

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL  
-Sala Novena de Revisión-

AUTO 181 de 2015

Ref. Expediente T-3.287.521 (AC).  
Por medio del cual se resuelve la solicitud de prórroga de la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dispuesta en el Auto 259 de 2014 y se hace seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas en el proceso de la referencia frente a Colpensiones.

**Magistrado Ponente:**  
Luis Ernesto Vargas Silva

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido el siguiente,

**AUTO**

**I. ANTECEDENTES**

1. En escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2015 el presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) solicita se dicten *“unas decisiones y órdenes que permitirán seguir avanzando en lograr el primer objetivo de la entidad: superar el atraso estructural del régimen de prima media”*.
2. En el Auto 320 de 2013 la Corte Constitucional señaló que para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la prórroga de esta modalidad de intervención judicial resulta indispensable establecer el grado de cumplimiento de las órdenes dictadas en

el proceso, pues dicho seguimiento revela el nivel de compromiso y diligencia de las entidades accionadas en el propósito de superar el estado de cosas inconstitucionales, así como la idoneidad y eficacia del instrumento de intervención constitucional de excepción, con miras a disponer su continuidad, modificación o revocatoria (A320/13, f.j. 125 y 126).

3. Bajo tal óptica, a continuación la Sala realizará seguimiento al cumplimiento de las órdenes más relevantes dictadas en el proceso de la referencia en relación con Colpensiones. Luego, resolverá la solicitud de suspensión de sanciones por desacato y evaluará la forma de proceder frente a los incumplimientos que se llegaren a verificar en la providencia.

## **II. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DICTADAS EN EL AUTO 259 DE 2014.**

4. La Corte Constitucional ha dictado múltiples órdenes a Colpensiones en el presente trámite. Estas órdenes se encuentran íntimamente relacionadas entre sí en tanto comparten unidad de propósito: proteger los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad. Empero, con el objeto de facilitar el seguimiento de su grado de cumplimiento, la Sala individualizará varias de ellas mientras que otras se analizarán en cada uno de los segmentos atendiendo a su transversalidad.

5. Es necesario precisar que el Auto 320 de 2013 puntualizó (i) que la carga de la prueba en relación con el efectivo acatamiento de las órdenes constitucionales recae sobre las entidades accionadas, por lo que les corresponde exponer de forma clara, precisa y suficiente los esfuerzos y resultados obtenidos; (ii) que las órdenes sobre las que no obre información de cumplimiento, o esta sea imprecisa o genérica, se tendrán como no satisfechas; (iii) que los informes presentados a la Corporación se entienden rendidos bajo la gravedad de juramento, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y; (iv) que el análisis del grado de cumplimiento de las órdenes dictadas en el proceso, tomará en cuenta los reportes presentados por las entidades designadas para el seguimiento, esto es, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República<sup>1</sup>.

6. En esta oportunidad, atendiendo al nivel de acatamiento de las órdenes dictadas en el Auto 259 de 2014 frente a Colpensiones, la Sala calificará su grado de satisfacción bajo las siguientes denominaciones: (i) cumplimiento

<sup>1</sup> Sin embargo, la Contraloría aclaró que "En cuanto a las cifras de avance presentadas por Colpensiones, como es de su conocimiento, a raíz de la expedición del Auto 320 de 2013 se vinculó a este organismo de control para hacer seguimiento a los Autos relacionados con el estado de cosas inconstitucional, en especial el Auto 259 de 2014, dispuso que la Contraloría General de la República y otras entidades de control, dentro del ámbito de sus competencias, efectuaran seguimiento constante a dichas providencias, lo que motivó a adelantar una Actuación Especial para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte. || Actualmente dicha Actuación Especial se encuentra en la fase de ejecución estando pendiente el informe final, que se comunicará una vez culmine el plazo otorgado por ese Tribunal. En todo caso, haremos llegar un informe parcial a más tardar el 30 de marzo del presente año, con corte 31 de diciembre de 2014".

total; (ii) cumplimiento parcial en grado alto; (iii) cumplimiento parcial en grado medio; (iii) cumplimiento parcial en grado bajo e; (iv) incumplimiento total.

