febrero de 2012, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, que revocó el fallo emitido el 20 de mayo de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D y, en su lugar, condenó a ese fondo al pago de una pensión de jubilación.

2.2. Naturaleza y alcance del recurso extraordinario de revisión

El mencionado recurso es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, que procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente por la ley⁶ y se encuentra dirigido a quebrantar la intangibilidad e irreversibilidad que caracteriza a las sentencias ejecutoriadas, amparadas por la cosa juzgada material *–res iudicata pro veritate habetur–*.

Procede contra las providencias a las que alude el artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, bajo las causales expresamente dispuestas por el artículo 250 del mismo ordenamiento⁷, lo cual implica que las facultades del juez que conoce de él se reducen al estudio de los planteamientos esgrimidos por el recurrente, que deben dirigirse a la construcción dialéctica del supuesto que dé lugar a la causal aducida⁸ y abstenerse de incluir argumentos tendientes a revivir la controversia acerca de las razones fácticas o jurídicas que dieron lugar a la decisión cuya revisión se deprecia, pues, en últimas, la finalidad del recurso es reconocer y corregir las iniquidades que se produjeron como consecuencia de un fallo anómalo, revestido de fuerza vinculante, en grave detrimento de la confianza en la administración de justicia. Es importante enfatizar, en todo caso, que las causales de revisión tienen por objeto

de nulidad por inconstitucionalidad”, disposición en virtud de la cual esta corporación expidió el acuerdo 80 de 2019 que, en su artículo 29, dispuso que dichas salas especiales decidirán “... los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado”.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 12 de marzo de 2012 (expediente R-495-01).

⁷ “Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

“1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

“2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

“3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

“4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

“5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

“6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

“7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

“8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de diciembre de 2009 (expediente R-00123-00).

garantizar la justicia de la sentencia, el principio de la cosa juzgada y el derecho de defensa.

Debe aclararse que, en este caso, el recurso de revisión se invocó por la causal contenida en de la letra b del artículo 20 de la Ley 797 de 2003⁹ (mencionado en el inciso primero del ya citado artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), cuyo propósito específico es la revisión de las sentencias judiciales, con la finalidad de examinar la legalidad del reconocimiento de sumas periódicas, a efectos de establecer si resultan superiores frente a lo ordenado por la ley. Se trata de un fin constitucionalmente válido, en tanto que lo que se pretende con este mecanismo es la defensa del tesoro público, ante situaciones que desborden los límites de reconocimiento fijados por la ley.

A través de la causal invocada se le otorgó al juez extraordinario la posibilidad excepcional de: 1) revisar las decisiones judiciales que han reconocido pensiones por montos que no corresponden a la ley y, por ende, de 2) revocar las otorgadas en dicha forma, por cuanto mantener una prestación periódica cuya suma exceda lo que legalmente corresponde atenta contra el interés general y el principio de universalidad que gobiernan el sistema de seguridad social, lo que repercute en detrimento de los recursos estatales, que son de la sociedad misma; por consiguiente, la función del fallador se encamina a examinar el equilibrio existente entre la prestación y su legalidad, en aras de velar por la sostenibilidad del referido sistema.

Ahora, según el artículo 252 del C.P.A.C.A., el recurso debe interponerse mediante escrito que contenga la designación de las partes y sus representantes, el nombre y domicilio del recurrente, los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento y la indicación precisa y razonada de la causal invocada, acompañado de los documentos necesarios y de las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer.

2.3. Oportunidad del recurso extraordinario de revisión

⁹ **“ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento (sic) que impongan (sic) al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

“La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

“La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

“a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

“b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables”.

El artículo 251 del C.P.A.C.A. dispuso que, para los casos en los que se aplique el artículo 20 de la ley 797 de 2003, el recurso extraordinario de revisión “*deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial*”.

En el presente asunto, está acreditado, por una parte, que la sentencia del 9 de febrero de 2012, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, cobró ejecutoria el 22 de marzo de 2012 (folio 210, cdno. 1) y, por otra, que el recurso extraordinario de revisión fue interpuesto el 10 de noviembre de 2014 (folio 1, cdno. ppal.); por tanto, no hay duda de que fue presentado dentro del término legal.

