

**Notas para la prensa – providencias Sala del 02, 04 y 18 de julio - Despacho 002**  
**Magistrado ponente: Néstor Trujillo González**

**Asunto:** *Suministro de agua potable en óptimas condiciones de calidad y cantidad a urbanización de Yopal – acción popular.*

**Temas tratados:** Urbanización Villa David del municipio de Yopal. Aprobación de pacto parcial. Suministro de agua potable en óptimas condiciones de calidad y cantidad: integración del asentamiento a cobertura de la EAAAY. Fase preparatoria para entrega a punto del sistema a la EAAAY como *prestador del servicio de acueducto: obligaciones de Yopal y de la EAAAY.*

**Lo que está en discusión:** Se trata de proveer acerca del pacto parcial configurado entre algunas de las partes en lo que atañe a la prestación del servicio público domiciliario de acueducto a los habitantes de la urbanización Villa David del municipio de Yopal. Para las demás problemáticas que también son objeto de la acción popular (alumbrado público, pavimentación de vías, seguridad, entre otras), no hubo acuerdos.

El municipio de Yopal se comprometió a llevar a cabo etapa preparatoria de los elementos que integran el sistema de acueducto de la urbanización Villa David con la previsión de tener listo el sistema para entregarlo a la EAAAY, puesto a punto, el 02/09/2019. A partir del 02/12/2019 se integrará la urbanización Villa David a la cobertura de servicio municipal de la EAAAY.

**Respuesta del Tribunal:** La responsabilidad por la prestación del servicio público de acueducto, que garantice el suministro de agua potable, está en cabeza del municipio de Yopal de acuerdo con lo establecido en los artículos 311, 334 y 335 de la Constitución, la Ley 142 de 1994 y artículos 2 y 5 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 76 de la Ley 715; por tanto, es la entidad llamada a responder directamente por la vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de la urbanización Villa David. Sin embargo, la Sala encuentra plausible la opción de pacto parcial, mediante la concurrencia concertada entre el ente territorial y la EAAAY, porque: i) las autoridades administrativas identifican y comprometen a corto plazo en tres (3) fases sus propias capacidades con el fin de garantizar el suministro de agua potable; ii) la comunidad recibirá alivio para dicha necesidad más apremiante, la cual tiene que ver con el suministro del líquido en condiciones de continuidad, calidad y cantidad; iv) todo lo que ahora se realice e invierta se orienta a la finalidad que se persigue en el proceso popular, sin que se vislumbre peligro de perderse las inversiones, pues se trata de consolidar solución definitiva respecto de la operación permanente de la PTAP para la urbanización Villa David y; v) se contemplan algunas actividades complementarias para la estación de bombeo del sistema de agua residual que el municipio de Yopal se comprometió a realizar y respecto de las cuales las partes no tuvieron reparo alguno.

**Resolutiva: (02/07/2019).** Aprueba el **pacto parcial** de cumplimiento dentro del presente proceso popular conformado por la parte actora, el municipio de Yopal y la EAAAY.

Radicación:	850012333002-2018-00071-00
Demandante:	CARLOS ANDRÉS POLANÍA TOVAR
Demandado:	MUNICIPIO DE YOPAL y CORPORINOQUIA
Medio de control:	POPULAR

\*\*\*\*\*

**Asunto:** *Contrato realidad. Servicios administrativos permanentes misionales en despacho del gobernador.*

**Temas tratados:** Prevalencia de la realidad sobre las formas. Hechos constitutivos de indicios de relación subordinada (permanencia y horarios). Sucesivas OPS destinadas al apoyo en procesos administrativos del despacho del gobernador y Secretaría Privada de la Gobernación de Casanare (actividad misional). Intervalos superiores a 15 días entre contratos de prestación de servicios: solución

de continuidad para el reconocimiento de relación laboral subyacente y cómputo de prescripción. Precedente unificador CE-SUJ2-5-2016: prescripción de emolumentos y de reembolso de aportes; no prescripción de obligaciones frente a seguridad social en pensiones.

