



# Sentencia 08354 de 2016 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: DR. CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

|                |                                                                                          |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| RADICADO       | 250002325000200608354 01                                                                 |
| NÚMERO INTERNO | 1425-2011                                                                                |
| DEMANDANTE     | Fondo de Previsión Social del Congreso de la República                                   |
| DEMANDADO      | MANUEL BAYONA CARRASCAL                                                                  |
| Asunto         | Reajuste especial a congresistas - Ley 4 de 1992 y Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994. |

Segunda instancia - Decreto 01 de 1984

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 3 de marzo de 2011 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda promovida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, contra el señor Manuel Bayona Carrascal.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 La demanda

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución núm. 1085 de 1 de diciembre de 1993 por medio de la cual se ordenó la afiliación del señor Manuel Bayona Carrascal al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.
- Resolución núm. 1086 de 1 de diciembre de 1993 por la cual el Fondo de Previsión del Congreso de la República dispuso el reconocimiento de un reajuste especial sobre la pensión del demandado en porcentaje igual al 50% del ingreso mensual promedio de lo que devengaba un congresista para el año 1994, esto, a partir del 1 de enero de 1994.
- Resolución núm. 1618 de 30 de diciembre de 1994 a través de la cual el referido fondo revocó la Resolución núm. 1086 de 1993 para, en su lugar, ordenar que el reajuste especial de la pensión de jubilación que venía percibiendo el demandado era equivalente al 75% del ingreso mensual promedio de lo que devengaba un congresista para el año 1994, esto, a partir del 1 de enero de 1994.
- Resolución núm. 0235 de 28 de febrero de 1996 a través de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, reconoció el referido reajuste especial respecto de las anualidades 1992 y 1993, equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1992, esto, a partir del 1 de enero de 1992.
- Resolución núm. 1654 de 30 de diciembre de 1996 a través de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, reconoció intereses moratorios sobre el valor del reajuste especial ordenado respecto de los años 1992 y 1993.

Como restablecimiento del derecho, solicitó que:

- Se declare que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, no estaba obligado legalmente a afiliarse al señor Manuel Bayona Carrascal.

- ii) Se declare que el referido fondo no estaba obligado legalmente a asumir el pago de la pensión de jubilación del señor Manuel Bayona Carrascal.
- iii) Se declare que el demandado no tenía derecho al pago del reajuste especial de su pensión en un porcentaje igual al 75% del ingreso mensual promedio devengado por un congresista en 1994, con efectividad a partir del 1 de enero de 1994;
- iv) Se declare que el demandado no tenía derecho al reconocimiento y pago del reajuste especial de su pensión respecto de los años 1992 y 1993, en un porcentaje igual al 75% del ingreso mensual promedio de lo devengado por un congresista para el año 1992.
- v) Se declare que el señor Manuel Bayona Carrascal no tiene derecho al pago de los intereses de mora reconocidos a través de la Resolución núm. 1654 de 1996.
- vi) Se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, reanudar la afiliación y pago de la pensión de jubilación reconocida al demandado.
- vii) Se ordene al señor Manuel Bayona Carrascal reintegrar el mayor valor pagado por concepto del reajuste especial sobre la pensión que viene percibiendo y los intereses de mora reconocidos sobre el reajuste correspondiente a los años 1992 y 1993.

1.2 Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de Resolución núm. 05318 de 1 de diciembre de 1971 ordenó el reconocimiento de una prestación pensional de jubilación a favor del señor Manuel Bayona Carrascal, efectiva a partir del 1 de septiembre de 1971.

Con posterioridad, el demandado solicitó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, “la reliquidación de su prestación pensional.” En respuesta a lo anterior, el señor Manuel Bayona Carrascal fue afiliado al referido fondo de previsión a través de Resolución núm. 1085 de 1 de diciembre de 1993.

En ese mismo sentido, a través de Resolución núm. 1086 de 1 de diciembre de 1993 el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, asumió el pago de la pensión de jubilación del demandado y ordenó el reajuste de la misma en un porcentaje equivalente al 50% del ingreso mensual promedio de lo devengado por un congresista, con efectos a partir del 1 de enero de 1994.

No obstante lo anterior, a través de Resolución núm. 1618 de 30 de diciembre de 1994 el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, revoca parcialmente la Resolución núm. 0946 de 1994 y, en su lugar, dispone que el referido reajuste especial sobre la pensión del señor Bayona Carrascal debe ser igual 75% del ingreso mensual promedio de lo devengado por un congresista, con efectos a partir del 1 de enero de 1994.

El 28 de febrero de 1996, por Resolución núm. 235, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, precisó que el reajuste dispuesto con anterioridad también comprendía las anualidades 1992 y 1993, con efectividad a partir del 1 de enero de 1992.

Finalmente se manifestó que, el 30 de diciembre de 1996, mediante Resolución núm. 1654, el referido Fondo Social ordenó pagarle al señor Manuel Bayona Carrascal los intereses de mora causados con ocasión del reconocimiento tardío del reajuste especial a su pensión, respecto de los años 1992 y 1993, en cuantía de \$114.330.027 de pesos.

### 1.3 Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

De la Ley 19 de 1987, el artículo 1.

Del Decreto 1359 de 1993, los artículos 4, 8 y 17.

Del Decreto 1293 de 1994, el artículo 7.

Del Decreto 816 de 2002, el artículo 12.

Al explicar el concepto de violación se sostuvo que:

El señor Manuel Bayona Carrascal no tenía derecho a que el Fondo de Previsión del Congreso de la República, FONPRECON, asumiera el pago y reajuste de la pensión jubilación que venía percibiendo, en condición de afiliado, toda vez que, la referida prestación pensional le había sido reconocida inicialmente por la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, desde 1971.