2.4. Legitimación para ejercer el recurso extraordinario de revisión

En voces del inciso primero del artículo 20 de ley 797 de 2003, la revisión de las providencias judiciales que hayan decretado pensiones periódicas con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, según su competencia, “...a **solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación**”.

En este asunto se observa que la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Trabajo, en escrito sin fecha, solicitó al Consejo de Estado surtir el trámite de la acción de revisión prevista en el artículo 20 de la ley 797 de 2003, respecto de la sentencia que, en segunda instancia, decretó un reconocimiento pensional en favor de la señora Isabel María Figueroa González, revisión que, según se afirmó, sería interpuesta a través del apoderado designado por FONPRECON.

Para la Sala, la solicitud de revisión de la sentencia cuestionada fue elevada por quien, conforme a la ley, estaba legitimado para ello, es decir, el Ministerio de Trabajo, el cual en esa solicitud, habilitó expresamente a FONPRECON para que, por conducto de apoderado, ejerciera la acción de revisión prevista en el mencionado artículo 20, de suerte que dicho fondo estaba legitimado para ello.

Sobre la habilitación del gobierno para que FONPRECON ejerza el recurso extraordinario de revisión, con fundamento en la ley 797, la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹⁰ señaló:

“... estima la Sala que el documento suscrito por el Ministerio de la Protección Social allegado con la demanda especial de revisión, constituye, sin duda, un poder para

¹⁰ Sentencia del 22 de septiembre de 2016 (expediente 2015-02763).

interponer la acción especial de revisión, toda vez que fue suscrito por el funcionario que tiene a su cargo la representación judicial del ministerio en ejercicio del derecho de postulación previsto en el artículo 65 del C. de P.C.¹¹

“Además, según se aprecia, en el mencionado escrito se delimitó el asunto para el que FONPRECON quedó autorizado para presentar la demanda especial de revisión, toda vez que en el escrito mencionado se reseñó que sería para ejercer la acción contra las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

“No tenerlo como tal, estima la Sala, conllevaría a vulnerar el derecho de acceso a la administración de justicia de Ministerio del Trabajo, máxime si se tiene en cuenta que desde el 22 de abril de 2008 se admitió la demanda especial de revisión, por considerar que se cumplían los requisitos previstos en el C.C.A., procedimiento aplicable a ese asunto por remisión expresa del artículo 20 de la Ley 797 de 2003” (se resalta).

Con el mismo criterio, la Sala Dieciocho Especial de Decisión¹² sostuvo:

“... la Sala debe tener en cuenta que aunque el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República fue el que instauró la presente demanda ... mediante memorial radicado el 30 de agosto de 2012, la Jefe Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social manifestó¹³:

‘... de manera respetuosa solicito a esa Corporación surtir el trámite de la **ACCIÓN DE REVISIÓN**, contra la sentencia de segunda instancia proferido (sic) por el Consejo de Estado – Sección Segunda- Subsección A, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral instaurada por ..., la cual será interpuesta (sic), a través de apoderado, por **EL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**’.

“Por ende, el Ministerio de Trabajo con su escrito no solo avaló la demanda, sino que ratificó su presentación.

Entonces, es posible concluir que FONPRECON está legitimado para presentar el recurso extraordinario de revisión, dada la habilitación que para el efecto le concedió el Ministerio de Trabajo.

2.5. Caso concreto

En la sentencia del 9 de febrero de 2012, la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó, en segunda instancia, las resoluciones que le negaron el reconocimiento pensional a la señora Isabel María Figueroa González y, en su lugar, decretó el reconocimiento de la pensión de jubilación a cargo de FONPRECON, para lo cual sostuvo que dicha señora era destinataria del régimen pensional previsto para los congresistas en el decreto 1359 de 1993, pues se había posesionado como senadora el 1° de noviembre de 2005 y que, además, era beneficiaria del régimen de transición previsto para éstos en el decreto 1293 de 1994, ya que, para cuando entró en vigencia la ley 100 de 1993, que incorporó el nuevo Sistema General de Pensiones, ella contaba con más de 35 años de

¹¹ Artículo 63. Las personas que hayan de comparecer al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permite su intervención directa.

¹² Sentencia del 5 de febrero de 2019 (expediente 2012-01909).