**Lo que está en discusión:** Se controvierte la existencia de relación laboral subyacente, disimulada por OPS o contratos de prestación de servicios celebrados entre la actora y la pasiva, inicialmente para el acompañamiento de proyectos que fomentaran el buen uso del tiempo libre de los jóvenes del departamento de Casanare (programa de acción social) y, posteriormente, para el apoyo de los distintos procesos administrativos llevados a cabo en el despacho del gobernador con el fin de fortalecer canales de comunicación con la comunidad en general.

Las partes reconocen la existencia de una relación laboral, pero discuten aspectos relacionados con el periodo que la cubre, ante presuntas inconsistencias entre la motivación y la resolutive de la sentencia de primer grado, configuración del fenómeno de la prescripción y pretensiones respecto de las cuales, al parecer, el a- quo guardó silencio, tales como el reconocimiento de la licencia de maternidad de la demandante.

**Respuesta del Tribunal:**

I) Están acreditados los presupuestos para reconocer la existencia de una verdadera relación laboral subyacente, bajo la apariencia documental de los *contratos de prestación de servicios profesionales* suscritos por la señora Andrea Mylena Suárez Velásquez con el departamento de Casanare, en varios lapsos desde agosto de 2008 hasta diciembre de 2011. Sin embargo, ha operado el fenómeno de la prescripción respecto de todo aquello que antecede al **20 de enero de 2011** pues el bloque anterior al contrato 0043 de 2011 tiene una interrupción superior a 15 días.

II) Se han estructurado tres premisas abstractas, a saber; i) la obligación de realizar aportes al sistema de pensiones, no prescribe, arista que se aplica cuando se hayan pretermitido en su totalidad; ii) tampoco prescribe la obligación de *completar* o adicionar los aportes, cuando se haya cotizado con una base inferior a la que correspondía; y iii) el reembolso de lo que el servidor haya pagado, para cubrir los aportes que tenía que hacer el empleador, siempre prescribirá conforme a las reglas generales.

III) El tratamiento jurisprudencial diferenciado se explica porque en los dos primeros eventos los pagos que ordena la sentencia se hacen a *las administradoras del sistema* para preservar el cómputo de cotizaciones o tiempo de servicio para causar u optimizar el derecho a la pensión; tanto que, *de oficio*, el juez debe desplegar las pesquisas y adoptar las determinaciones necesarias para salvaguardar el derecho social fundamental. En cambio, el tercero tiene como destinatario al demandante, es un derecho pecuniario, como cualquier otro crédito económico; lo ya causado y exigible puede expirar, entre otras causales legales, por el paso del tiempo sin hacerlo valer.

**Resolutiva: (04/07/2019).** Declara la existencia de relación laboral; condena al departamento de Casanare a pagar las prestaciones sociales legales a que tiene derecho la actora, causadas durante el periodo comprendido entre el 20 de enero de 2011 y el 29 de julio de 2011; condena al departamento al pago de la diferencia entre los aportes cotizados por ella para pensiones respecto de los periodos cubiertos por las órdenes de prestación de servicios con IBC igual a la remuneración pactada en cada una *sin prescripción*, y ordena el reembolso de los pagos que le correspondían al empleador que por concepto de seguridad social hubiese efectuado y acreditado la demandante, por el mencionado lapso.

Radicación:	850013333002-2015-00118-01
Demandante:	ALIRIA MYLENA VEGA SUÁREZ
Demandado:	DEPARTAMENTO DE CASANARE
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento.

\*\*\*\*\*

***Asunto: Reliquidación cesantías docente territorial. Solución de continuidad: cambio de régimen del retroactivo al de anualidad.***

**Temas tratados:** Régimen de cesantías de los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: anualizadas para vinculados a partir del 01/01/1990. Pérdida de continuidad derivada de contratos docentes; interrupciones mayores a 15 días hábiles.