**Análisis del grado de cumplimiento de la orden de presentar informes periódicos de calidad.**

7. En el seguimiento efectuado en el Auto 259 de 2014 la Sala Novena de Revisión declaró cumplida esta obligación para el corte comprendido entre el 05 de julio de 2014 y el 31 de diciembre del mismo año.

8. Luego de revisar los Informes Periódicos (en adelante IP) 14, 15, 16, 17 y 18 correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de 2014, la Sala encuentra que la entidad satisfizo en términos generales los requerimientos de información realizados por el Tribunal, y por ello calificará el nivel de acatamiento de esta orden como *cumplimiento en grado total* para el corte evaluado. Así mismo, la Sala constata que Colpensiones efectuó los trámites y ajustes sobre el contenido de los IP, dispuestos en los numerales 10 y 11 de la parte motiva del Auto 259 de 2014<sup>2</sup>.

**Análisis del grado de cumplimiento de la orden de cumplir los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para contestar las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones, y acatar las sentencias judiciales (ordinarias, contenciosas y tutelas) proferidas en contra del ISS y Colpensiones.**

09. En el Auto 259 de 2014 la Corte dispuso que en lo concerniente a las peticiones radicadas ante Colpensiones que progresivamente se encontraran fuera de término, la entidad debía (i) responder inmediatamente las solicitudes de pensión en cualquiera de sus modalidades, auxilio funerario e indemnización sustitutiva y; (ii) responder a 31 de diciembre de 2014 las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional.

10. En relación con las peticiones de cumplimiento de sentencias judiciales ordinarias, contencioso administrativas y de tutela proferidas en contra del ISS

<sup>2</sup> En el Auto 259 de 2014 la Sala dispuso lo siguiente: “[L]a Corte estima pertinente la recomendación elevada por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, por lo que ordenará a Colpensiones que a partir del próximo IP incluya la documentación solicitada por el órgano de control, en relación con aquellos lineamientos que aún no estén contenidos en el modelo de reporte periódico. || Adicionalmente, debido al diseño de satisfacción escalonada y progresiva de las obligaciones impuestas en el proceso, el Tribunal encuentra necesario actualizar los elementos objeto de seguimiento en la medida que varias de las dificultades observadas en el trámite se han superado y por ello la continuidad de reporte sobre estos temas genera redundancias importantes en los IP. Para ello les solicitará a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia rindan concepto a la Corte señalando los indicadores específicos que deberían mantenerse, excluirse o agregarse al esquema actual de IP empleado por Colpensiones. En el mismo término la administradora del régimen de prima media deberá comunicarse con las mencionadas entidades a efecto de analizar los requerimientos de información específicos, y evaluar su factibilidad de inclusión en los IP”.

o Colpensiones, debía resolverlas en el mismo término dispuesto para las peticiones prestacionales.

11. Asimismo, el Auto 259 de 2014 dispuso que en los plazos antes indicados y de acuerdo con la respectiva prestación, Colpensiones debía (i) notificar el acto administrativo que resolvió sobre la solicitud o que dio cumplimiento al fallo; (ii) incluir en nómina y pagar efectivamente las prestaciones reconocidas y; (iii) resolver los recursos administrativos que se encontraran fuera de término. Finalmente, (iv) la Corte dispuso que a 31 de diciembre de 2014 Colpensiones debía estar en capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectuaran ante ella.

12. Bajo tal óptica, la Sala descende al estudio concreto del grado de cumplimiento de estas órdenes.

Cumplimiento de los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones.

13. En escrito radicado el 28 de enero del presente año la Administradora Colombiana de Pensiones aseguró que *“El avance de cumplimiento en la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones alcanzaba el 89% en el IP13 con corte a junio de 2014, y presenta en el IP18, con corte a diciembre 31, un avance del 93%”*. Así mismo, indicó que *“En diciembre 2013, antes del Auto 320 de 2013, en Colpensiones se había avanzado en 76% de las solicitudes de reconocimiento. En diciembre 2014, este porcentaje alcanza el 93% en soluciones de fondo, y sumando lo trabajado y gestionado por la entidad, este porcentaje alcanza a ser el 95%. Adicionalmente, en este avance es necesario resaltar, por un lado, que los números de radicaciones no son estáticos, puesto que a medida que pasan los meses, se van venciendo nuevos radicados, y que el porcentaje presentado incluye está dinámica, y, por otro, que entre diciembre de 2013 y julio de 2014 Colpensiones dedicó gran parte de sus recursos a resolver solicitudes atrasadas en el ISS”*.