¹³ Folio 265 al 273 cuaderno único.

edad y, adicionalmente, “... *prestó sus servicios en diferentes entidades del sector público, incluido el Congreso (sic) del República, siendo su último cargo el de Senadora*”.

FONPRECON interpuso recurso extraordinario de revisión contra de la sentencia anterior, con fundamento en la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la ley 797 de 2003, para lo cual sostuvo que la referida señora Figueroa González no podía ser beneficiaria del régimen de transición previsto para los congresistas, por cuanto para la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 ni siquiera ostentaba la calidad de congresista, de suerte que no tenía la expectativa legítima de pensionarse bajo ese régimen.

Procede, entonces, la Sala a analizar el régimen especial de pensiones de los congresistas, así como el régimen de transición que les resulta aplicable, para, con ello, verificar si, como se sostuvo en la sentencia cuestionada, la señora Isabel María Figueroa González era destinataria del beneficio pensional previsto en tales regímenes o no, como se argumentó en el recurso extraordinario, caso en el cual habrá lugar a declarar probada la causal prevista en literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹⁴, invocada por el recurrente.

2.5.1 Régimen especial de pensiones de los congresistas

Antes de que entrara en vigencia el sistema de seguridad social integral creado por la ley 100 de 1993, los miembros del congreso –senadores y representantes- estaban sometidos al régimen pensional previsto en la **ley 33 de 1985**¹⁵, “*Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*”, norma conforme a la cual, para acceder al reconocimiento pensional, se debía: i) tener más de 50 o 55 años de edad –mujer u hombre, respectivamente-, ii) contar con 20 o más años de servicio continuo o discontinuo y iii) haber contribuido durante más de un año al sostenimiento del Fondo de Previsión Social del Congreso –FONPRECON-, sin perjuicio de las condiciones de edad. Estas prestaciones eran reconocidas por dicho fondo, el cual administraba el régimen pensional de los miembros y empleados de esa corporación legislativa.

Luego, en desarrollo del artículo 150 constitucional, se expidió la **ley 4ª del 18 de mayo de 1992** que, en su artículo 17, ordenó al gobierno nacional fijar el régimen de pensiones,

¹⁴ “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

¹⁵ La cual fue modificada por lo previsto en la ley 19 de 1987.

reajustes y sustituciones para los representantes y senadores, las cuales no podían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que perciba el congresista¹⁶.

En cumplimiento de lo dispuesto en la referida ley 4ª, el gobierno nacional expidió **decreto 1359 del 12 de julio de 1993**, el cual reguló, de **manera integral y en forma 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 1-.

En cuanto a los requisitos para acceder a la pensión de vejez, el decreto acabado de mencionar mantuvo las edades previstas en la **ley 33 de 1985** (50 o 55 años de edad – mujer u hombre respectivamente) y, además, dispuso:

“ART. 4º—Requisitos para acceder a este régimen pensional. **Para que un congresista pueda acceder a la aplicación de este régimen especial, deberá cumplir en debida forma con los siguientes requisitos:**

“a) **Encontrarse afiliado a la entidad pensional del Congreso y estar efectuando cumplidamente las cotizaciones** o aportes respectivos a la misma, y

“b) **Haber tomado posesión de su cargo.**

“PAR.—De igual manera accederán a este régimen pensional los congresistas que al momento de su elección estuvieren disfrutando de su pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad del orden nacional o territorial, y que cumplieren las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1º, inciso 2º de la Ley 19 de 1987” (se subraya).

A su turno, el artículo 7 del decreto en cita dijo:

“Cuando **quienes en su condición de senadores o representantes a la cámara,** lleguen o hayan llegado a la edad que dispone el artículo 1º, parágrafo 2º de la Ley 33 de 1985 y adicionalmente **cumplan o hayan cumplido 20 años de servicios, continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República,** o que los hayan cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988, **tendrán derecho a una pensión vitalicia de jubilación que no podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio, que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas en ejercicio,** de conformidad con lo establecido en los artículos 5º y 6º del presente decreto.