Precisó que la referida caja de previsión debe reasumir el pago de la pensión de jubilación del hoy demandado, en razón a que la misma fue reconocida antes de la creación y entrada en funcionamiento del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON.

Adujo que, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, le confirió un alcance distinto al artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, al considerar que el reajuste especial de la prestación pensional de jubilación causada por el señor Manuel Bayona Carrascal era igual

al 75% del promedio de la pensión a que tenía derecho un congresista para ese momento, siendo que la norma en cita era clara en señalar que el referido reajuste ascendía al 50%.

### 1.3.1 Suspensión provisional

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, a través de providencia de 22 febrero de 2007 se abstuvo de decretar la suspensión provisional de los actos acusados argumentando que *“para establecer o no la procedencia de la [referida] medida, en el presente caso encuentra un impedimento la Sala, por cuanto los actos demandados han sido aportados a la demanda en fotocopia simple.”*.

La anterior providencia no fue impugnada.

### 1.3.2 Contestación de la demanda.

El señor Manuel Bayona Carrascal, a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fols. 250 a 255 del cuaderno principal del expediente):

En primer lugar, hizo un recuento de la actuación administrativa a través de la cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, le reconoció y, con posterioridad, reajustó en forma especial su pensión de jubilación, en aplicación a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 y los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994.

Lo anterior para concluir que el referido fondo de previsión en lo que se refería al reajuste especial de su pensión de jubilación: i) había actuado conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T - 463 de 17 de octubre de 1995 y ii) en cuanto al pago de los intereses moratorios ello obedecía a lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con las consideraciones expuestas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 841.

Adicional a lo anterior, el demandado propuso las siguientes excepciones:

- Caducidad: Adujo que en el caso *sub examine* se configuró la referida excepción por cuanto la entidad no demandó sus propios actos, en el término señalado en el numeral 7º del artículo 136 del C.C.A.
- Buena fe: Sostuvo que no había lugar a la devolución de lo pagado por concepto de reajuste especial de su pensión e intereses moratorios, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 136 numeral 2º del C.C.A.
- Prescripción: Solicitó que en caso de acogerse las pretensiones, se aplique el término trienal de prescripción previsto en la ley.
- Falta de integración del Litis consorcio: Por cuanto el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, pretende que se le reintegre la totalidad de los valores correspondientes a la pensión, a los reajustes y a los intereses reconocidos. Empero, esa entidad sólo tiene derecho a una parte pensional, ya que la otra parte fue asumida por la entonces Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

### 1.3.3 La sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia de 3 de marzo de 2011 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección, A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formulada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, contra el señor Manuel Bayona Carrascal, con los siguientes argumentos (fols. 387 a 422 del cuaderno principal del expediente):

En relación con el primer problema jurídico, esto es, si el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, debía asumir el pago de la prestación pensional del demandado, sostuvo que de conformidad con el material probatorio allegado al proceso resultaba evidente que el señor Manuel Bayona Carrascal se desempeñó como Senador de la República hasta el año 1974, sin que con posterioridad a esa fecha haya sido elegido nuevamente. En atención a este último supuesto, precisó que no era procedente que FONPRECON, hubiera asumido la referida prestación pensional en virtud a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 1359 de 1993.

Adujo que, si bien la anterior circunstancia daba lugar a la declaratoria de nulidad de la Resolución núm. 1085 de 1 de diciembre de 1993, dicha decisión *“se hacía de manera condicionada, esto es, solo hasta que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, hubiera iniciado los trámites para que la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, reasumiera y continuara pagando la pensión de jubilación al demandado.”*.

Precisado lo anterior, sostuvo el Tribunal que era necesario entrar a estudiar la legalidad de los restantes actos demandados, bajo las siguientes consideraciones.

En lo que se refiere al reajuste especial de la pensión que viene percibiendo el señor Manuel Bayona Carrascal, el Tribunal efectuó un recuento normativo y jurisprudencial sobre la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, (artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985), el régimen pensional de los congresistas consagrado en el Decreto 1359 de 1993 y el reajuste especial de las pensiones de los mismos preceptuado en el artículo 17 del Decreto precitado.

Lo anterior para concluir que el referido reajuste cobijaba a los ex congresistas pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y que el porcentaje del mismo era equivalente al 50% del promedio de las pensiones devengadas por estos servidores públicos en el

año 1994.

Explicó que la Resoluciones núms. 1086 de 1 de diciembre de 1993; 1618 de 30 de diciembre de 1994; 0235 de 28 de febrero de 1996 y 1654 de 1996 desconocieron que el reajuste especial previsto a favor de los ex congresistas pensionados con anterioridad de la vigencia de la Ley 4 de 1992 era igual al 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para el año 1994.

Manifestó que, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, al reconocerle al señor Manuel Bayona Carrascal un reajuste especial de su pensión en porcentaje igual al 75% incurrió en un yerro, toda vez que aplicó el *“valor de la pensión a tenían derecho los congresistas pensionados en vigencia de la Ley 4 de 1992”* y no el previsto para quienes, como en su caso, ya se encontraban disfrutando de su prestación pensional.

Finalmente, precisó que no había lugar a la devolución del mayor valor de los pagos efectuados por el reconocimiento ilegal anotado, toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CCA no procedía el reintegro de los dineros percibidos por los particulares de buena fe.