**Lo que está en discusión:** Está en discusión el acto que liquidó bajo el régimen anualizado cesantía parcial a un docente territorial que presta sus servicios a Casanare en forma continua desde el 09/02/1994. Se discute si el docente tiene derecho a la reliquidación de sus cesantías parciales, bajo el régimen de retroactividad, tomando como base el tiempo de servicio a partir de su vinculación por contrato (09/02/1989) y liquidada sobre el último salario devengado con la totalidad de factores salariales.

**Respuesta del Tribunal:** El régimen de cesantías que corresponde a un docente vinculado con relación legal y reglamentaria, iniciada en fecha posterior a la vigencia de la Ley 91 de 1989, precedida de prestación de servicios bajo contratos ejecutados antes de esa fecha (soluciones educativas), lo determina la fecha de vinculación permanente o sin solución de continuidad. Si ocurrió a partir del 01/01/1990 en el nivel territorial, o en plazas nacionales o nacionalizadas, se regirá por los mandatos específicos de la Ley 91 de 1989, esto es, liquidación anualizada e inmodificable por variaciones del salario.

Tanto las cesantías como las pensiones son prestaciones periódicas; sin embargo, el auxilio de cesantía solo se causa durante la vigencia del vínculo laboral, mientras las pensiones tuvieron su génesis en ella, pero subsisten (en principio, todas vitalicias) pese a la expiración de esa relación. En dichas semejanzas y diferencias encuentra la Sala razón suficiente para que sea la fecha efectiva de vinculación del docente al cobijo de una relación laboral continua, la que determine cuál deba ser su régimen de cesantías; no exactamente por la *forma* del vínculo, pues durante décadas el ordenamiento permitió lo que se conoció como “educación contratada” o “soluciones educativas”, sino la aludida fecha de iniciación de la relación continua, la cual se perderá cuando las interrupciones entre unos u otros lapsos exceda de quince (15) días hábiles.

**Resolutiva (04/07/2019).** *Deniega* las pretensiones de la demanda.

Radicación:	850012333002-2018-00068-00
Demandante:	RAMIRO DE JESÚS PARRA
Demandado:	MEN- FNPSM-
Medio de control:	NRD

\*\*\*\*\*

**Asunto:** *Obras inconclusas: auditorio institución educativa de Maní. Proyecto del municipio. Planeación deficiente.*

**Temas tratados:** Elaboración de proyecto para reforzamiento estructural y terminación de obras civiles: asignación de obligaciones conjuntas a Maní y Casanare. Fuente financiera: SGP o regalías. Intervención de OCAD departamental, plazos para estructurar proyecto. Definición del ente territorial ejecutor.

**Lo que está en discusión:** Se trata de la apelación interpuesta por Casanare contra sentencia popular parcialmente estimatoria, que dispuso amparo de algunos derechos colectivos por obras inconclusas en Maní, contratadas por el municipio. Se discuten obligaciones para estructurar proyecto para terminarlas, plazos para acudir al OCAD departamental y asignación judicial del ente ejecutor de recursos. Los reparos de Casanare se limitan a lo siguiente: i) preparación conjunta de proyectos técnicos; ii) plazos para presentarlos y decidir en OCAD; y iii) ejecutor de los recursos.

**Respuesta del Tribunal:** I) El juzgado dispuso que Casanare y Maní deben responder, *cada uno en la órbita de sus competencias*, por perfeccionar, consolidar y someter a proceso decisorio del OCAD Casanare el proyecto que se requiera para acometer el reforzamiento estructural y terminar el auditorio. Casanare entendió que ese esfuerzo conjunto hará perder todo lo recorrido por Maní, glosa infundada; la sentencia no dice que se pierda nada o que se ignoren las memorias y antecedentes administrativos que ya existan; esos insumos, incluidos productos de consultoría contratada por Maní,

han permitido identificar el estado actual de cosas, las soluciones técnicas viables y trazar un plan de acción.