Del anterior recorrido normativo queda claro que el gobierno nacional reguló un régimen pensional: i) aplicable para quienes ostentarán la calidad de congresistas en vigencia de

¹⁶ En sentencia C-258 de 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones “durante el último año” y “por todo concepto” que contenía la norma. El texto original señalaba:

“**ARTÍCULO 17.** El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas 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 ley 4ª de 1992, esto es, 18 de mayo de ese año y ii) en virtud del cual se podía acceder al reconocimiento pensional si se cumplía el requisito de edad -50 o 55 años de edad, mujer u hombre, respectivamente, el congresista se encontraba afiliado y efectuando aportes FONPRECON y si cumplía 20 años de servicios continuos o discontinuos dentro del sector público, incluido el Congreso de la República.

2.5.2 El régimen de transición establecido para los miembros del Congreso

Tras expedirse **la ley 100 de 1993, vigente a partir del 1° de abril de 1994**, todos los “habitantes del territorio nacional” quedaron sometidos al sistema general de pensiones allí previsto -artículo 11-; sin embargo, esa ley: i) protegió, en el artículo 36, los derechos pensionales próximos a causarse, en desarrollo de claros principios constitucionales que garantizan las garantías de los trabajadores, ii) estableció la existencia de regímenes exceptuados del régimen general de pensiones (Fuerzas Militares, Policía Nacional y Magisterio) -artículo 279-, y iii) habilitó al Gobierno Nacional para que, respetando los derechos adquiridos, incorporara al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social “*a los servidores públicos, aún a los congresistas*” –artículo 273-.

En desarrollo de esto último y, además, en virtud de los artículos 150 y 189 de la C.P. el gobierno nacional expidió **el decreto 1293 de 1994**, que incorporó a los servidores públicos del orden nacional al sistema general de seguridad social, “**con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en el presente decreto**” –artículo 1-.

Así, el mencionado decreto **estableció un régimen de transición aplicable a congresistas, sujeto a las siguientes previsiones:**

“Artículo 1º. Campo de aplicación. El Sistema General de Pensiones 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 el presente decreto.

“Artículo 2º. **Régimen de transición de los senadores**, representantes, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso.

“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 (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.

“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 servicio, 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.

La Corte Constitucional, dentro del marco de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la ley 4ª de 1992, tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto del régimen de transición en pensiones a congresistas (sentencia C-258 de 2013) y, en algunos apartes puntuales de esa decisión, sostuvo (se transcribe literal):

“La aplicación del régimen de transición de los Congresistas y de los Magistrados de las Altas Cortes, ha planteado ante la jurisdicción el interrogante si para acceder a un régimen especial resulta necesario encontrarse vinculado al mismo al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.

“... la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente la Sentencia C-596 de 1997, **señaló de forma categórica que para ser beneficiario de un régimen especial en razón del régimen de transición, resultaba absolutamente necesario estar afiliado al mismo al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.**

“(…)

“La Corporación expuso varias razones por las cuales dicha exigencia resultaba razonable. **En primer lugar,** adujo que en consideración a que la Ley 100 de 1993 **buscaba proteger una expectativa de ser pensionado bajo las reglas del régimen al cual se estaba inscrito, resulta necesario que efectivamente el beneficiado estuviera en él al momento de entrar a regir la Ley 100, de lo contrario, no existía ninguna expectativa que proteger** ...

“(…)

“En segundo lugar, señaló que **el principio de favorabilidad se aplicaba cuando efectivamente se tiene expectativa frente a un derecho** ...

“(…)

“En el caso de los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, el Decreto 1293 de 1994 además consagró expresamente quiénes serían amparados por el régimen de transición...

“(…)

“En este contexto, la regla sobre los beneficiarios del régimen especial bajo examen que se desprende del derecho viviente, **específicamente la posibilidad de que personas que no tenían una expectativa de pensionarse a la luz del régimen especial porque no estaban vinculadas a éste, el 1º de abril de 1994, puedan beneficiarse de sus elementos** –salvo en el caso de la excepción prevista en el parágrafo del artículo 2 del Decreto 1293 de 1994-, **constituye una violación del principio de igualdad, ya que, en primer lugar, significa la equiparación de dos grupos de personas que no se encuentran en la misma situación: de un lado, el grupo de quienes sí estaban en el régimen especial antes del 1º de abril de 1994, y de otro, el grupo de todos los que estaban fuera del régimen especial a esa fecha; y en segundo lugar, como**

consecuencia de lo anterior, la regla representa la concesión de un trato favorable carente de justificación objetiva razonable porque las normas vigentes después de 1994 ya habían incorporado a los congresistas al régimen general de la Ley 100 de 1993, de tal forma que no existía base normativa alguna para mantener una diferencia de trato en beneficio de quienes no cumplían a la fecha los requisitos para ingresar al régimen de transición.