14. En criterio de Colpensiones, *“Estos avances se han logrado gracias a los planes de choque implementados por Colpensiones para lograr los plazos dispuestos por la Corte. Esto se evidencia en el aumento de la capacidad de la entidad para resolver por encima de lo radicado. Como se ha reportado a la Corte en los diferentes IPs, a partir de la protección de la Corte se diseñaron diversos plan de choques tecnológicos y de personal. Como resultado, mientras antes de la comunicación del Auto 110 de 2013 la entidad resolvía 23.854 solicitudes mensualmente en promedio, después de la comunicación de este auto, la entidad decide 43.070 solicitudes mensualmente en promedio. Es decir, gracias a los planes de choque, la entidad resuelve casi el doble de solicitudes”*.

15. Para la entidad, *"El aumento inesperado de las solicitudes pendientes en el ISS y la dedicación de gran parte de la capacidad de Colpensiones para resolver este atraso, generó atrasos en la resolución de las solicitudes radicadas ante Colpensiones. Adicionalmente, mientras en el ISS se radicaban 20 mil solicitudes al mes en promedio, en Colpensiones se radican 32 mil solicitudes al mes en promedio. Es decir, muchas más solicitudes de las esperadas originalmente por la entidad. Sin embargo, a diciembre 31 de 2014, sumando la repesa, Colpensiones tiene ya decididos y resueltos el 93% del total de estas solicitudes, y sumando las gestionadas (...), este porcentaje alcanza 95%, muy cerca al 100%".*

16. Atendiendo a lo expuesto, el interviniente solicitó a la Corte que *"declare cumplidos los plazos dictados a Colpensiones relacionados con la atención de peticiones, por haber alcanzado un porcentaje de 93% en sus resoluciones, inclusión en nómina y notificación y un 95% si se incluyen los casos gestionados".*

17. A su turno, la Superintendencia Financiera de Colombia en concepto radicado el 11 de febrero de 2015 indicó que *"En cuanto al cumplimiento de las peticiones efectuadas por los afiliados a Colpensiones, cabe resaltar que si bien es cierto al 31 de diciembre de 2014 no se encontraba al día en la atención a las mismas, también lo es que mientras al 31 de diciembre de 2013 presentaba un porcentaje de cumplimiento del 7.7%, un año después, es decir al 31 de diciembre de 2014, dicho porcentaje se incrementó al 93.2%, equivalente a 989.954 solicitudes, dentro de las que se encuentra 347.000 recibidas del ISS, lo cual evidencia un avance significativo en la gestión de la entidad en la resolución de las mencionadas peticiones. || Así mismo, es importante anotar que del seguimiento efectuado por esta Superintendencia a la normalización de la operación de Colpensiones, se ha evidenciado que las metas proyectadas en los modelos presentados por la referida administradora no se ha logrado, entre otras, por las siguientes razones: (i) dificultades para la contratación de personal capacitado, (ii) ausentismo y retiro de personal, (iii) destinación de analistas a la conformación de grupos de auditoría con el fin de mejorar la calidad de las decisiones (iv) potenciales fallas a los sistemas y (vi) ajustes a los procesos.*

18. Descendiendo al asunto concreto, la Sala encuentra que en el IP13 del 5 de agosto de 2014 Colpensiones reportó que tenía fuera de término las siguientes solicitudes de pensión: (i) 1.353 de invalidez; (ii) 8.077 de sobrevivientes y; (iii) 10.045 de vejez. También se encontraban con términos vencidos las siguientes peticiones prestacionales, (iv) 4.954 de auxilios funerarios; (v) 5.079 indemnizaciones sustitutivas de la pensión y; (vi) 29.681 reliquidaciones. Todos los anteriores ítems soportaban plazos de 1 a 19 meses de vencimiento.