II) Puesto que el juez no es administrador ni tiene a su disposición todos los elementos para tomar decisiones certeras en el escenario de la identificación de las fuentes presupuestales y financieras, esa responsabilidad atañe a la Administración; trazados fines, metas y productos esperados (qué hacer), quién deba responder por ellas y el *cómo hacerlo* son del resorte de las autoridades administrativas. Estrechamente ligado a lo que antecede lo será el *ejecutor* de los recursos; no tiene por qué prefijarse en la sentencia, menos cuando se indica que el proyecto debe estructurarse y cofinanciarse por Casanare y Maní.

III) Los plazos propiamente dichos pueden resultar muy cortos, dado que en el segundo semestre 2019 habrá restricciones (por Ley de Garantías) para realizar convenios entre entidades estatales y algunas formas de contratación, entre las cuales no lo están las licitaciones públicas, previsible para el caso por la cuantía de las inversiones pendientes. Por consiguiente, atendidas esas realidades y previsto que *podría tenerse que acudir a OCAD* si no son suficientes las disponibilidades del SGP y de los recursos propios de los dos entes territoriales, en aras de lograr pronto, viables e integrales resultados, se ampliarán los plazos prudencialmente.

**Resolutiva (18/07/2019).** Modifica órdenes constitucionales; ordena al departamento de Casanare y al municipio de Maní, dentro del ámbito de sus competencias, recopilar la información, preparar proyecto, identificar fuentes presupuestales, llevar a cabo etapa precontractual y ejecutar los contratos que se celebren en diferentes fases con plazos determinados.

Radicación:	850012333002-2016-00177-01
Demandante:	DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL CASANARE
Demandado:	MANÍ y CASANARE
Medio de control:	POPULAR

\*\*\*\*\*

**Asunto:** *Reliquidación pensión de invalidez docente. Factores del IBL. Fecha de vinculación legal y reglamentaria determina el régimen. Carga de aportar: diferencias entre educador y Nación.*

**Temas tratados:** Primas de navidad y de vacaciones: no hacen parte del IBL porque sobre esos factores no se cotizó. Solución igual para vinculados antes y después de la Ley 812; precisiones relativas al régimen de pensión de invalidez, según fecha de vinculación legal y reglamentaria. Diferencias con educación contratada. Rectificación de línea: se aplica opción interpretativa derivada de la SUJ-014-CE-S2-2019.

**Lo que está en discusión:** Está en discusión la inclusión de las primas de navidad y vacaciones como factor del IBL de la pensión de invalidez de una docente vinculada contractualmente antes de la vigencia de la Ley 812. Viene con recurso de la parte actora contra fallo desestimatorio. En primera instancia se discutió la reliquidación de la pensión ordinaria de invalidez de la docente para que incluya el 100% de lo devengado en el año anterior a su invalidez, con todos los factores salariales devengados.

**Respuesta del Tribunal:**

I) Las nuevas reglas de la jurisprudencia administrativa trazan un rumbo claro respecto de los factores del IBL (simétricos con el IBC) tanto para pensiones ordinarias de jubilación<sup>1</sup> como para las de jubilación de los docentes<sup>2</sup>; para los últimos, se dijo que debían tenerse en cuenta únicamente los factores sobre los cuales se cotizó, acorde con el mandato dado en el 1º de la Ley 62 de 1985. Expresión distinta a predicar sobre los cuales cotizó el docente. Unificadas las posiciones del Consejo de Estado, es claro que los únicos factores salariales que hacen parte del IBL de las pensiones de jubilación de los docentes, son aquellos sobre los cuales se cotizó y para los beneficiarios del régimen

<sup>1</sup> SUJ del 28/08/2018, C. Palomino Cortés, radicación 520012333000-2012-00143-01 (pensión ordinaria, régimen Ley 33/1985).

<sup>2</sup> SUJ\_S2 del 25/04/2019, C. Palomino Cortés, radicación 680012333000201500569-01 (pensión de jubilación de docentes, régimen Ley 33/1985).

de transición previsto en el art. 36 de la Ley 100 de 1993, dichos factores se encuentran enlistados en el art. 1º de la Ley 62 de 1985.