“(…)

“4.3.5.5.3. Por todas estas razones, **la regla actual de beneficiarios**, ampliada por el derecho viviente con posterioridad a la sentencia de la Corte Constitucional C-596 de 1997, con efectos *erga omnes*, **se opone a la Carta y debe ser retirada del ordenamiento**”.

Luego del análisis de constitucionalidad de la norma demandada, la Corte Constitucional precisó:

“4.3.6.1. Sobre los beneficiarios

“Dado que la regla sobre beneficiarios, específicamente la posibilidad de que personas cobijadas por el régimen de transición que no estaban afiliadas al régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 el 1º abril de 1994, se favorezcan de él, se desprende del derecho viviente y no tiene respaldo en expresión alguna del precepto acusado, en este caso la Sala considera que la fórmula por medio de la cual se debe retirar del ordenamiento tal contenido normativo, es la adopción de una sentencia interpretativa, esto es, **una declaración de exequibilidad condicionada del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 en el entendido que no puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraban afiliados al mismo. Como ya la Sala explicó, las personas que no estaban afiliadas al régimen especial bajo estudio el 1º de abril de 1994 –salvo la excepción prevista en el artículo 2 del Decreto 1293 de 1994, es decir, quienes ya habían sido congresistas antes del 1º de abril de 1994- no tenían una expectativa legítima que generara una confianza merecedora de protección desde el punto de vista de la buena fe, y por tanto, no hay una razón que justifique un trato diferenciado preferencial.**

En suma, la Corte declaró exequible condicionalmente “... *las restantes expresiones del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, relativas al régimen pensional de los congresistas*” y en la parte resolutive indicó: “*No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º de abril de 1994, no se encontraren afiliados al mismo*”.

En armonía con las consideraciones de la Corte Constitucional, algunos pronunciamientos posteriores del Consejo de Estado se dirigieron a señalar (se transcribe literal):

“El Decreto 1359 de 1993 se aplica antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para efectos de reconocimiento de la pensión de jubilación, a quien por disposición de los artículos 1.º y 4.º cumplieran los siguientes requisitos: a) Que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 4.ª de 1992 (18 de mayo de 1992) ocupara el cargo de senador o representante a la Cámara (artículo 1.º), y que se encontrara afiliado al fondo pensional del Congreso (FONPRECON) realizando el respectivo pago de las cotizaciones (artículo 4.º) y; b) Rige también la situación de los congresistas que al momento de su elección estuvieren disfrutando de su pensión vitalicia de jubilación decretada por cualquier entidad del orden nacional o territorial y que cumplieran las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1.º, inciso 2.º de la Ley 19 de 1987 (parágrafo artículo 4.º).

“(…)

“ii) **Entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Régimen de transición para congresistas.**

“El Legislador expidió la Ley 100 de 1993 con la cual creó el Sistema General de Pensiones. Su propósito era unificar los requisitos para reconocer dicha prestación social a todos los habitantes del territorio nacional¹⁷. No obstante, el mismo sistema exceptuó de su aplicación a quienes fueran beneficiarios de un régimen especial¹⁸.

“(…)

“Finalmente, se expidió el Decreto 1293 de 1994 que exceptuó - en el artículo 1.º - de la aplicación de la Ley 100 de 1993 a quienes cumplieran los requisitos del régimen de transición que se fijó en el artículo 2.º de la misma disposición así:

“(…)

“... en virtud del régimen de transición señalado en el artículo 2.º del Decreto 1293 de 1994, **la Ley 100 de 1993 no es aplicable a quienes al 1.º de abril de 1994: (i) tengan 40 o más años de edad si es hombre o treinta y cinco (35) o más años de edad si es mujer y/o (ii) que hubieran cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más. En este caso la norma que rige es el Decreto 1359 de 1993.**

“Se aclara que **no se aplica el régimen de transición a quienes no hubieran ostentado la calidad de congresistas entre el 18 de mayo de 1992 y el 1.º de abril de 1994**, o no fueran reincorporados en ese cargo en períodos posteriores a partir de la vigencia de la Ley 4.ª de 1992 y mínimo por un año, como antes se anotó. Este último evento se refiere a quienes estaban pensionados y renunciaron temporalmente a su pensión de jubilación para reincorporarse al cargo ante una nueva elección”¹⁹.