19. Por su parte, en el IP18 del 13 de enero de 2015 la entidad indicó que tiene fuera de término estas solicitudes de pensión: (i) 1.353 de invalidez; (ii) 8.077

de sobrevivientes y; (iii) 10.045 de vejez. A su turno, refirió (iv) 4.954 auxilios funerarios; (v) 5.079 indemnizaciones sustitutivas de pensión y; (vi) 29.681 reliquidaciones. En esta oportunidad los vencimientos oscilan entre 1 y 24 meses.

20. De este modo, al confrontar el presente seguimiento con los realizados en los Autos 320 de 2013 y 259 de 2014 se advierten las siguientes cifras<sup>3</sup>:

Peticiones de pensión fuera de término por mes de vencimiento:

| Seguimiento | Invalidez | P.v. | Sobrevivientes | P.v. | Vejez  | P.v. |
|-------------|-----------|------|----------------|------|--------|------|
| A-320/13    | 328       | 1-11 | 8.090          | 1-12 | 6.335  | 1-11 |
| A-259/14    | 1.353     | 1-14 | 8.077          | 1-19 | 10.045 | 1-17 |
| A-181/15    | 2.642     | 1-11 | 8.602          | 1-18 | 7.665  | 1-17 |

Otras prestaciones fuera de término por meses de vencimiento:

| Seguimiento | Auxilios | P.v. | Indem/ | P.v. | Reliquid/ | P.v. |
|-------------|----------|------|--------|------|-----------|------|
| A-320/13    | 8.196    | 1-12 | 3.019  | 1-12 | 30.808    | 1-12 |
| A-259/14    | 4.954    | 1-19 | 5.079  | 1-17 | 29.681    | 1-19 |
| A-181/15    | 7.007    | 1-11 | 7.015  | 1-11 | 16.634    | 1-24 |

Valores acumulados reportados:

| Seguimiento | Total prestaciones vencidas | Meses de vencimiento acumulados |
|-------------|-----------------------------|---------------------------------|
| A-320/13    | 87.339                      | 1-12                            |
| A-259/14    | 88.824                      | 1-19                            |
| A-181/15    | 72.478                      | 1-24                            |

21. Así las cosas, se observa que (i) el acumulado de prestaciones fuera de término se redujo aproximadamente en un 18.4% en el corte correspondiente a los meses de agosto a diciembre de 2014; (ii) al considerar individualmente las peticiones fuera de término se observa un incremento en las alusivas a prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, así como una reducción en las concernidas a reliquidación de pensión y auxilio funerario. Es decir, la reducción del acumulado de peticiones fuera de término se dio en contradicción a la priorización ordenada por esta Corporación, pues mientras el número de las peticiones esenciales se ha elevado, las de reliquidación se han reducido considerablemente y; (iii) si bien el volumen de peticiones con vencimiento más antiguos podría haberse reducido, los plazos fuera de plazo se han ampliado alcanzando incluso 24 meses de retraso.

22. En vista de lo expuesto la Sala declarará el *cumplimiento parcial en grado medio* de esta orden, en particular por las siguientes razones: (i) se encuentra fuera de término un importante número de peticiones (72.478); (ii) aunque el

<sup>3</sup> La información presentada por Colpensiones en el IP18 es confusa en este aspecto, pues las cifras reportadas en el Cuadro 9 del Capítulo 2.2. difiere de la expuesta en el Cuadro 11 del mismo capítulo. Ver páginas 24 y 30 del IP18. Por esa razón la Sala tomará como referencias las cifras que muestren mayor cantidad de peticiones vencidas.

acumulado de peticiones fuera de plazo ha disminuido, esta reducción se ha dado en perjuicio de la priorización ordenada por esta Corte; (iii) el cumplimiento del 93% alegado por Colpensiones no será tomado en cuenta ya que se basó en el rendimiento general de la entidad desde su creación y no el periodo objeto de seguimiento; además, incluyó la respuesta de las peticiones provenientes del ISSL.

23. La Sala resalta los esfuerzos realizados por Colpensiones para incrementar su capacidad de respuesta, y comprende las dificultades que se han presentado en la contratación de personal y la reducción en el volumen de rendimiento en atención a los ajustes realizados para mejorar la calidad de las resoluciones y acelerar el acatamiento de los fallos judiciales. Sin embargo, esta circunstancia tan solo será tenida en cuenta al momento de analizar la responsabilidad del Presidente de Colpensiones en el incumplimiento declarado en esta providencia. La Sala reitera que la declaración de cumplimiento es un elemento de carácter objetivo mientras que la atribución de responsabilidad implica elementos objetivos y subjetivos que son evaluados al momento de imponer sanciones por desacato.