#### 1.3.4 Fundamento del recurso de apelación

La parte demandada, a través de apoderado judicial, formuló recurso de apelación en contra de la sentencia de 3 de marzo de 2011, con las siguientes consideraciones (fols. 424 a 431 del cuaderno principal del expediente):

En primer lugar, reiteró que los actos que decretaron el reajuste sobre la pensión de jubilación del señor Manuel Bayona Carrascal no fueron demandados dentro del término establecido en el numeral 7º del artículo 136 del C.C.A.

Indicó que, el reajuste en el 75% tal como se decretó en los actos administrativos demandados constituye un derecho adquirido que se incorporó de modo definitivo al patrimonio del señor Manuel Bayona Carrascal, situación que no puede ser desconocida por virtud de la Constitución Política y el Acto Legislativo 1 de 2005, cuando señala que por ningún motivo puede *“...reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”*.

Así mismo, adujo que no es cierto que las sentencias de la Corte Constitucional que sustentan los actos demandados tengan efectos *inter partes*, porque ello contradice la Sentencia C-258 de 2013 emitida por esa misma Corporación, en la que se avaló la existencia del régimen de congresistas de que trata el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

Finalmente, precisó que el reajuste especial de la pensión del señor Bayona Carrascal en un 75% se efectuó: i) con fundamento en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y el artículo 6º del Decreto 1359 de 1993 y ii) por aplicación de los criterios esbozados por la Corte Constitucional en las sentencias T-463 de 1995 y T-456 de 31 de octubre de 1994, en las cuales se protegieron derechos tales como la igualdad, la no discriminación y el principio de favorabilidad.

#### 1.3.5. Alegatos de conclusión.

- El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON (fols. 474 a 476 del cuaderno principal del expediente):

Reiteró los razonamientos expuestos en la demanda referentes a que el reajuste especial reconocido al demandado en un porcentaje equivalente al 75% excedió el límite para el mismo señalado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

Explicó que, el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 establece claramente dos supuestos, el primero referido al reajuste especial de los ex congresistas en porcentaje del 50%, y el segundo de ellos relacionado con el monto de la prestación pensional a los congresistas, en un 75%, a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992.

Advirtió que no se ha declarado inexecutable el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 que establece el porcentaje del reajuste pensional en un 50% para los Congresistas pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992.

Por último, indicó que no puede hablarse de derechos adquiridos por cuanto el reconocimiento del reajuste no tiene ningún soporte legal.

La parte demandada y el Ministerio Público se abstuvieron de alegar de conclusión.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Cuestión previa.

Corresponde a la Sala pronunciarse frente a la manifestación de impedimento formulada por la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que conoció el proceso de la referencia en calidad de ponente, cuando hizo parte de la Sala que profirió la sentencia de primera instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Al respecto se evidencia que efectivamente la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez integró la Sala que expidió la sentencia cuya apelación se resuelve en esta providencia, en consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 160 A del Código Contencioso Administrativo se acepta el impedimento manifestado y se le declara separada del conocimiento del presente asunto.

## 2.2. De la sucesión procesal en el caso concreto

La Sala advierte que en el trámite de la primera instancia de este proceso se registró el fallecimiento del señor Manuel Bayona Carrascal razón por la cual, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, a través de Resolución núm. 0254 de 7 de marzo de 2008 ordenó la sustitución de la prestación pensional que éste venía percibiendo a favor de la señora Judith Martínez de Bayona en su condición de cónyuge supérstite (fols. 223 a 226 del cuaderno principal del expediente).

En este mismo sentido, se observa a folio 441 del cuaderno principal del expediente, copia auténtica del registro civil de defunción de la señora Judith Martínez de Bayona frente a lo cual el Despacho, que sustancia la presente causa a través de auto de 31 de octubre de 2011, manifestó que: *“el fallecimiento de la señora Judith Martínez de Bayona, sustituta de la prestación pensional cuya legalidad se cuestiona, no constituye una causal de interrupción del proceso razón por la cual, su trámite deb[ía] continuar con quienes manifestaran un interés directo en las resultas del mismo.”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, a través de auto de 13 de febrero de 2013, se admitieron como sucesores procesales para el caso los señores, Alfonso Bayona Carrascal, Judith Bayona Martínez, Clara Inés Bayona Martínez, Julio Alberto Bayona Martínez, Andrés Bayona Romero y Germán Bayona Romero, esto, al haber manifestado su interés de concurrir al presente proceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, disposición vigente y aplicable para ese momento al caso concreto.

## 2.3. De los problemas jurídicos.

Los problemas jurídicos que debe resolver esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas:

La Sala deberá establecer ¿si el acto administrativo a través del cual se dispuso la afiliación del señor Manuel Bayona Carrascal al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, infringió las disposiciones legales en las que debía fundarse, en especial, las previstas en las Leyes 33 de 1985 y 19 de 1987 y los Decretos 2837 de 1986 y 1359 de 1993?

De igual manera, deberá verificarse, ¿si los actos administrativos por los cuales se reconoció y pagó un reajuste especial sobre la mesada pensional del demandado, infringieron las disposiciones legales, en las que debían fundarse, esto es, Ley 4 de 1992 y los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994?

## 2.3. Marco legal referido a la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON

A través de la Ley 33 de 1985 el Congreso de la República adoptó una serie de medidas relacionadas con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público. Entre las referidas medidas legales se observa la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En lo que toca con las prestaciones y servicios pagados y ofrecidos por el fondo, los artículos 23 y 24 de la Ley 33 de 1985 precisaron, en primer lugar, que: i) los congresistas y empleados del Congreso de la República pensionados, con anterioridad a la vigencia de la citada ley, lo seguirán siendo frente a las entidades de previsión social que les otorgaron el respectivo derecho y ii) la Caja Nacional de Previsión Social continuará prestando los servicios y pagando las prestaciones a los congresistas y a los empleados del Congreso de la República hasta tanto hubieran sido expedidos los estatutos, la planta de personal y el presupuesto del fondo.