Entonces, en concordancia con todo lo anterior, es posible concluir que, para ser beneficiario del régimen de transición previsto en el decreto 1293 de 1994 y, en consecuencia, ser destinatario del régimen especial de congresistas dispuesto en el decreto 1359 de 1993, **se torna necesario haber ostentado la calidad de congresista entre el 18 de mayo de 1992, es decir, cuando entró en vigencia la ley 4ª de 1992 y el 1 de abril de 1994, esto es, cuando entró en vigencia la ley 100 de 1993²⁰ y que, además, se encontraran afiliados a FONPRECON.**

A conclusión similar ya arribó esta corporación, así (se transcribe literal):

“... el régimen especial de Congresistas se aplica a quienes, a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 4 de 1992 (18 de mayo de 1992), ocuparan el cargo de Senador de la República o de Representante a la Cámara y se encontraran afiliados al Fondo Pensional del Congreso de la República –FONPRECON, realizando el pago de las cotizaciones”²¹.

También, la sentencia del 10 de agosto de 2017 (expediente: 2002-05275), puntualizó (se transcribe literal):

“El Decreto 1359 de 1993 se aplica antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para efectos de reconocimiento de la pensión de jubilación, a quien por disposición de los

¹⁷ Artículo 3.º Ley 100 de 1993.

¹⁸ Artículo 279 Ley 100 de 1993.

¹⁹ Consejo de Estado, sentencia del 10 de agosto de 2017 (expediente 2002-05275-01).

²⁰ Así lo ha concluido el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos, entre otros, sentencia del 5 de febrero de 2019 (expediente REV 2012-01909), sentencia del 16 de octubre de 2018 (expediente REV 2014-01658) y sentencia del 6 de junio de 2017 (expediente REV 2014-03283).

²¹ Sala Veinte Especial de Decisión, sentencia del 16 de octubre de 2018 (expediente: REV 2014-01658).

artículos 1.º y 4.º. cumplieran los siguientes requisitos: a) **Que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 4ª. de 1992 (18 de mayo de 1992) ocupara el cargo de senador o representante a la Cámara ... y que se encontrara realizando el respectivo pago de las cotizaciones**".

Pues bien, en el *sub lite* se encuentra acreditado que:

1. Mediante resolución 84 del 17 de enero de 2007²², FONPRECON le negó a la señora Isabel María Figueroa González la pensión de jubilación que solicitó, pues, según su historia laboral, la última cotización no la efectuó a ese fondo.

2. Contra la anterior decisión, la señora Figueroa González interpuso recurso de reposición, donde señaló que, dado que ejerció el cargo de congresista, era FONPRECON la entidad a la que le competía el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, para lo cual ese fondo debía atender las disposiciones que gobernaban el régimen aplicable a los congresistas, es decir, los decretos 1359 de 1993 y el 1293 de 1994²³.

3. A través de la resolución 657 de 27 de marzo de 2007, FONPRECON confirmó su decisión y aclaró que la señora Figueroa González no era destinataria del régimen especial de pensiones dispuesto para los congresistas, en tanto que no ostentaba tal calidad a 1º de abril de 1994, requisito exigido en el decreto 1293 de 1994²⁴.

4. La señora Figueroa González prestó sus servicios en el sector público así:

Entidad	Entidad de Previsión	Período	Años	Meses	Días
Alcaldía de B/quilla	Fondo de Magisterio	Del 29 de agosto de 1972, 22 de octubre de 1990 –folio 145-	18	1	24
Cámara de Representantes	Fonprecon	Del 13 de septiembre de 1995 al 11 de febrero de 1997 –folio 137-	1	4	29
Fonprecon	Fonprecon	Del 17 de junio de 1997 al 13 de agosto de 1998 –folio 135-	1	1	27
Alcaldía de B/quilla	Cajanal	Del 22 de enero de 2004 al 3 de julio de 2004 –folio 140-		5	12
Rede Hospital	ISS	Del 19 de octubre de 2004 al 31 de octubre de 2005 –folio 143-	1		12
Senado	ISS	Del 1 de noviembre de 2005 al 19 de julio de 2006 -folio 134-		8	18

²² Folio 53 a 55, cdno. 1

²³ Folios 58 a 69, cdno. 1

²⁴ Folios 77 a 83, cdno. 1

5. Según certificación suscrita por el Subsecretario General del Senado, la señora Isabel María Figueroa González “... **se posesionó como Senadora de la República ... el primero de noviembre de dos mil cinco y asiste hasta el día diecinueve de julio de dos mil seis**”²⁵.