Cumplimiento del plazo dispuesto en el Auto 259 de 2014 para resolver los recursos administrativos formulados contra decisiones prestacionales de Colpensiones.

24. En la solicitud del 28 de enero de 2015 la administradora de pensiones manifestó que *"El avance de cumplimiento para resolver los recursos administrativos formulados contra decisiones prestacionales de Colpensiones presentaba en el IP13 un avance de 72%, con corte a junio 30 de 2014, y presenta en el IP18, con corte a diciembre 31, un avance de 87%"*.

25. Posteriormente, en escrito del 17 de febrero de 2015 la entidad aclaró *"que el avance de 72% se presentó con corte al 31 de julio de 2014, y no de junio, y esto quiere decir que los recursos administrativos resueltos a 31 de julio de 2014 ascendían a 153.878 de 239.491 recibidos. Para el IP18 (31 de diciembre), Colpensiones había resuelto 243.038 recursos de un universo de 303.502. Es decir, el nivel de cumplimiento llegó a 87%"*.

26. En el IP13 de agosto de 2014 Colpensiones reportó que a julio de 2014 tenía 58.874 recursos administrativos con términos vencidos. El tiempo fuera de plazo oscilaba entre 1 y 19 meses.

27. Por su parte, en el IP18 de enero de 2015 la entidad señala la existencia de 39.434 recursos vencidos<sup>4</sup>. En este momento el término de vencimiento alcanza los 24 meses.

<sup>4</sup> La Sala llama la atención a Colpensiones frente a la incongruencia que se presenta entre los datos consignados en el cuadro 5 paneles a y b, y la reportada en el cuadro 7. En este último se indica una cifra de 29.681 recursos vencidos, mientras que en el primero este número asciende a 58.874.

28. Así las cosas, la Sala declarará un *cumplimiento parcial en grado medio* de la orden bajo análisis, pues si bien se observa una disminución en el número de recursos fuera de término, estos siguen estando en un nivel elevado, incrementando incluso los meses de atraso.

Cumplimiento de los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para acatar las sentencias de tutela proferidas en contra del ISS o Colpensiones.

29. En la intervención del 28 de enero de 2015 el representante de Colpensiones manifiesta que *"El avance en el cumplimiento para acatar las sentencias de tutelas alcanzaba un avance de 78% en el IP13 (a junio 30 de 2014), y presenta un avance de 90% en el IP18, a 31 de diciembre de 2014. Estos avances se refieren a tutelas con respuesta de fondo. Si a esto se suma las tutelas con respuesta parcial, con carta dirigida al juez para solicitar la información relevante para resolverlas, siguiendo el auto 202 de 2013, el avance alcanza el 95%. || En este avance es de resaltar que mientras entre el IP13 y el IP18 el universo total de tutelas ha crecido en 21,8%, al pasar de 147 mil tutelas a 179 mil tutelas, el cumplimiento a fondo de estas ha crecido 39%, al pasar de 115 mil tutelas a 160 mil tutelas"*. Igualmente, solicitó que *"En razón al avance demostrado por Colpensiones en materia de cumplimiento de tutelas que alcanza el 90%, se declare cumplida la obligación de atender las tutelas en los términos dispuestos en el Auto 259 de 2014"*.

30. Sobre este punto la Superintendencia Financiera de Colombia señala que *"ha evidenciado un avance significativo, pues tal como lo manifiesta la administradora, con corte al 31 de diciembre de 2014 ha resuelto de fondo 160.000 tutelas, es decir el 90% del total de las mismas (179.000), y ha gestionado un 5% adicional que no puede cumplir porque no cuenta con todos los documentos para ello, lo que indica que a la citada fecha se ha gestionado el 95% del universo de tutelas"*.

31. Para resolver, la Sala tiene en cuenta que en el IP13 de agosto de 2014 Colpensiones reportó un acumulado de 25.224 tutelas pendientes de atención, mientras que en el IP18 de enero de 2015 informó sobre 18.605 tutelas pendientes de acatamiento.

32. Atendiendo a los anteriores elementos de juicio la Sala declarará el *cumplimiento parcial en grado alto* de la orden, ya que las sentencias de tutela pendientes de acatamiento han disminuido considerablemente<sup>5</sup>.

Cumplimiento de los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para acatar las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que

<sup>5</sup> Para declarar el *cumplimiento total*, solicitado por Colpensiones, la entidad debía demostrar que (i) la cifra de fallos de tutela pendientes de acatamiento es marginal o mínima y; (ii) se encuentra en capacidad de atender la mayoría de sentencias en los tiempos dispuestos por la ley y los jueces de la República.



b

condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica.

33. En relación con esta orden Colpensiones precisa que su cumplimiento lo dividió en dos partes. *"Por un lado, el alistamiento por parte del área jurídica para alistar las sentencias y transferirlas al área de reconocimiento para su decisión, y en segundo lugar al cumplimiento de las sentencias alistadas"*.

34. Respecto al alistamiento, Colpensiones señala que *"en el IP13 con corte a Junio 30 de 2014, el universo identificado de sentencias ascendía a 62.841, mientras que en el IP18, con corte a diciembre 31 de 2014, el universo alcanza 92.651 sentencias. Es decir, el universo de sentencias aumentó en un 47%. Ahora bien, mientras en el IP13 de las 62.841 estaban alistadas para reconocimiento 32.857, en el IP18, del universo de 92.651 sentencias estaban alistadas para reconocimiento 69.792. Es decir, el alistamiento creció en un 112%. Esto demuestra que el porcentaje de sentencias alistadas para reconocimiento pasó de 52% a 75%"*. Seguidamente, la entidad sostiene que *"mientras en junio 30 de 2014 (dato reportado en el IP13) se habían cumplido 24.284 sentencias, en diciembre 31 de 2014 se cumplieron 43.852 sentencias, es decir, el cumplimiento creció en un 81%. Del total de sentencias, se ha resuelto el 47%, y de las alistadas el 63%"*.

35. Finalmente, el interviniente solicita que *"En razón al avance demostrado por Colpensiones en materia de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos que alcanza el 47% del total (y el 63% de las alistadas), se declare el cumplimiento parcial en el acatamiento de los plazos dispuestos para esta orden en el Auto 259 de 2014"*.

36. A su turno, en informe del 10 de febrero de 2015 la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social reporta graves dificultades en el proceso de cumplimiento de sentencias judiciales. Al respecto, precisa que *"Es una de las mayores problemáticas de Colpensiones, es preciso insistir en que es muy preocupante para esta Procuraduría Delegada, la cantidad de quejas que se registran debido al incumplimiento o cumplimiento parcial de los fallos judiciales, y no se evidencia eficiencia y celeridad en el estudio de seguridad implementado para el cumplimiento de los fallos, ocasionando el aumento de tutelas y procesos ejecutivos. || [P]reocupa a esta Procuraduría Delegada lo relacionado con el atraso en el cumplimiento de fallos ordinarios y de tutelas, por lo que solicita a la Corte Constitucional que se comine a Colpensiones para que en el cumplimiento de las sentencias judiciales, éstas sean reconocidas y pagadas en su totalidad, esto es, prestaciones económicas, interés moratorios, costas y agencias en derecho, con el fin de minimizar los procesos ejecutivos y los embargos a las cuentas del régimen de prima media"*.

37. De otro lado, la Superintendencia Financiera de Colombia expresa que *"ha evidenciado que gran parte de la gestión de Colpensiones sobre el tema*

*se ha enfocado hacia las medidas de seguridad que le permitan tener certeza sobre la veracidad de los citados fallos y que, en gran medida, las causas del incumplimiento actual obedecen a la identificación de un buen número de sentencias adicionales a las entregadas por el ISS, unas recibidas directamente de los afiliados y otras que se han encontrado en los expedientes pensionales entregados por dicho instituto. En efecto, mientras que el ISS había manifestado que tenía 11.182 fallos, dicho número se incrementó a 92.651”.*

38. En el Auto 320 de 2013 la Sala declaró incumplida esta orden por no contar con información suficiente para analizar el desempeño de la entidad durante el periodo evaluado, y subrayó las principales falencias encontradas. En el Auto 259 de 2014 la Corte nuevamente declaró incumplida totalmente esta orden al advertir la persistencia de fallas en la claridad del reporte de sentencias ordinarias y contencioso administrativas.