II) Para definir el régimen jurídico de la pensión de invalidez no es factible considerar la vinculación contractual (soluciones educativas) que haya existido antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, sin solución de continuidad con la iniciación de relación legal y reglamentaria posterior a su promulgación. Por no ser equiparables las formas de vinculación precaria (docentes temporales y educadores contratados) con las propias del empleado público, aquellas no dieron lugar a que se adquieran derechos subjetivos ni expectativas legalmente protegidas a favor de los docentes que hasta el 26/07/2003 hayan ocupado plazas de las denominadas “soluciones educativas contratadas”; será el vínculo vigente desde el 27/06/2003 el que fijará el régimen prestacional que les corresponda por el riesgo de invalidez.

III) Como quiera que en el presente caso está en discusión cuál es el régimen prestacional aplicable al docente demandante que se vinculó contractualmente al servicio público educativo oficial antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, ha de precisarse que, para efectos de establecer qué norma lo rige, lo relevante no es la iniciación, ni la continuidad de la relación contractual, sino que se ha de tener en cuenta solo la legal y reglamentaria que existiera el 27/06/2003, cuando aquella empezó a regir.

IV) Para docentes vinculados antes de entrar en vigencia la Ley 812, regidos por el sistema de pensiones de la Ley 91 de 1989, **NO** deben incluirse las primas de navidad y de vacaciones como factores del IBL de una pensión de invalidez causada en vigencia de aquella. Acorde con la sentencia de unificación del Consejo de Estado SUJ-014 -CE-S2 -2019 los factores que se deben tener en cuenta para las pensiones que administra el FPSM (FOMAG) son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes (del educador y de la Nación, respectivamente), los cuales precisa *numerus clausus* el art. 1º de la Ley 62 de 1985, sin que puedan agregarse otros.

**Resolutiva: 18/07/2019).** *Confirma* sentencia desestimatoria.

Radicación:	850013333001-2016-00219-01 (interno 2019-038)
Demandante:	ALBA LUZ ARENAS PARADA
Demandado:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FNPSM-
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento

\*\*\*\*\*

**Asunto:** *Tutela. Petición y debido proceso. Procedimiento para el registro de comités inscriptores de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos y verificación de firmas. Normas supletorias: régimen CPACA.*

**Temas tratados:** Elecciones de autoridades locales (Ley 130/94, Ley 1475/11 y Resolución 15319 de 2018 emitida por la RNEC). Certificación de “no cumplimiento” del número mínimo de firmas para inscripción de candidaturas. Impugnación: término para resolverla, regla supletoria general prevista en el parágrafo del art. 14 del CPACA. Prescinde de órdenes constitucionales – *carencia actual de objeto por hecho superado.*

**Lo que está en discusión:** Un integrante del comité inscriptor del grupo significativo de ciudadanos denominado “100% NUNCHIANO” solicita el amparo de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, por omisión de respuesta respecto del informe técnico definitivo de verificación de firmas que debe proferir la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de presentar candidato a la Alcaldía de Nunchía con el apoyo de firmas de los ciudadanos.

**Respuesta del Tribunal:**

I) El registro de los comités inscriptores de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos y el proceso de verificación de las firmas por ellos presentadas para cargos de elección popular, son procedimientos reglados en virtud de lo dispuesto en las Leyes 30 de 1994 y 1475 de 2011 y en la Resolución 15319 de 2018 (emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil) que contemplan términos concretos para proferir decisiones, impugnarlas y obtener el certificado definitivo acerca del cumplimiento de los requisitos de *apoyos* y *firmas*, cuyo desconocimiento vulnera los derechos de petición y debido proceso de quienes están interesados en la respectiva inscripción.

II) Es viable acudir al ordenamiento general de los procedimientos administrativos para suplir vacíos de las normas especiales que se ocupan del proceso de verificación de firmas para inscripción de candidatos a cargos de elección popular, con apoyo de grupos significativos de ciudadanos. Acorde con las reglas hermenéuticas, una de las técnicas legítimas para suplir eventuales vacíos del ordenamiento la constituye la *integración normativa*, que permite identificar soluciones en la ley general supletoria (Ley 1437) cuando en los procedimientos especialmente regulados por la ley (en sentido material) no se encuentra dicha respuesta. como los *procedimientos legales especiales* nada definen acerca de hipotética necesidad de ampliar el plazo para la decisión de fondo de la autoridad electoral, esta podrá acudir al mecanismo señalado en la Ley 1437: *justificar, motivar, resolver y dar a conocer la novedad a los interesados*, todo ello, *antes del vencimiento del plazo ordinario*, con precisión de la fecha o la manera de determinarla, en que recaerá la anunciada decisión (CPACA art. 14, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015).

**Resolutiva: (18/07/2019).** *Declara* que la Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección de Censo Electoral vulneró los derechos fundamentales de petición y debido proceso del accionante. *Prescinde* de impartir órdenes constitucionales por carencia actual de objeto por hecho superado.

Radicación:	850012333002-2019-00087-00
Demandante:	JYMY ALEJANDRO VARGAS CUEVAS
Demandado:	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (DIRECCIÓN DE CENSO ELECTORAL)
Medio de control:	TUTELA

\*\*\*\*\*

**Asunto:** *Ejecutivo por obligación de hacer. Integración del título ejecutivo complejo para reliquidar regalías (memorias contractuales y actos administrativos).*

**Temas tratados:** Copia auténtica del contrato en que consta la obligación y actos que la definieron. Improcedente mandamiento de pago: título ejecutivo incompleto.

**Lo que está en discusión:** EQUION ENERGIA presentó demanda ejecutiva por obligación de hacer contra la ANH, en la que se pretende: i) que se libere mandamiento ejecutivo a su favor para que la ejecutada realice el ajuste a la liquidación contenida en la Resolución ANH 1108 del 30/10/2014 respecto de las regalías generadas por la producción de hidrocarburos de los campos de Cusiana Norte, Río Chitamena, Tauramena (Cusiana) Floreña, Floreña - Recetor, Pauto Sur y Pauto Sur Recetor (Piedemonte) durante los meses de abril a junio de 2014, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Resolución 467 del 08/06/2015, ii) el pago de intereses moratorios, a partir del 28/08/2015, sobre los valores que resulten al realizar la liquidación, y iii) condenar en costas a la ANH.

**Respuesta del Tribunal:** Para que pueda librarse mandamiento de pago o por obligación de hacer el ejecutante debe incorporar con la demanda todos los documentos que integran el título ejecutivo, pues constituye la columna vertebral del proceso y es un presupuesto indispensable de la ejecución forzada (art. 430 C. G. del P.); en efecto, hay casos en que la obligación está contenida en un título ejecutivo complejo integrado por una pluralidad de documentos que, en conjunto, constituyen la unidad jurídica que guarda relación causal entre sí y se origina en el mismo negocio jurídico.

Revisado el título que sirve de base de ejecución se observa que no fue integrado con todos los documentos necesarios para hacer viable librar el mandamiento ejecutivo pedido; en efecto, se trata de la ejecución de una obligación de hacer que se dijo deriva de un título ejecutivo complejo del cual hace parte la fuente contractual (el o los contratos concernidos) y los actos que definieron la liquidación de las regalías generadas por producción de hidrocarburos de los campos Cusiana Norte, Río Chitamena, Tauramena (Cusiana) Floreña, Floreña- Recetor durante el segundo trimestre de 2014. Solo se trajo el último acto (Resolución 467/2015) y se carece de todo lo demás.

**Resolutiva: (18/07/2019).** *Deniega* el mandamiento de pago por obligación de hacer.

Radicación:	850012333002-2019-00088-00
Demandante:	EQUION ENERGÍA LIMITED
Demandado:	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS –ANH-
Medio de control:	EJECUTIVO

Elaboró: E. Combariza. Validó: N. Trujillo