Para mayor ilustración se transcriben los artículos 23 y 24 ibídem:

*“ARTÍCULO 23º.- Modificado por el art. 1, Ley 19 de 1987: Los Congresistas y los empleados del Congreso pensionados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, lo seguirán siendo de las entidades de Previsión Social que les otorgaron y reconocieron su derecho.*

A su turno, el artículo 24 en cita dispone:

*La Caja Nacional de Previsión Social continuará prestando los servicios y pagando las prestaciones a los Congresistas y a los empleados del Congreso hasta tanto las autoridades previstas en esta Ley hayan expedido o aprobado según el caso, los estatutos, la planta de personal y el presupuesto del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, momento en el cual automáticamente quedará cancelada la afiliación de los Congresistas y de los empleados del Congreso a la Caja Nacional de Previsión Social.*

*De todas maneras, la expedición o aprobación, según el caso, de los referidos actos deberán realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley.”*

Con posterioridad, a través de la Ley 19 de 1987, el legislador modificó el artículo 23 de la Ley 33 de 1985 para señalar que: i) solo quienes estaban legalmente obligados a contribuir para el funcionamiento del fondo podían disfrutar de sus prestaciones y servicios y que ii) el fondo podía asumir el pago de la pensiones de los congresistas que, habiendo renunciando temporalmente al disfrute de su pensión, hubieran reasumido el ejercicio de la actividad legislativa en forma continua o discontinua por un lapso no inferior a un año, para con posterioridad retirarse del servicio en forma definitiva.

Así se observa en el artículo 1 de la citada Ley 19 de 1987:

*“ARTÍCULO 1. El artículo 23 de la Ley 33 de 1985, quedará así: Tienen derecho a gozar de todas las prestaciones y servicios del Fondo de Previsión Social del Congreso, aquellas personas que están legalmente obligadas a contribuir para su funcionamiento. Los Congresistas que para tomar posesión de sus cargos hayan de renunciar temporalmente a recibir la pensión de jubilación que les había sido reconocida con anterioridad, la podrán seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso con derecho al respectivo reajuste, una vez suspendan o cesen en el ejercicio de sus funciones, pero el nuevo lapso de vinculación al Congreso y de aporte al Fondo no podrá ser inferior a un (1) año, en forma continua o discontinua. Los expedientes de jubilación y cesantía de la Caja Nacional de Previsión que reconocen dichas prestaciones a congresistas y empleados del Congreso así como las correspondientes relaciones de pagos, serán solicitadas por escrito por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso para que sirvan de base a la liquidación de las nuevas solicitudes que le hayan sido formuladas, y deberán serle remitidas en el plazo de quince días.*

*PARÁGRAFO. Los empleados del Congreso pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 33 de 1985, lo seguirán siendo de las entidades de Previsión Social que les otorgaron y reconocieron su derecho.”.*

Cabe destacar que, a través del Decreto 1359 de 1993, por el cual se estableció un régimen especial de pensiones, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara, el gobierno nacional en punto de los congresistas pensionados y vueltos a elegir, preciso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 8o. CONGRESISTAS PENSIONADOS Y VUELTOS A ELEGIR. En armonía con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 4o del presente Decreto, los Senadores y Representantes a la Cámara que al momento de tomar posesión de su cargo hubieren tenido que renunciar temporalmente al disfrute de su pensión vitalicia de jubilación, decretada por cualquier entidad de derecho público, al terminar su gestión como Congresistas, la seguirán percibiendo de la Entidad Pensional del Congreso, de conformidad con las disposiciones del presente régimen siempre que a la vigencia de este Decreto, hubieren adquirido tal derecho según lo establecido en el artículo 1o, inciso 2o de la Ley 19 de 1987. (...)”.*

En estos términos, no hay duda que los congresistas pensionados que habiendo vuelto a ejercer la actividad legislativa, hubieran renunciado temporalmente al disfrute de la pensión, podían percibir su prestación de jubilación con cargo a la entidad pensional del congreso, siempre que a la vigencia del Decreto 1359 de 1993 hubieran adquirido este derecho.

- Del caso concreto

Advierte la Sala que a través de la presente acción contencioso administrativa, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, solicita la nulidad, entre otros actos administrativos, de la Resolución núm. 1085 de 1 de diciembre de 1993 a través de la cual se dispuso la afiliación del señor Manuel Bayona Carrascal en su condición de ex congresista.

Para tal efecto, sostiene el referido fondo que el señor Bayona Carrascal no podía figurar como uno de sus afiliados toda vez que, éste no se había desempeñado como congresista, en vigencia de la Ley 33 de 1985, y mucho menos efectuado aportes a esta entidad de previsión social, requisitos que en los términos de la Ley 19 de 1987 resultaban indispensables para que el fondo asumiera el pago de la prestación pensional reconocida inicialmente por la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Descendiendo al caso concreto, la Sala estima pertinente precisar que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los actos administrativos a través de los cuales el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República afilia a los congresistas llevan implícitos el reconocimiento de una prestación pensional, en la medida en que en estos casos la referida entidad de previsión social no expide un acto por el cual asume expresamente el pago de las pensiones de los congresistas.

Bajo este supuesto, se ha considerado que el acto administrativo por el cual el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, afilia un congresista, tácitamente asume el pago de una prestación de naturaleza periódica, y en tal sentido dicho acto puede ser demandado en cualquier tiempo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A.

Sobre este particular, resulta ilustrativo transcribir algunos apartes de la sentencia, de 30 de septiembre de 2010. Rad. 2334-2007, proferida por esta misma subsección, en la que se precisó que:

*“La entidad accionada en el recurso de apelación pretende que se revoque la declaratoria de caducidad de la Resolución No. 641 de 6 de julio de 1994 por medio de la cual el Fondo resolvió lo siguiente: “... ARTICULO PRIMERO.- Ordenar la Afiliación a la Entidad Pensional del Congreso del Doctor FORERO CASTELLANOS RAFAEL ANTONIO, identificado con la cédula de ciudadanía # 994.969.*

*Aduce que el acto mencionado es de aquellos que reconocen prestaciones periódicas porque fue éste el que permitió que el Fondo asumiera el pago de la pensión que Cajanal le reconoció al demandado en 1973 y por ende puede ser demandado en cualquier tiempo.*

*Efectivamente no aparece en el sub lite el acto administrativo a través del cual el Fondo de Previsión del Congreso asuma expresamente el pago de la prestación reconocida por Cajanal, es decir, que en este caso específico el acto de afiliación demandado lleva implícito el reconocimiento pensional.*

Lo anterior resulta más evidente si se tiene en cuenta que el día en que el Fondo profirió el acto de afiliación del demandado (6 de julio de 1994) también expidió la Resolución No. 0642 por medio de la cual reconoció el reajuste especial en cuantía equivalente al 50% que fue revocada por la Resolución No. 1670 de 30 de diciembre del mismo año para ordenar el reajuste en un monto del 75%.

Así las cosas, debe entenderse que a partir de la expedición de la Resolución No. 641 de 6 de julio de 1994, el Fondo asumió el pago de la prestación periódica que venía pagando Cajanal y en tal sentido dicho acto puede ser demandado en cualquier tiempo, razón por la cual se revocará la declaratoria de caducidad y se estudiará su legalidad con el resto de las pretensiones. (...).

Visto lo anterior, no hay duda de que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, podía en cualquier tiempo controvertir la legalidad de la Resolución núm. 1085 de 1 de diciembre de 1993, a través de la cual se dispuso la afiliación del señor Manuel Bayona Carrascal en su condición de ex congresista.

Ahora bien, con el fin de determinar si el señor Bayona Carrascal tenía derecho a ser afiliado al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, dirá la Sala que a folio 47 del cuaderno principal del expediente se observa copia de la Resolución núm. 05318 de 1 de diciembre de 1971 a través de la cual la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, ordenó el reconocimiento de una pensión de jubilación a favor de éste.

Con posterioridad, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, por Resolución núm. 1085 de 1 de diciembre de 1993 ordenó la afiliación del señor Manuel Bayona Carrascal argumentado para ello, que en virtud a lo dispuesto en el Decreto 1359 de 1993 se hacía necesario que *“la entidad pensional del Congreso de la República asumiera en su totalidad los pensionados Congresistas que estuvieran a cargo de las diferentes entidades de previsión del orden nacional.”*. (fols. 86 a 87 del cuaderno principal del expediente).

Bajo estos supuestos, se tiene debidamente acreditado en el proceso que al señor Bayona Carrascal: i) la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de Resolución núm. 05318 de 1 de diciembre de 1971 le había reconocido una prestación pensional de jubilación; ii) que el último cargo desempeñado por éste fue el de Senador de la República, hasta el 10 de diciembre de 1973<sup>1</sup>, sin que con posterioridad a ello se verifique una nueva vinculación al Congreso de la República; iii) que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, asumió el pago de su pensión de jubilación a partir del 1 de diciembre de 1993 y vi) que el referido fondo de previsión social a través de Resolución núm. 1618 de 30 de diciembre de 1994 reajustó en forma especial su prestación pensional.

En estos términos, la Sala considera que si bien es cierto que el señor Manuel Bayona Carrascal después del año 1973 no volvió a desempeñarse como congresista, también lo es que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, a partir del 1 de diciembre de 1993, asumió el pago de su prestación pensional de jubilación y, como quedó visto en precedencia, ordenó su reajuste especial con fundamento en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, a través de los cuales se estableció un régimen especial de pensiones para congresistas, cuya aplicación le correspondía a la entidad pensional del Congreso de la República.

Lo anterior, fue expresamente considerado por el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República, FONPRECON, al expedir la Resolución núm. 1085 de 1993 en la que, como quedó visto, argumentó ampliamente la necesidad de que *“la entidad pensional del Congreso de la República asumiera en su totalidad los pensionados Congresistas que estuvieran a cargo de las diferentes entidades de previsión del orden nacional”*, según lo dispuesto por el Decreto 1359 de 1993.

En estas condiciones, contrario a lo manifestado por el Tribunal, la Sala considera que es FONPRECON, como entidad de previsión social, a quien le corresponde seguir pagando la pensión causada por el señor Manuel Bayona Carrascal, teniendo en cuenta que la misma, además de encontrarse a su cargo en la actualidad, fue reajustada en aplicación de las normas especiales previstas por el legislador para los ex congresistas que hubieran adquirido su derecho pensional antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992.

Las anteriores consideraciones, a juicio de la Sala resultan suficientes para modificar los numerales segundo, séptimo y octavo de la sentencia de 3 de marzo de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección, A, en el entendido que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la pensión causada por el señor Manuel Bayona Carrascal en su condición de ex congresista, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga.