6. En sentencia del 20 de mayo de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, al resolver la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso la referida señora Figueroa González en contra de las resoluciones 84 y 657 de 2007 mencionadas en precedencia, negó las pretensiones de la demanda, por cuanto “... el 1° de abril de 1994, no tenía la calidad de congresista”²⁶.

7. La Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado revocó la decisión anterior, para lo cual sostuvo que la señora Figueroa González tenía derecho a una pensión de jubilación a cargo de FONPRECON, pues a 1° de abril de 1994 contaba con más de 35 años y prestó sus servicios a diferentes entidades del sector público, siendo su último empleador el congreso de la república²⁷; así, declaró la nulidad de las resoluciones demandadas y, en consecuencia, condenó al referido fondo a reconocer la pensión de jubilación solicitada por la accionante, tomando como base el 75% del promedio devengado por ella en su último año de servicio.

No obstante y conforme a todo lo que se expuso, esta Sala encuentra que la señora Isabel María Figueroa González no es destinataria del régimen especial de pensiones previsto para los congresistas en el decreto 1359 de 1993 ni es beneficiaria del régimen de transición de que trata el decreto 1293 de 1994, pues para el 1° de abril de 1994 no tenía la calidad de congresista, ya que solo se posesionó como senadora de la república el 1° de noviembre de 2005.

Entonces, como la sentencia que se pide revisar, esto es, la proferida el 9 de febrero de 2012 por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado dispuso lo contrario y, en consecuencia, ordenó el reconocimiento pensional en favor de la señora Isabel María Figueroa González al amparo de lo dispuesto en los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, a pesar de que no se satisfacían las condiciones necesarias para ello, resulta próspera la causal invocada por el recurrente, razón que lleva a infirmar la decisión cuestionada, para, en su lugar, confirmar el fallo del 20 de mayo de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que negó las

²⁵ Folio 44, cdno. 1

²⁶ Folios 217 a 223, cdno. 1

²⁷ Folios 191 a 209, cdno. 1.

pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho frente a las resoluciones emitidas por FONPRECON que negaron ese reconocimiento pensional.

En lo que se refiere a la petición del recurrente de ordenar el reintegro a FONPRECON de "... los valores pagados por concepto de pensión ordenados por la sentencia objeto de revisión" (folio 17, cdno. 1), la Sala negará tal pretensión, toda vez que los pagos fueron efectuados y recibidos de buena fe –o al menos no hay prueba que indique lo contrario-, por lo que resulta aplicable lo establecido en el artículo 164, numeral 1, literal c), de la ley 1437 de 2011, según el cual los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, pero "... no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe", menos teniendo en cuenta que la señora Figueroa González recibió los pagos de su pensión en virtud de una decisión judicial que los amparaba.

2.5. Decisión sobre costas

No hay lugar a condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 (numeral 8) del Código General del Proceso (norma a la cual se acude por remisión expresa del artículo 188 del C.P.A.C.A.), pues el recurso extraordinario de revisión propuesto por el recurrente prosperó.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintitrés Especial de Decisión, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE FUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República –FONPRECON- contra la sentencia de segunda instancia proferida el 9 de febrero de 2012 por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Isabel María Figueroa González contra FONPRECON.

SEGUNDO: En consecuencia, **INFÍRMASE** la sentencia de segunda instancia proferida el 9 de febrero de 2012 por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado y, en su lugar:

“**CONFÍRMASE** la sentencia 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que negó las pretensiones de la demanda”.

TERCERO: NIÉGASE la pretensión de reintegro de los dineros recibidos por la señora Isabel María Figueroa González, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: ABSTIÉNESE de condenar en costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE
BASTO**

STELLA JEANNETTE CARVAJAL

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA