

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013).

Fallo. MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. DESCRIPTOR: Pensiones. RESTRICTORES: (1) Docentes. (2) Pensión gracia. (3) Descuentos SSS-Salud-. ASUNTO LITIGIOSO (palabras clave): PENSIÓN GRACIA: docentes. DEVOLUCIÓN DEL 12% DESCONTADO DE LAS MESADAS PENSIONALES POR CONCEPTO DE SALUD. REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD: NO HA PREVISTO QUE COTICEN SOBRE LA PENSIÓN DE GRACIA. LA LEY 819 DE 2003 LOS REMITIÓ A LA TASA DE COTIZACIÓN, PERO NO DEFINIÓ EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN. OMISIÓN DE LA LEY NO PUEDE SUPLIRSE CON INTERPRETACIÓN EN CONTRA DEL TRABAJADOR. REITERACIÓN DE LÍNEA. ADVERTENCIA ACERCA DE CONDENA EN COSTAS.

Demandante: FLOR ÁNGELA QUEMBA QUEMBA  
Demandado: CAJANAL EN LIQUIDACIÓN - UGPP (SUCESOR PROCESAL)  
Radicado: 850013333001-2012-00081-01 (2013-512)  
Juzgado de Origen: 1º Administrativo de Yopal  
Fecha decisión: 7-VI-2013

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia de segunda instancia en el ordinario de restablecimiento del derecho de la referencia, en el cual se controvierte la legalidad de descuentos a las mesadas pensionales, por concepto de salud. Promueve la alzada la entidad accionada.

## HECHOS RELEVANTES

Quien demanda es un docente en Casanare; obtuvo pensión de gracia a cargo de CAJANAL mediante Resolución 53589 del 11 de octubre de 2006, efectiva a partir del 3 de mayo de 2005; reliquidada mediante la Resolución 49348 del 9 de octubre de 2007, modificada por la Resolución 56491 del 18 de noviembre de 2008 (folios 40 a 51)

En dichos actos (R-53589, artículo 4º y R-49348, art. 5º), ordenó deducir de cada mesada el valor correspondiente para los servicios médico-asistenciales, acorde con la Ley 100/93.

### ASUNTO LITIGIOSO

Se discute la procedencia del descuento del 12 % con destino al sistema de seguridad social en salud sobre la mesada de quien percibe una pensión gracia.

La **parte actora** estimó que se infringió el ordenamiento social que rige a la pensión de gracia, porque CAJANAL ordenó y aplicó los descuentos por salud a sus mesadas pensionales, pese a que las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 (régimen especial docente) no establecen dichas deducciones por ese concepto y la Ley 100 de 1993 no se aplica a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (art. 279).

**Cajanal** enfatizó que los docentes están obligados a cotizar al sistema de seguridad social en salud por no existir disposición legal que los excluya.

### DECISIÓN RECURRIDA

El juez primero administrativo de Yopal profirió sentencia el 7 de junio de 2013 en la que<sup>1</sup>: i) declaró la nulidad parcial de las Resoluciones 53589 del 11 de octubre de 2006 y 49348 del 9 de octubre de 2007<sup>2</sup>; ii) ordenó el reintegro de las sumas descontadas por concepto de aportes a salud desde el 3 de octubre de 2009 hasta la fecha en que cesen los descuentos, iii) declaró prescritas las deducciones efectuadas con anterioridad al 3 de octubre de 2009, iv) ordenó la actualización de la condena, v) libró órdenes relativas a la ejecución y verificación del fallo, y vi) se abstuvo de condenar en costas (fol. 65).

Consideró que el marco normativo por aplicar<sup>3</sup> era el previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 43 de 1975, 91 de 1989, 100 de 1993 y 4ª de 1996 y el Decreto Reglamentario 1743 de 1966 y, con apoyo en precedentes de

---

<sup>1</sup> Minuto: 54:27.

<sup>2</sup> En cuanto ordenaron el descuento del 12% por concepto de aportes a salud sobre la pensión gracia reconocida a la demandante.

<sup>3</sup> Minuto: 56:26.

esta Corporación<sup>4</sup>, concluyó<sup>5</sup> que: i) la pensión gracia devengada por la parte actora no puede ser afectada con el descuento del 12% de que trata el sistema de seguridad social en salud previsto en la Ley 100 de 1993, ii) por adquirir el derecho a la pensión de jubilación la demandante no tenía que efectuar aportes a CAJANAL, iii) los docentes al estar adscritos a un régimen especial en virtud de la Ley 91 de 1989, no son destinatarios de la Ley 100 de 1993.

Con fundamento en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y según la fecha de presentación de la demanda declaró prescritas las deducciones realizadas con anterioridad al 3 de octubre de 2009<sup>6</sup>.

### FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La **entidad accionada**<sup>7</sup> (fol. 65), solicitó que se revoque el fallo apelado y en su lugar se nieguen las pretensiones. Argumentó que: i) no existe norma que excluya a los beneficiarios de la pensión gracia de la obligación de aportar al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud en los topes establecidos en la Ley 100 de 1993 y su reglamentación, norma aplicable ii) el sistema de seguridad social en salud es uno solo y está articulado para su financiación con los regímenes especiales, iii) todos los pensionados están obligados a cotizar salud en cumplimiento del principio de solidaridad que rige el sistema de seguridad social (artículo 14, inciso 2 del Decreto 1702 de 2002 por disposición del artículo 280 de la Ley 1993), iv) la demandada no se ha beneficiado ni ha incorporado a su patrimonio las sumas que por concepto de los descuentos han realizado pues los mismos han sido trasladados al FOSYGA, v) la jurisdicción administrativa está inhabilitada para emitir pronunciamiento de fondo por cuanto los actos enjuiciados decidieron el reconocimiento de la pensión gracia; no se reclamó en sede administrativa el descuento en ellos ordenado, impidiendo que la Administración se pronuncie sobre la continuidad o no del mismo.

<sup>4</sup> Solo indicó: sentencias del 31 marzo y 23 de junio de 2011, expedientes 2008-00282 y 2009-0011, respectivamente. Allí se precisó que: i) la pensión gracia no está sujeta a aportes, ii) la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003 se refieren a prestaciones diferentes a la pensión gracia, iii) la Ley 812 de 2003 aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 y no modificó las normas que regulan la pensión gracia, y iv) las Leyes 100 de 1993, 794 de 2003 y 812 de 2003 no establecieron suma alguna de aportes con cargo a esa pensión ni para su financiación.

<sup>5</sup> Minuto 57:02.

<sup>6</sup> Minuto 01:08:53.

<sup>7</sup> Interpuesto y sustentado en la audiencia inicial, a partir del minuto 01:15:29 hasta el 1:20:11.

### ACTIVIDAD PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

**Resumen de los alegatos. Parte Actora<sup>8</sup>.** Solicitó que el fallo apelado se confirme. Argumentó que la Ley 91 de 1989 determinó que el servicio médico asistencial está a cargo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Precisó que si se giran los descuentos al FOSYGA el monto de ese aporte solidario es del 1.5% y no del 12% y que a los docentes no se les aplica la Ley 100 de 1993 y resaltó que la demandada desconoce los precedentes de este Tribunal proferidos en casos similares.

**Entidad Accionada:**<sup>9</sup> Los ejes temáticos de su intervención se resumen así:

- El asunto debe examinarse acorde con el principio constitucional de solidaridad (arts. 1 y 48).
- Existe la obligación universal de cotizar para el sistema de salud sobre todos los ingresos, conforme a la Ley 100 de 1993, artículos 143, 157 y 280, en armonía con la Ley 812 de 2003, incisos 3 y 4 del artículo 81. Por ello las pensiones especiales no fueron excluidas de la contribución para salud, como así lo dicen otros tribunales del país, entre ellos Sucre y Meta.
- Deben tenerse en cuenta los Decretos 806 de 1998 (arts. 52 y 65) y 1703 de 2002 (arts. 2 y 14 inciso 2), los cuales, cada uno en su momento, establecieron la obligación de efectuar aportes sobre todas las pensiones.
- Seguir sosteniendo que los pensionados de gracia no están obligados a efectuar aportes sobre la totalidad de sus pensiones, que constituyen sus ingresos, establece una odiosa discriminación en cuanto a todos los demás obligados a contribuir y aportar al sistema de salud que sí deben aportar con la totalidad de sus ingresos.
- La pensión de gracia no hace parte del régimen especial establecido en la Ley 91 de 1989 (art. 15, numeral 1, letra -a-), la que por el contrario la suprimió, salvo la transición subsistente.
- No se entiende cómo es que la jurisdicción contencioso administrativa de Casanare no ha comprendido que todos, absolutamente todos, los pensionados en Colombia están en la obligación de aportar al sistema de seguridad social en

<sup>8</sup> Intervención del minuto 00:06:53 al 00:08:54.

<sup>9</sup> Intervención del minuto 00:00:09 al 00:24:35.

salud, no para que se les preste el servicio de salud, como desatinadamente se ha entendido, sino en cumplimiento del principio de solidaridad que rige el sistema de seguridad social en el país.

- La obligación de devolver aportes irregulares no puede corresponder a la pasiva, pues su destinatario es el FOSYGA; además, no pueden darse efectos retroactivos al fallo, dado que solo hasta ahora surgiría el deber de devolución.

**Concepto del Ministerio Público** (fol. 18 a 32). Solicitó revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar denegar las pretensiones. Consideró que no hay lugar a la devolución de los descuentos por salud de la pensión gracia de la actora, toda vez que pese a ser una prestación de naturaleza especial no está excluida de la aplicación de la Ley 100 de 1993, luego sus titulares y beneficiarios deben hacer los aportes al sistema de seguridad social en salud.

Argumentó que: i) la pensión gracia no está incluida dentro de la excepción del artículo 279 de la Ley 100 de 1993<sup>10</sup>, ii) todos los afiliados del régimen contributivo deben cotizar al sistema de salud, incluidos los pensionados como los jubilados, en desarrollo del principio de solidaridad (art. 48 C.P) y el artículo 2° Ley 100 de 1993, iii) en virtud del artículo 14 del Decreto 1703 de 2002 los beneficiarios de la pensión gracia de jubilación deben aportar en salud, y iv) en el hipotético caso, de que la pensión gracia se rija por la Ley 91 de 1989, sus beneficiarios también están obligados a cotizar (art. 8) y artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

### CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

**Examen formal.** Examinado el ritual según lo ordenado en el art. 132 del C. G. del P., en armonía con el art. 29 de la Carta, se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal; no se vislumbra necesidad de saneamiento de oficio.

Se proveerá decisión de mérito, puesto que la acción se instauró oportunamente por una persona natural capaz de hacer valer sus derechos y contra un centro presupuestal y de responsabilidad con personería jurídica, debidamente representado

---

<sup>10</sup> Se apoyó en la sentencia C-1027 de 2002, en la que se precisa que los regímenes exceptuados de la seguridad social integral son los determinados expresamente en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

y legitimado por pasiva, tanto en la perspectiva formal como en la material, como luego se precisará.

**El problema procesal.** En lo que atañe a la omisión de petición previa relativa a la cesación del descuento y reembolso de lo ya deducido, así como al agotamiento de la vía gubernativa, desde hace años esta Corporación ha precisado que es factible *demandar directamente el acto de reconocimiento de la pensión*, en el que simultáneamente se ordenan los descuentos para seguridad social en salud, sin que tengan que mediar solicitudes adicionales, menos recursos horizontales enteramente facultativos<sup>11</sup>, por las siguientes razones, reiteradas sistemáticamente en la línea acerca de esta temática:

Los descuentos de aportes para la salud. Este segundo aspecto (pretensión 2, condenas) fue inadecuadamente valorado por el a-quo; aunque es cierto que tampoco medió debate en sede administrativa orientado a que se *devuelva* lo ya deducido y se deje de aplicar el descuento, salta a la vista que la *orden de hacerlos* quedó consignada en el artículo 5º de la Resolución 35216 del 2008.

Si en ella se dejó expresamente advertido que no procedía recurso alguno (art. 9º) y de no ser ello fundado solo habría lugar al facultativo de reposición por haberse expedido por el representante legal de la entidad descentralizada, no se comprende por qué el fallo recurrido censuró omisión de deberes procesales que no existen: no era necesario agotar petición previa ni recurso, para impugnar una decisión que el actor estimó contraria al ordenamiento. Y ella fue clara y expresa en la resolución demandada<sup>12</sup>.

## 2ª PROBLEMA JURÍDICO DE FONDO

*Se trata de dilucidar si la pensión de gracia que devenga un docente puede ser afectada por descuentos con destino al sistema general de la seguridad social en salud, acorde con el modelo de sostenibilidad que introdujo la Ley 100 de 1993.*

**2.1 Tesis del Tribunal.** No y así se ratifica: desde hace más de tres años, en múltiples ocasiones se ha reiterado que *no existe norma expresa alguna que imponga esa carga* a los beneficiarios de la *gracia* que por liberalidad la Nación les confirió desde el año 1913, progresivamente extendida, porque no es una *pensión gobernada por el sistema de Ley 100* en torno a la cual se han producido diversas novedades

<sup>11</sup> Artículos 62, 63 y 135 del C.C.A.; y 74 y 76 del CPACA.

<sup>12</sup> TAC, sentencia del 7 de julio de 2011, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013331002-2009-00108-02 (2011-120).

legislativas, pero ninguna explícita que afiance el aludido descuento; ni siquiera la Ley 812 del 2003, porque esta niveló el *monto* (porcentaje) de los aportes que deben hacerse por los destinatarios del régimen especial de la Ley 91 de 1989 (era del 5% en el FPSM) con los que deben hacer todos los del régimen contributivo de la Ley 100 (12 o 12,5%).

2.2. Reiteración de precedente horizontal. La Sala concluyó en la fundación de línea:

Es claro que la expresión del Decreto 1703 de 2002 ya transcrita contiene una petición de principio: para que los *ingresos adicionales* que obtenga el cotizante – se entiende que diferentes a aquellos que lo hacen titular del régimen especial en salud – deban estar afectados a cotizaciones para el *sistema general* que administra Fosyga, es necesario identificar en *otra fuente legal* esa obligación específica, porque el reglamento no la hace surgir a la vida jurídica, sino que dispone cómo distribuir las prestaciones asistenciales y las económicas entre las EPS de régimen especial y el Fosyga, cuando ello acontezca.

Luego es infundada la apreciación de CAJANAL, de hacer fluir el deber de descontar, directamente de ese decreto. Ha de verificarse si lo consagraron los otros dos textos de la Ley 100 citados: artículos 279 y 280.

Del primero – art. 279 – fluye exactamente lo contrario: la exclusión en bloque de los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, del modelo de seguridad social *integral* de la Ley 100 (salud y pensiones), sin perjuicio del principio de favorabilidad por igualdad con el que fue modulado el precepto por la sentencia C-461 de 1995, aspecto que no atañe al caso (derecho a mesada adicional o su equivalente).

Y del segundo – art. 280 – surge una remisión a los *aportes para el fondo de solidaridad*, pero únicamente respecto de los consagrados en los artículos 27<sup>13</sup> y 204<sup>14</sup> de ese estatuto general. De manera que una vez más resulta fallido el

<sup>13</sup> ARTÍCULO 27. RECURSOS. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El fondo de solidaridad pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Subcuenta de solidaridad

a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

[...] 2. Subcuenta de Subsistencia

a) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley;

b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

[...] d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un 2% para la misma cuenta.

<sup>14</sup> ARTÍCULO 204. MONTO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES.

<Inciso 10. modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1º) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%).

razonamiento en que se edificó la defensa del acto acusado, salvo en lo que atañe a las beneficiarios de pensiones más altas, que deben cotizar un aporte puntual para las subcuentas de Solidaridad y de Subsistencia del Fosyga (art. 27) o respecto del incremento del medio por ciento que introdujo el art. 10 de la Ley 1122 de 2007, por el cual se modificó el art. 204 de la Ley 100.

Con la precisión que antecede, esta Corporación no encuentra cuál es la fuente legislada que autoriza a CAJANAL – o al FOPEP cuando la sustituya totalmente – para aplicar el descuento demandado a un docente beneficiario de pensión de gracia, de quien se predica la exclusión en bloque del sistema de seguridad social integral, en los términos del art. 279 de la Ley 100, porque fue la voluntad del legislador adscribirlo al régimen especial (para el caso en salud) que administra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, a cuyo sostenimiento concurren en el pasado los docentes con el 5% del *sueldo básico mensual* o de la *pensión que pague el Fondo*, sin referencia alguna a la *pensión de gracia* (art. 8º Ley 91 de 1989).

No basta para sostener lo contrario la genérica descripción que hace el art. 157 de la Ley 100: en virtud de la técnica legislativa allí se anuncia la vinculación de *todos los colombianos* al servicio de seguridad social en salud, pues se pretende la cobertura universal de esa prestación asistencial ofrecida por el Estado; pero el precepto específico para los *excluidos*, norma especial y posterior (art. 279), impone una interpretación sistemática con los resultados que ya se anunciaron: los docentes, beneficiarios del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, tienen su propia solución en salud, ratificada por la Ley 812 de 2003, de manera que no hacen parte del universo de *todos los colombianos* para los efectos de ese subsistema. Solamente algunos de ellos, vinculados más recientemente y de quienes no se prediquen “derechos adquiridos”, pudieran resultar afectados por las disposiciones de la Ley 797 de 2003, en lo que atañe a *pensiones*<sup>15</sup>.

Nótese que a partir de la vigencia de la Ley 812 de 2003 se introdujo otra novedad que sometió a los docentes destinatarios de la misma a las previsiones generales de la Ley 100 de 1993, en cuanto al régimen de *aportes* para seguridad social en salud, así:

“ARTÍCULO 81. RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LOS DOCENTES OFICIALES.

[...]

Los servicios de salud para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán prestados de conformidad con la Ley 91 de 1989, las prestaciones correspondientes a riesgos profesionales serán las que hoy tiene establecido el Fondo para tales efectos.

El valor total de la tasa de cotización por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio **corresponderá a la suma de aportes que para salud y pensiones establezcan las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003**, manteniendo la misma distribución que exista para empleadores y trabajadores.

La distribución del monto de estos recursos la hará el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en lo correspondiente a las cuentas de salud y pensiones.

...

Aunque el legislador se refirió a la *tasa de cotización*<sup>16</sup> y a su distribución entre empleadores y trabajadores, no se ocupó de precisar en modo alguno *el ingreso*

<sup>15</sup> ARTÍCULO 1o. El artículo 11 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 11. Campo de aplicación. El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general.

Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que le asiste a las partes y que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes.

<sup>16</sup> Por esta se entiende en el modelo, el *porcentaje* de los aportes; de ahí que el complemento de la primera oración aluda a *distribución* del mismo entre quienes concurren a ellos.

ARTÍCULO 3o. El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los

*base de liquidación* de dichos aportes. Y de nuevo tiene que registrarse que el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 en manera alguna hizo referencia al deber de contribuir sobre el ingreso constituido por la *pensión de gracia* que el legislador dejó a cargo de CAJANAL, a cuya liquidación habrá de suplir el FOPEP.

[...] Ha de precisarse que las disposiciones que anteceden a la Ley 91 de 1989 quedaron insubsistentes a partir de la promulgación de este estatuto, luego no permiten construir premisas normativas sólidas para resolver el caso; igualmente, que ya se han indicado las razones para concluir diferente a partir de la interpretación concordada y sistemática de los artículos 27, 157, 204, 279 y 280 de la Ley 100 de 1993. Resta señalar por qué se mantendrá la posición que se ha anunciado por esta colegiatura, pese a las variantes que ofrece el fallo de tutela citado [T-359 del 2009], que a su vez reenvía al art. 143 de dicha ley.

Este precepto, que hace parte del Capítulo IV "Disposiciones Finales del Sistema General de Pensiones", dice:

ARTÍCULO 143. REAJUSTE PENSIONAL PARA LOS ACTUALES PENSIONADOS. A quienes con anterioridad al 1o. de enero de 1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán derecho, a partir de dicha fecha, a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la presente Ley.

La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.

[...]

Luego, si se adopta como premisa analítica válida que los docentes, adscritos como lo estaban por mandato de la Ley 91 de 1989 al sistema especial de seguridad social integral que administra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y que por ello no eran destinatarios de las disposiciones de la Ley 100 de 1993 (art. 279), no es evidente que la pensión de gracia de quien la causó y obtuvo con efectos fiscales a partir del 12 de julio de 1999 (Resolución 21612 del 2002, folio 51, c.2), haya sido reajustada en los términos del art. 143 del sistema general, dispuestos para las pensiones "de vejez o jubilación, invalidez o muerte", reconocidas hasta el 31 de diciembre de 1993.

[...] De manera que los razonamientos del supremo juez constitucional se edificaron en torno a presupuestos fácticos diferentes a los que ahora se ventilan ante el juez natural del acto administrativo<sup>17</sup>, porque: i) la actora no obtuvo una pensión de gracia antes del 1º de enero de 1994, luego no pudo ser beneficiaria del reajuste general compensatorio previsto en el art. 143 de la Ley 100 de 1993, ni puede inferirse que la suya se haya liquidado de una manera diferente a la regla legal general para incorporar la corrección necesaria para preservar su valor, ante la carga que introdujo dicho nuevo precepto; ii) la docente demandante no pudo obtener los servicios asistenciales de CAJANAL, ni venía contribuyendo a su sostenimiento para la seguridad social en salud ni tenía el deber legal de hacerlo con anterioridad a la vigencia de la Ley 100, porque en su condición de educadora activa solo podía aprovechar los del *sistema especial* administrado por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, con exclusión de cualquier eventual concurrencia del *sistema general* adscrito al Fosyga y a las EPS de ese modelo, por expresa disposición legal (Ley 91 de 1989, artículos 4º, 5º y 8º; Ley 100 de 1993, art. 279; Ley 812 de 2003, art. 81).

Subsiste entonces el interrogante central que orientó las conclusiones de la Sala: *si la pensión de gracia es uno de los emolumentos laborales de un docente que contribuye al sostenimiento de las prestaciones asistenciales en salud con aportes*

---

trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. [...]

<sup>17</sup> Esa sentencia dilucidó que la discusión económica (devolución de los descuentos para salud) no era propia de la tutela, pues ni se encontró que fueran violatorios de derechos fundamentales, ni podía prima facie inferirse que carecieran de sustento legal, aspectos que debían clarificarse por otra vía judicial.

*liquidados sobre su ingreso básico mensual o sobre la pensión que le paga el Fondo, ¿cuál es la fuente **legal** que lo obliga a cotizar también sobre la pensión de gracia?; ya se vio que ni el sistema de fuentes ni la sentencia T-359 de 2009 ofrecen una respuesta persuasiva. Y ella no puede construirse judicialmente en virtud de la interpretación desfavorable al trabajador, porque se aparta del principio constitucional de la *condición más beneficiosa* cuanto se constata un vacío normativo (art. 53 de la Carta Política)<sup>18</sup>.*

Esa lectura armónica y sistemática del sistema de fuentes fue expresamente reiterada en sentencia posterior, en la cual se ofrecieron las siguientes conclusiones complementarias:

Así las cosas, cuando se analizan en conjunto las normas que regulan la pensión gracia y las relativas a aportes contenidas en las Leyes 100/93, 797/03 y 812 del mismo año, se encuentra que:

- La pensión gracia, de acuerdo con las normas que la regulan: Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 4 de 1996 y 91 de 1989, es una prestación que no está sujeta a aportes.
- Las Leyes 100/93 y 797/03 no se refieren a esta prestación sino a otro tipo de pensiones.
- Cuando se examina la Ley 812 de 2003 se encuentra que su objeto fue aprobar el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario, mas no modificar la regulación sobre la pensión gracia contenida en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 4 de 1996 y 91 de 1989.
- Las Leyes 100/93, 797/03 y 812 del mismo año no establecieron suma alguna de aportes con cargo a esa pensión, ni para su financiación (porque es liberalidad de la Nación) ni para la prestación asistencial.
- El acto administrativo demandado, es decir, la Resolución No. 26844 del 17 de junio de 2008, artículo quinto de su parte resolutive, ordenó deducir de cada mesada pensional el valor correspondiente a los servicios médico- asistenciales establecidos en la Ley 100 de 1993, **no obstante la inexistencia de norma que autorice el descuento del 12% para salud**. Es decir, existe una violación de normas superiores por aplicación indebida de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 4 de 1996, 91 de 1989, 100 de 1993, 797 de 2003 y 812 del mismo año<sup>19</sup> (...).

Nótese que desde entonces se ha indicado la consolidación de la orientación jurisprudencial para este Distrito, con los efectos inicialmente previstos en el art. 114 de la Ley 1395 de 2010, adoptados igualmente por el art. 103 de la Ley 1437, y que

---

<sup>18</sup> TAC, sentencia del 31 de marzo del 2011, ponente Néstor Trujillo, radicado 850013331001-2008-00282-01 (2010-567). Reiterada en fallos del 7 de julio y 15 de septiembre del 2011, del mismo ponente, expediente 850013331002-2009-00108-02 (2011-120) y 850013331002-2010-00167-01. Sentencias del 14 de marzo y 8 de agosto de 2013, radicado 850013331703-2012-00019-01 y 85001-3331-002-2011-00804-01, ponente C.A. Hernández. Sentencias del 23 de agosto de 2012, 6 de junio y 22 de agosto de 2013, radicados 85001-3331-002-2010-00244-01 y 85001-3331-002-2011-00088-01, 85001-3331-701-2012-00070-01 y 85001-3331-002-2011-00775-01, respectivamente, ponente H. A. Ángel Ángel. Sentencia del 23 de junio del 2011, ponente J. A. Figueroa Burbano, expediente 850013331001-2009-00011-01.

<sup>19</sup> TAC, fallo del 23 de junio del 2011, ponente J. A. Figueroa Burbano, expediente 850013331001-2009-00011-01.

vincula a los jueces de esta jurisdicción, *salvo fundada mejor argumentación en contrario*, acorde con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, que concuerdan con los desarrollos del principio de igualdad y el prudente ejercicio del arbitrio judicial. Desde luego, esa antigua advertencia está dirigida igualmente a la parte pasiva *para que no siga insistiendo en apelaciones de formato* que nada agregan a la argumentación sistemáticamente vencida en juicio<sup>20</sup>.

3ª **Los argumentos supuestamente “nuevos” ofrecidos en la audiencia.** La Sala instó categóricamente a quien llevó la vocería de la parte pasiva a que *expusiera concretos y específicos argumentos nuevos* para refutar la línea consolidada que ha ofrecido este Tribunal. La *lectura* que hizo no cumplió dicha carga, como pasa a revelarse, con somera disección de lo que *leyó* la apoderada, ciertamente más denso que el escueto recurso de apelación:

- *Obligación universal de cotizar para el sistema de salud sobre todos los ingresos, conforme a la Ley 100 de 1993, artículos 143, 157 y 280, en armonía con la Ley 812 de 2003, incisos 3 y 4 del artículo 81: no es fundado. Ya se demostró que la premisa analítica de la pasiva adolece de la falacia lógica de la petición de principio, pues empieza por indagar cuál es la norma que exonera de la obligación de contribuir, pero no ha podido indicar cuál sea la ley que imponga dicha obligación respecto de la pensión gracia. Nadie requiere ser liberado de una carga que el sistema de fuentes no le ha impuesto. Y las que adujo en su defensa no la imponen, como ha quedado expuesto conforme a técnicas de interpretación judicial enteramente pulcras en el cuerpo dogmático que reitera esta sentencia.*
  
- *Las pensiones especiales no fueron excluidas de la contribución para salud, como lo reconocen otros tribunales del país: no es fundado e incurre en doble*

---

<sup>20</sup> La alusión de la recurrente a soluciones diferentes de otros tribunales en nada cambia el escenario: el principio de autonomía judicial, ejercido razonada y responsablemente, permite que en cada distrito haya soluciones que no siempre coinciden. Salvo *unificación* por el Consejo de Estado, para que se conformen *precedentes vinculantes*, no basta invocar la autoridad de otros jueces: hay que ofrecer *argumentos*.

falacia de la argumentación. Una, por la invocación de la *autoridad* de otros jueces colegiados pares, con desconocimiento de la autonomía judicial; no por extendida en la judicatura una determinada interpretación, tiene más ni menos fuerza. Son las *razones* que exponen los jueces las que se ponderan por su consistencia y coherencia con el sistema de fuentes. Y gira en torno a la misma *petición de principio*: por supuesto que los docentes pensionados con cargo a su propio sistema tienen que contribuir para salud y lo hacen. No es lo que se discute; lo es *por qué deban contribuir incluida la pensión de gracia*, que ni la paga el FPSM, ni está sujeta a aportes, ni hace parte del Sistema General de Seguridad Social de Ley 100. Y en la porfiada posición de la demandada no se ha dicho por qué.

- *Principio constitucional de solidaridad (arts. 1 y 48)*: es un mandato de optimización que desarrolla el sistema de fuentes. Pero allí no dice qué deba hacerse concreta y específicamente con la fijación del IBC en salud respecto de la pensión de gracia. No basta, otra vez, remitir a la estructura general de Ley 100, porque ella *no resuelve los interrogantes* que el marco dogmático que esta Corporación aplica ha propuesto a la pasiva hace varios años en decenas de fallos. Y la Sala tiene clarísimo que los beneficiarios de pensiones más altas sí deben cotizar para el fondo de solidaridad, como ya quedó advertido en la parte abstracta del fallo.
- *Deben tenerse en cuenta los Decretos 806 de 1998 (art. 52 y 65) y 1703 de 2002 (art. 2 y art. 14 inciso 2)*: no es fundado. Los decretos de desarrollo del modelo *legal* de Ley 100 ni pueden variar la estructura normativa superior; ni aplican a los docentes porque ellos tienen *doble especialidad de su régimen de seguridad*, tanto en pensiones, como en salud.
- *Exonerar a los pensionados de gracia de efectuar aportes sobre la totalidad de sus pensiones que constituyen sus ingresos, establece una odiosa discriminación frente a los demás obligados que sí deben aportar*

*con la totalidad de sus ingresos: argumento de conveniencia. Podría ser relativamente fundado; pero no son los jueces los que expiden las leyes y, salvo que sean declaradas inconstitucionales por la Corte o ameriten inaplicarlas por vía de excepción, simplemente se interpretan y deducen consecuencias. Ejercicio, se repite, que obedece a principios constitucionales ineludibles, consagrados entre otros en el art. 53 de la Carta, acorde con los cuales, si hay real antinomia o vacío legal, debe optarse por la solución *más favorable* o reivindicar la *condición más beneficiosa al trabajador*.*

- *La pensión de gracia no hace parte del régimen especial establecido en la Ley 91 de 1989 (art. 15, numeral 1, letra -a-), la que por el contrario la suprimió, salvo la transición subsistente: irrelevante. No está en discusión la naturaleza de la pensión de gracia; y la desaparición es relativa, porque subsistirá hasta cuando el último de sus beneficiarios la cause y adquiera, pues quedó, además, constitucionalizada su preservación para el grupo de docentes antiguos en los términos del A.L. 1 de 2005. Y de la progresiva extinción del beneficio, nada se infiere en lo que atañe al deber de cotizar sobre la gracia para el sistema de seguridad en salud. Sigue girando la pasiva en torno a la misma falacia argumentativa: reitera y repite, porque no puede construir una razón seria que señale *dónde está el mandato legal* que haya impuesto a los docentes la obligación de cotizar *por esa pensión*, para sumarla al IBC de su pensión ordinaria, o a su salario, según el caso.*
  
- *No se entiende cómo es que la jurisdicción contencioso administrativa de Casanare no ha comprendido que todos, absolutamente todos, los pensionados en Colombia están en la obligación de aportar al sistema de seguridad social en salud, no para que se les preste el servicio de salud, como desatinadamente se ha entendido, sino en cumplimiento del principio de solidaridad que rige el sistema de seguridad social en el país: infundado e irrespetuoso. Citar a otros tribunales que*

sostengan tesis diferentes, que esta Corporación ha refutado clara y concretamente, no es argumento. Invocar la supuesta mayor autoridad de otros, no es argumento. Atacar a quien sostiene lo contrario a la posición propia, no es argumento.

Lo que tiene que hacer la parte es expresar con carga calificada de argumentación, por qué el análisis sistemático de la regulación de la *gracia*, del bloque normativo relativo a prestaciones docentes (Ley 91 de 1989 y posteriores) y de los efectos de la exclusión de los docentes de *todo el sistema de seguridad social de Ley 100* (para los beneficiarios del tratamiento legal especial), *salvo favorabilidad*, han sido inferencias jurídicas equivocadas.

Basta contrastar la síntesis precedente de las supuestas *nuevas razones* que ofreció la pasiva en la audiencia de alegaciones, con la estructura argumentativa del marco abstracto de esta sentencia, que los abogados de la defensa y los administradores de la demandada tienen el deber de conocer *hace años*, para identificar que *nada nuevo se trajo* y que la reiterativa invocación del principio de solidaridad y de la universalidad del deber de aportar por régimen contributivo sobre los ingresos de quienes se rigen por Ley 100 en salud, *no aplica* a los docentes respecto de la pensión de gracia, porque el legislador *no ha establecido clara, expresa y concreta obligación de hacerlo* y los jueces no pueden inventarse – contrariando el art. 53 de la Carta – una exacción a cargo del trabajador, sin autorización legal.

**4ª La obligación de devolver aportes irregulares y los efectos retroactivos del fallo.** Aunque tampoco constituye novedad alguna, se hará referencia específica a estas dos aristas de los alegatos de la pasiva.

En cuanto a lo primero, esta Corporación ha indicado tiempo ha por qué es CAJANAL (ahora UGPP que la sucede por ministerio de la ley) la obligada a devolver los aportes y no el FOSYGA, al que ni siquiera es necesario convocar a juicio. Se ha dicho:

4ª El problema jurídico y la tesis conductora. Se trata de dilucidar si la calidad de receptor o destinatario del descuento de aportes para la seguridad social en salud, para el caso respecto de una pensión de gracia, convierte al administrador del FOSYGA en litisconsorte necesario por pasiva de la entidad que reconoce y paga la pensión, la que a su vez ordenó dicho descuento.

La respuesta judicial es negativa, reiterativa, una vez más. Un razonamiento extremo permite comprender los alcances de una solución diferente: tratándose de retención en la fuente del IVA, o del gravamen mismo, que se distribuye entre la Nación y centenares de entes territoriales a través del Sistema General de Participaciones, haría indispensable que toda discusión relativa a la liquidación de esa exacción tuviera como litisconsortes pasivos a todos los entes públicos a cuyas arcas llegue o pudiera llegar algún peso de tales descuentos. Y eso es bien sabido no ocurre jamás: comparece la DIAN, persona jurídica pública, como único contradictor.

5ª Reiteración de precedentes. Con ocasión de una problemática similar, en sede de fallo, dispuso este Tribunal para refutar la posición por la que ahora aboga la recurrente:

La Sala no prohija esa perspectiva. Concurren tres razones centrales, a saber: 1ª el acto de reliquidación de la pensión de gracia fue expedido por CAJANAL y contiene la orden de descontar aportes conforme a la Ley 100, con destino a la seguridad social en salud (...); 2ª la petición de devolución del aludido aporte para salud fue dirigida a CAJANAL, cuya administración la estudió y denegó expresamente, mediante el acto acusado, cuya procedencia es inequívocamente atribuible a esa persona jurídica pública; y 3ª, dicha decisión se produjo sin hacer la mínima glosa a la competencia funcional ni a la calidad de contradictor que le asignó el demandante<sup>21</sup>.

Más recientemente, al resolver un recurso cuyo núcleo esencial es idéntico al presente, la Corporación mantuvo ese lineamiento así:

3.5.- Como se observa, nuestra normatividad es absolutamente clara al señalar que existe litisconsorcio necesario cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos.

En el caso que nos ocupa:

- i) El Ministerio y el Fosyga no expidieron el acto administrativo demandado.
- ii) La nulidad impetrada ni la reparación consecuencial son relaciones o actos que por su naturaleza no puedan resolverse sin la comparecencia del Ministerio de Protección Social y el Fosyga; tampoco existe disposición legal que así lo contemple.
- iii) Esta Corporación ya se ha pronunciado sobre el tema<sup>22</sup>. En la primera providencia mencionada se señaló:
  - a. *Tal como quedó plasmado en el numeral anterior al analizar el problema jurídico principal (aportes en salud sobre pensión gracia), la pensión gracia es una prestación especial que se regula por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 4 de 1996 y 91 de 1989 y no está sujeta a aportes.*
  - b. *Quien ordenó el descuento de aportes en salud sobre esa prestación, sin que hubiere lugar a ello en la Resolución 59705 del 26 de diciembre de 2007, fue CAJANAL EICE, hoy en liquidación. En consecuencia, quien debe abstenerse de seguir descontando aportes por ese concepto es también esa entidad y en ello le asiste la razón al Ministerio Público. Ahora bien, como a raíz de la orden dada indebidamente por CAJANAL se efectuaron unos descuentos no ajustados a la ley, quien debe responder por ello es esta entidad y no otra.*
  - c. *El hecho de que el FOPEP sea el pagador material de esa prestación y que este sea administrado por el Ministerio de la Protección Social, no implica que deba vinculárselos al proceso, porque no es el autor del acto administrativo demandado, ni del reconocimiento de la pensión, ni de la ordenación del descuento indebido; y porque el pago de la pensión gracia por parte del FOPEP está supeditado al giro de los dineros por parte de CAJANAL.*
- iv) En consecuencia, no son de recibo los argumentos expuestos por la apelante y por el contrario si lo son los señalados por el a-quo, la parte demandante y el agente del Ministerio Público, motivos por los cuales se confirmará la providencia recurrida<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> TAC, sentencia del 31 de marzo de 2011, ponente Néstor Trujillo González, expediente 850013331001-2008-00282-01 (2010-567). Se corrige en la cita error de año (no es 2010).

<sup>22</sup> Tribunal Administrativo de Casanare. Sentencias del 3 de agosto de 2011 dentro de las radicaciones 850013331001-2008-00279-01, 85001-3331001-2009-00010-01. M.P. José Antonio Figueroa Burbano; y fallos del 31 de marzo de 2010 (sic) radicación 850013331001-2008-00282-01, 15 de septiembre de 2011 850013331002-2010-00167-01, M.P. Néstor Trujillo González, entre otros.

<sup>23</sup> TAC, auto del 23 de mayo de 2013, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 850013333001-2012-00069-01.

Conclusión. Como puede verse en la somera reseña de pronunciamientos de varias épocas, en este Distrito ya se dilucidó que la parte pasiva está bien y suficientemente integrada por CAJANAL E.I.C.E. (ahora en liquidación), cuando se discute la legalidad del descuento de aportes para seguridad social en salud respecto de una pensión de gracia, por ser: i) la autoridad que lo ordenó; ii) el ente que lo realizó originalmente, sustituida luego en su función por el FOPEP; y iii) la que atiende las reclamaciones y solicitudes (cuando concurren) y mantiene su perspectiva de ser dicho descuento legítimo según su propia lectura del ordenamiento.

Las sentencias de esta serie han indicado que si la pretensión prospera, a partir de su ejecutoria cesa el descuento; esto es, FOSYGA no lo recibirá más. Y que lo ya retenido deberá ser devuelto al interesado por la Caja, sin perjuicio de su derecho a obtener el reembolso de quien recibió lo que nunca debió girársele. Todo el panorama procesal y de fondo ha sido estudiado y resuelto y a ello ha de estarse para el caso concreto<sup>24</sup>.

Nótese que FOSYGA *recibe* la transferencia que le ha hecho la demandada; ni la ordena, ni hace los descuentos. Luego lo será el centro de imputación presupuestal autónomo y generador de la decisión ilegal – la orden de descontar y la negativa a devolver – el que tenga que asumir las consecuencias directas de su conducta irregular; desde luego, sin perjuicio de acudir, bajo su propio riesgo, a obtener del FOSYGA el pertinente reembolso. Como no fue el docente quien infringió el ordenamiento, sino víctima de la violación, no tiene por qué imponérsele la carga de gestión de obtener la devolución. Es una problemática interadministrativa ajena al demandante.

Y en cuanto al efecto retroactivo del fallo, aquí sí cabe decir que es incomprensible cómo la vocería jurídica de la accionada no conoce décadas de jurisprudencia acerca de los efectos de la nulidad de los actos y contratos, en todas las jurisdicciones por igual: la sentencia *no constituye el vicio* por el que se anulan; *declara su existencia* y ello significa que *siempre existió el defecto en el acto*, para el caso, de manera que al quebrarse la presunción de legalidad las cosas se retrotraen al momento en que se adoptaron las determinaciones anuladas, como si jamás hubieran nacido jurídicamente. O como dicen los eruditos del latín: el fallo que declara la nulidad del acto tiene efectos ***ex tunc***. ¿Suficiente refutación?

**5ª Conclusión.** La sentencia apelada será confirmada, indudablemente como lo concluyó el a-quo hay lugar a declarar la nulidad del acto demandado, a condenar a la

---

<sup>24</sup> TAC, auto unitario del 5 de junio de 2013, magistrado Néstor Trujillo González, radicado 850013333001-2012-00068-01. En idéntico sentido, decisión colegiada del 30 de mayo de 2013, del mismo ponente, radicado 850013333002-2012-00073-01.

entidad accionada a liquidar y pagar los descuentos efectuados a la demandante, en los términos precisados en la sentencia apelada y a ponerle fin a dichos descuentos.

**6ª Costas**<sup>25</sup>. El Tribunal ha reiterado la línea que abrió en un fallo de este mismo año acerca de la ponderación de la conducta de las partes para decidir sobre costas<sup>26</sup>, prescindiendo de ellas cuando encuentra legítimo y serio el disenso de la parte recurrente que resulte vencida en segunda instancia.

Pese a la franca pobreza de la argumentación ofrecida en el recurso de apelación, la pasiva amplió al menos formalmente los fundamentos jurídicos de su discrepancia en la audiencia; se reconoce el esfuerzo de abundar en razones, aunque con la debilidad lógica ya revelada, lo que por esta vez permite prescindir de costas, pues se ha brindado a la Sala la oportunidad de refutar, de nuevo<sup>27</sup>, las premisas supuestamente serias que este juez colegiado *no ha comprendido*, a pesar de la *autoridad* de sus pares que piensan lo contrario. Pero solo por esta vez<sup>28</sup>. Queda advertida la pasiva: si persiste en su porfiada posición, *sin cumplir la carga de argumentación calificada* que ofrezca respuesta contundente a la dogmática que esta Corporación ha expuesto por años, en torno a la *inexistencia de obligación legal de cotizar sobre la pensión de gracia para el FOSYGA* o el sistema de seguridad social en salud, el desgaste al que somete injustificadamente al servicio de Justicia, con apelaciones que dicen lo mismo que expresaron en contestaciones de demanda y alegatos de primer grado, otra vez leídos en la audiencia o reproducidos en la etapa de alegaciones de segundo grado, tendrán que imponerse costas, cada vez más severamente.

Esta colegiatura no pretende cercenar el derecho de las partes de expresar sus reparos a las decisiones de los jueces del Distrito; es su legítima opción, pero tiene que ejercerse responsablemente. La eficiencia y la eficacia de la Jurisdicción no podrán alcanzarse aunque se aumente la oferta de justicia, si el litigio no se hace más serio, riguroso y si la réplica a las providencias en las instancias no está revestida de una razonable y razonada argumentación. No se trata de apelar por simplemente recurrir; la alzada no es para

<sup>25</sup> La procedencia se rige por el art. 188 CPACA; ver también art. 392 del C. de P.C. y arts. 81 y 365 del C.G.P.

<sup>26</sup> Sobre condena en costas en el nuevo sistema por audiencias ver: sentencia del 28 de febrero de 2013, expediente 850012333002-2012-00201-00; auto de segunda instancia del 21 de marzo de 2013, expediente 850013333001-2012-00030-01 (interno 2013-00180-01); sentencia (ACU) del 25 de abril de 2013, expediente 850012333002-2013-00084-00; sentencia del 20 de junio de 2013, expediente 850012333002-2012-00243-00; autos de segunda instancia del 10 de octubre de 2013, expedientes 850013333002-2013-00194-01 y 850013333002-2013-00203-01; sentencias del 17 de octubre de 2013, radicados 850012333002-2013-00008-00 y 850013333002-2012-00107-01, toda la serie con ponencias del magistrado Néstor Trujillo González.

Exactamente en la misma dirección, fallo del 18 de abril de 2013, radicado 850012331001-2012-00213-00 y autos del 6 y del 11 de junio de 2013, expedientes 850013333002-2012-00074-01 y 850013333-002-2012-00044-01, entre otros, ponencias del magistrado José Antonio Figueroa. La línea es uniforme y ha sido adoptada por la Corporación en pleno.

<sup>27</sup> Entre otras que han estudiado este mismo problema jurídico: sentencias del 31 de marzo, 7 de julio y 15 de septiembre de 2011, radicados 850013331001-2008-00282-01, 850013331002-2009-00108-02 y 850013331002-2010-00167-01, respectivamente, ponente N. Trujillo González. Sentencia del 14 de marzo y 8 de agosto de 2013, radicado 850013331703-2012-00019-01 y 85001-3331-002-2011-00804-01, ponente C.A. Hernández. Sentencias del 23 de agosto de 2012, 6 de junio y 22 de agosto de 2013, radicados 85001-3331-002-2010-00244-01 y 85001-3331-002-2011-00088-01, 85001-3331-701-2012-00070-01 y 85001-3331-002-2011-00775-01, respectivamente, ponente H. A. Ángel Ángel. Sentencia del 23 de junio del 2011, ponente J. A. Figueroa Burbano, expediente 850013331001-2009-00011-01. Los anteriores pronunciamientos han sido, unos con ocasión de alzadas promovidas por las partes y otros en consulta.

<sup>28</sup> Excepcionalmente se ha impuesto la condena en costas, por recursos infundados u otras conductas procesales temerarias o dilatorias. Entre ellas, ver autos unitarios del 9 de agosto de 2013, radicado 850013333002-2012-00120-01; del 7 de octubre de 2013, radicado 850013333002-2012-00098-01, ambos del magistrado Néstor Trujillo González. Igualmente, decisión colegiada del 27 de agosto de 2013, expediente 850013333001-2012-00074-01, ponente Néstor Trujillo González.

aventurar. Y aquí ha quedado evidenciado que la apelación se instauró *por sí acaso*, sin ofrecer sólido soporte conceptual a la tesis de la recurrente.

El disenso serio, se ha dicho aquí siempre, es bienvenido. Pero no la apelación como por cumplir; ni la lectura improductiva de lo que se ha debatido una y otra vez de idéntica manera, infructuosamente. Ya es hora de mejorar el discurso; o de provocar decisión eventualmente unificadora del superior funcional. Los caminos procesales existen y, desde luego, no es el juez colegiado quien debe impulsarlos.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1º CONFIRMAR la sentencia del 7 de junio de 2013, proferida por el juez primero administrativo de Yopal, por la cual definió las pretensiones de FLOR ÁNGELA QUEMBA QUEMBA, contra CAJANAL en liquidación-, que se entiende impuesta a la UGPP en calidad de sucesor procesal.

2º Sin costas en esta instancia.

3º En firme lo resuelto, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas copias y constancias en los registros de Secretaría.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta. NRD Quemba Quemba Vs. Cajanal en liquidación- UGPP sucesor procesal).

Los magistrados,

  
 JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

  
 NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

  
 HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL

NTG/Lida