Efectuadas las anteriores consideraciones, la Sala abordará el problema jurídico referido al reconocimiento y pago del reajuste especial de la pensión de jubilación causada por el señor Manuel Bayona Carrascal.

## 2.4. Marco legal y jurisprudencial.

### 2.4.1. Del reajuste especial para los congresistas de que trata el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

El Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992 con fundamento en las facultades otorgadas por los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150<sup>2</sup> de la Constitución Política de 1991.

La citada Ley en el artículo 17, ordenó al Gobierno Nacional establecer un régimen de pensiones para los congresistas, así como el reajuste y sustitución de las mismas, las cuales, indicó, no podían ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que devenguen éstos. Señala la

mencionada norma:

*“[...] Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los representantes y senadores. Aquellas 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 [...]”.*

Con fundamentó en la norma antes transcrita, el Presidente de la República expidió el Decreto 1359 de 1993 reglamentario de la Ley 4ª de 1992 por medio del cual se estableció el régimen especial de pensiones de los senadores y representantes a la cámara. El campo de aplicación de dicha normativa se definió en el artículo 1º en los siguientes términos:

*“[...] Artículo 1º. Ámbito de aplicación. El presente Decreto establece integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la ley 4ª de 1992, tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara [...]” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

La disposición referida era clara en señalar que el régimen especial de pensiones de los miembros del Congreso de la República solo regía la situación de quien a la fecha de vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992)<sup>4</sup> tuviera la calidad de Senador o Representante a la Cámara<sup>5</sup>.

Lo anterior fue corroborado en el artículo 4º del mismo Decreto que fijó como requisito para acceder a dicho régimen pensional especial ostentar la calidad de Congresista, estar afiliado a la entidad pensional del Congreso y efectuar los correspondientes aportes<sup>6</sup>.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 5º y 6º del Decreto 1359 de 1993, una vez cumplidos los requisitos para ser beneficiario de la pensión de jubilación, la misma se debía reconocer en cuantía equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaban los congresistas en ejercicio.

El mismo Decreto estableció el régimen de reajuste pensional para los Senadores y Representantes a la Cámara. Así, en el artículo 16, señaló que dicha prestación se reajustaría anualmente en forma inmediata y de oficio, con el mismo porcentaje en que se reajustaba el salario mínimo legal mensual.

Por su parte, el artículo 17 modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, reguló el reajuste de la mesada pensional de los ex congresistas pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992) en los siguientes términos:

*“[...] ARTÍCULO 17. REAJUSTE ESPECIAL. Artículo modificado por el artículo 7 del Decreto 1293 de 1994. El nuevo texto es el siguiente:*

*Los senadores y representantes 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 alcance un valor equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas.*

*El valor de la pensión a que tendrían derecho los actuales congresistas será del 75% del ingreso base para la liquidación pensional de los congresistas a que se refiere el artículo 5º del Decreto 1359 de 1993.*

*Este reajuste surtirá efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994. El Gobierno nacional incluirá las respectivas partidas en el proyecto de ley anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia de 1994 [...]” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con la norma en cita, el reajuste especial de la mesada pensional era equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para ese momento, y se estableció únicamente para los ex congresistas que se pensionaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de dicho año).

La referida disposición también establecía que la liquidación del reajuste pensional, de quienes ostentaban la calidad de congresistas con posterioridad al 18 de mayo de 1992, debía realizarse con base en el ingreso mensual promedio que éstos devengaban a la fecha en que se otorgaba la prestación, la cual en todo caso no podía ser inferior al 75% conforme el artículo 5º del mismo Decreto.

Esta Corporación se ha pronunciado en varias ocasiones precisando las diferencias entre la liquidación del reajuste pensional establecida para quienes se pensionaron como congresistas antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y quienes en ejercicio de dicho cargo lo hicieron con posterioridad a ella.

Sobre el particular se ha dicho que no existe vulneración alguna del derecho a la igualdad, en tanto que la norma regulaba dos situaciones distintas a saber: (i) el reconocimiento y pago del reajuste especial a quien había sido congresista antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, en monto del 50% del promedio de las pensiones a que tenían derecho los congresistas para ese momento; y (ii) la definición del monto pensional en cuantía del 75% para quien se desempeñaba como congresista luego de la vigencia de dicha Ley, sin haber consolidado su derecho

pensional<sup>7</sup>.

Para mayor ilustración, se transcriben algunos apartes de la sentencia de 6 de mayo de 2015. Rad. 0526-2008. M.P. Gustavo Gómez Aranguren en la que se precisó:

*"[...]En lo que concierne al Reajuste Especial, como la jurisprudencia reiterada de la Sala lo ha considerado, se constituye en un beneficio exclusivo para los ex congresistas que fueron pensionados con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, es decir, antes del 18 de mayo de 1992; al que únicamente tienen derecho por una sola vez y que no conlleva a una reliquidación anual del ingreso base de liquidación pensional sino una actualización de la pensión, como medida tendiente a soslayar la desigualdad surgida con la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento constitucional, entre quienes siendo Congresistas se pensionaron con anterioridad a la Ley 4ª de 1992 y los que en igual condición se pensionaron o pensionarían con posterioridad a la misma.*

*Se tiene entonces, que el beneficio del Reajuste Especial difiere sustancialmente del Derecho Pensional Especial para los Congresistas, en tanto que el primero, se le concede al ex congresista, que lo fue antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992, es decir, sobre un derecho pensional ya consolidado, mientras que el segundo, alude a la situación del Parlamentario que lo es luego de dicha vigencia y que se va a pensionar.*

*Con tal distinción es evidente, que mal se haría en concluir que el Reajuste Especial asciende al 75% de lo devengado por un Congresista, porque no es viable colocar en el mismo plano de igualdad a dos grupos que objetivamente son perfectamente diferenciables; valga la pena resaltar, a quienes ya se habían pensionado para el 18 de mayo de 1992 y quienes aún no habían adquirido tal derecho.*

*Así se establece, que el Reajuste Especial, es aquel al cual tienen derecho los exlegisladores, sólo por una vez, que asciende al 50% del promedio de las pensiones devengadas por los Congresistas para el año 1994, con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994, habida cuenta que se pensionaron antes de la vigencia de la Ley 4ª de 1992. [...]."*

Visto lo anterior, no hay duda de que esta corporación ha sostenido que no es posible equiparar el monto del reajuste especial de la pensión de los ex congresistas, causada con anterioridad a la vigencia de la Ley 4 de 1992, con el monto de la prestación pensional de los congresistas que adquirieron su derecho pensional a partir de la vigencia de referida disposición.

En conclusión:

El Decreto 1359 de 1993 en el artículo 17 modificado por el artículo 7º del Decreto 1293 de 1994, reguló el reajuste de la mesada pensional de los ex congresistas que se hubiesen pensionado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de 1992).

Así, ordenó que el reajuste especial de la mesada pensional debía hacerse: (i) Por una sola vez; (ii) en un porcentaje equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas; (iii) se estableció únicamente para los ex congresistas que se pensionaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 (18 de mayo de dicho año) y; (iv) el reajuste tiene efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

- Del caso concreto

Como quedó visto en el acápite que antecede, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de Resolución núm. 05318 de 1 de diciembre de 1971 ordenó el reconocimiento de una pensión de jubilación a favor del señor Manuel Bayona Carrascal, teniendo en cuenta que el último cargo desempeñado por éste había sido el de Senador de la República, esto, hasta el año 1973. (fols. 47 a 50 del cuaderno principal del expediente).

El 30 de diciembre de 1994 el referido Fondo de Previsión Social a través de resolución núm. 1618 dispuso el reajuste especial de la pensión del señor Manuel Bayona Carrascal, equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que devengaba para ese momento un congresista, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994 (fols. 98 a 104 del cuaderno principal del expediente).

Para mayor ilustración se transcriben algunas de las consideraciones expuestas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, en el referido acto administrativo:

*"[...]*

*La lectura que hace la Corte del art. 17 del Decreto 1359 de 1993 frente a lo dispuesto por el art. 17 de la Ley 4 de 1992 la lleva a sostener que "no se puede plantear dicotomía" entre esos artículos, para concluir que ese art. 17 del Decreto es abiertamente contrario al art. 6 del mismo Decreto, debiendo armonizarse estos textos y entenderlos como desarrollo del artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.*

*Atendiendo los irrefutables razonamientos de la H. Corte Constitucional (T-456 de 1994) es evidente que el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República se equivocó al disponer para sus ex congresistas afiliados, y pensionados a la vigencia de la Ley 4 de 1992, un reajuste especial del 50%, ya que el claro derecho de esos ex congresistas jubilados es el de recibir un reajuste especial del 75% respecto al ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, devenguen los congresistas en ejercicio en el momento de disponer ese reajuste especial.*

*Reajuste que ha de ser, se reitera, sólo para congresistas y por una sola vez, surtiendo efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1994.*

[...].”.

Con posterioridad, el mismo Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, por medio de Resolución núm. 0235 de 28 de febrero de 1996 ordenó que el reajuste especial reconocido sobre la pensión del demandado debía hacerse efectivo a partir del 1 de enero de 1992 y no, a partir del 1 de enero de 1994, como se había considerado inicialmente en la Resolución núm. 1618 de 1994.

Lo anterior, sostuvo Fonprecon encontraba fundamento en la sentencia T-463 de 1995 a través de la cual, la Corte Constitucional había dispuesto que *“el reajustes especial contemplado en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, debían reconocerse y pagarse desde el 1 de enero de 1992.”* (fols. 119 a 122 del cuaderno principal del expediente).

Con posterioridad se observa que, el Fondo de Previsión Social del Congreso FONPRECON, a través de Resolución núm. 1654 de 30 de diciembre de 1996 dispuso el pago de intereses de mora, a favor del demandado, al considerar que no había liquidado y pagado oportunamente el reajuste especial de la pensión de jubilación que viene percibiendo respecto de las anualidades 1992 y 1993. (fols. 137 a 140 del cuaderno principal de expediente).

Teniendo en cuenta los hechos antes referidos, y debidamente acreditados en el proceso, advierte la Sala que el señor Manuel Bayona Carrascal se desempeñó como congresista por más de 12 años, y que como quedó visto adquirió su derecho pensional el 1 de septiembre de 1971, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992.

Bajo estos supuestos, el reajuste especial de la mesada pensional que para ese momento percibía el señor Manuel Bayona Carrascal era el consagrado en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993. Ello implica, a juicio de la Sala, que el referido reajuste especial, debía ser reconocido por una sola vez, en un porcentaje equivalente al 50% del promedio de las pensiones a que tendrían derecho los actuales congresistas y con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que para el caso concreto, las Resoluciones núms. 1618 de 30 de diciembre de 1994, 0235 de 28 de febrero de 1996 y 1654 de 30 de diciembre de 1996, a través de las cuales se ordenó el reajuste especial de la pensión del señor Bayona Carrascal en cuantía del 75%, y se reconocieron intereses de mora sobre el mismo, desconocieron el contenido del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993 y la interpretación jurisprudencial que sobre el particular ha efectuado esta Corporación razón por la cual, debe decirse, resulta procedente su anulación tal y como lo consideró el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de 3 de marzo de 2011.

En este punto, la Sala no pasa por alto el argumento referido a los derechos adquiridos al que alude la parte demandada en la contestación de la demanda y el recurso de apelación. Empero, debe decirse que como lo establece el artículo 58 de la Constitución Política, los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se crearon y definieron bajo el imperio de una Ley y con respeto de los postulados de la misma.

Esta circunstancia otorga en favor de sus titulares un derecho particular que no puede ser vulnerado con la expedición de Leyes posteriores<sup>8</sup>. Al respecto la Corte Constitucional los ha definido como<sup>9</sup>:

*“[...] conformidad con la jurisprudencia constitucional, los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha adquirido cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente. De acuerdo con esta noción, las situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, aquellas en que los supuestos fácticos para la adquisición del derecho no se han realizado, no constituyen derechos adquiridos sino meras expectativas [...]”*

Así las cosas, para que se pueda predicar la existencia de un derecho adquirido deben cumplirse los siguientes supuestos: (i) las circunstancias específicas de la situación deben guardar identidad con los postulados legales que crean el derecho y; (ii) se requiere que el mismo haya ingresado al patrimonio de quien es su titular.

No obstante lo expuesto, en el caso concreto quedó establecido que las Resoluciones núms. 1618 de 30 de diciembre de 1994, 0235 de 28 de febrero de 1996 y 1654 de 30 de diciembre de 1996, por las cuales se reconoció el reajuste especial sobre la pensión causada por el señor Manuel Bayona Carrascal, fueron proferidas con desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

De esta manera, no es factible considerar la existencia de un derecho adquirido, puesto que el origen del reconocimiento del mismo es ilegal y en esa medida, no se adquirió el beneficio de acuerdo a los postulados del artículo 58 de la Constitución Política.

En conclusión: Las Resoluciones núms. 1618 de 30 de diciembre de 1994, 0235 de 28 de febrero de 1996 y 1654 de 30 de diciembre de 1996, expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, están viciadas de nulidad al reconocerle al señor Bayona Carrascal, a partir del 1 de enero de 1992, el reajuste especial de su pensión en un porcentaje superior al 50% establecido en el artículo 17 del Decreto 1359 de 1993.

#### 2.4.2. Decisión de segunda instancia.

En virtud de lo anterior, la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmará los numerales primero, cuarto, quinto, sexto,

noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimo tercero de la sentencia de 3 de marzo de 2011 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al declarar la nulidad de las Resoluciones núms. 1618 de 30 de diciembre de 1994, 0235 de 28 de febrero de 1996 y 1654 de 30 de diciembre de 1996.

En lo que se refiere a los numerales segundo, séptimo y octavo de la referida sentencia, la Sala teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite anterior estima que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la prestación pensional de jubilación causada por el señor Manuel Bayona Carrascal, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga.

Finalmente la Sala considera que no hay lugar a emitir un pronunciamiento frente a la Resolución núm. 1086 de 1 de diciembre de 1993, toda vez que la misma fue revocada directamente por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, a través de la Resolución núm. 1618 de 30 de diciembre de 1994, 11 años antes de que el referido fondo de previsión social formulase la presente demanda. (fols. 98 a 104 y 170 del cuaderno principal del expediente).

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

**FALLA**

Primero. Confirmar los numerales primero, cuarto, quinto, sexto, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimo tercero de la sentencia de 3 de marzo de 2011 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formulada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, contra el señor Manuel Bayona Carrascal. Se exceptúan los numerales segundo, séptimo y octavo de la referida providencia en cuanto, como quedó expuesto en precedencia, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, deberá seguir pagando la prestación pensional de jubilación causada por el señor Bayona Carrascal, hasta que subsista la obligación legal que así lo disponga.

Segundo. Comuníquese de inmediato al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, FONPRECON, la presente decisión con el fin de que adopte las medidas a que haya lugar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Reconocer personería al abogado César Enrique Sierra Lesmes, identificado con tarjeta profesional núm. 108.429 y cédula de ciudadanía núm. 3.010.331 de Bogotá D.C., en representación de la parte demandante en los términos del poder visible a folio 483 del cuaderno principal del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE. DISCUTIDA Y APROBADA EN SESIÓN DE LA FECHA.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Con impedimento

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA**

1 Según se observa en el certificado expedido por el Subsecretario General del Senado de la República visible a fols. 345 y 346 del cuaderno principal del expediente.

2 Con ellas se otorgó competencia al legislador para dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre los que incluyó a los miembros del Congreso de la República.

3 La Corte en sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub declaró la inexequibilidad de las expresiones “durante el último año”, “y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 por considerar que establecían un privilegio con respecto a los demás regímenes lo que vulneraba el principio de igualdad y no contribuía al financiamiento del sistema pensional. Así, ordenó para efectos de liquidar la pensión aplicar el artículo 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.

4 La Ley 4ª de 1992, en su artículo 22 dispone que rige a partir de la fecha de su promulgación, que lo fue el 18 de mayo de 1992, en el Diario Oficial No. 40451.

5 En concordancia con el artículo 7º del mismo Decreto 1359 de 1993.

6 Artículo 4º Decreto 1359 de 1993 literal a.

7 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección "A". Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C., siete (07) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-25-000-2006-08117-01 (3792-13). Actor: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - FONPRECON- Demandado: Margarita de Jesús Sánchez de Espeleta.

8 Sentencia C-249 de 2002.

9 Sentencia C-314 de 2004.

---

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 04:43:03