39. En esta oportunidad, la Corte observa que en el IP18 de enero de 2015 la entidad reporta (i) 92.651 sentencias condenatorias identificadas; (ii) 69.792 fallos alistados y entregados al área de cumplimiento; (iii) 43.899 actos administrativos proferidos; (iv) 38.034 actos administrativos notificados y; (v) 38.773 actos administrativos ingresados a nómina. Entonces, a partir de estos datos la Sala encuentra que aún restan por cumplir 53.878 sentencias<sup>6</sup>.

40. Si bien en este último corte de seguimiento la Sala aprecia un incremento aceptable en los esfuerzos de Colpensiones para atender la orden bajo estudio, declarará un *cumplimiento parcial en grado bajo* en tanto (i) aún se encuentran pendiente de cumplimiento un número elevado de fallos judiciales; (ii) no existe certeza sobre el sentido de los actos administrativos proferidos por Colpensiones; (iii) en los Autos 320 de 2013 y 259 de 2014 la Corte ordenó la priorización en el acatamiento de estos fallos dado el tiempo de espera (procesos administrativo y judicial) que han soportado los afiliados del ISS y Colpensiones y; (iv) la entidad no aportó cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden de priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años.

**Análisis del grado de cumplimiento de la orden de proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales (ordinarios, contenciosos y tutelas) proferidas en contra del ISS o Colpensiones.**

41. La Sala Novena de Revisión ordenó a Colpensiones garantizar que antes de resolver sobre la respectiva petición, el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y

<sup>6</sup> La Sala únicamente toma como sentencias acatadas las que han sido incluidas en nómina. Colpensiones no aportó información sobre el sentido de los 43.899 actos administrativos proferidos.

7

actualizada y; asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido<sup>7</sup>.

42. En la intervención del 28 de enero de 2015 la administradora de pensiones solicitó que *“Se declaren cumplidas las órdenes dictadas para que los actos administrativos de reconocimientos prestacionales sean de calidad, al encontrar que Colpensiones ha implementado las acciones necesarias que permiten mitigar los errores en la producción de decisiones pensionales”*.

43. Para sustentar su solicitud la entidad manifiesta que *“ha implementado de manera continua mecanismos para garantizar la calidad en sus decisiones. Frente a los planes de choque de aumento de personal (que, como se ha reportado, multiplicó exponencialmente el personal dedicado a reconocimiento) y a la calidad de la información necesaria para resolver algunas solicitudes de manera automática, Colpensiones implementó paralelamente 25 acciones para garantizar la calidad de las decisiones”*.

44. Siguiendo con su relato, Colpensiones sostuvo que *“identificó que a pesar de las acciones para mejorar la calidad de las decisiones a través de actividades de seguimiento y control en la construcción del acto administrativo, aún era necesario fortalecer aún más los instrumentos para avanzar con mayor velocidad hacia el cumplimiento de sus metas. Por esto, Colpensiones decidió cambiar el modelo de decisión existente en la entidad. Es decir, decidió aumentar el número de suscriptores (personas para la firma) de actos administrativos, decisión acompañada por el diseño de tres tipos de auditorías: una preventiva interna (antes de la firma del acto), una correctiva interna (después de la firma y antes de la notificación), y una externa”*.

45. A juicio de la entidad, *“un análisis estadístico permite afirmar que los problemas de calidad se encuentran en un rango mucho más aceptable. Los problemas de calidad en las decisiones de Colpensiones – aún con la extrema definición de calidad que en nuestro caso existe, varían entre 7 y el 11%. Comparando con los problemas de calidad en el sistema pensional chileno, considerado uno de los más eficientes de América Latina, los problemas en el RPM colombiano son razonables. En Chile, los problemas de calidad están entre el 15 y el 48%. Es difícil identificar alguna entidad pública con calidad de 100% en sus decisiones, y la teoría de la administración considera esa meta como una meta imposible (cero errores, cero problemas). En Colpensiones, aún si se considerara que todos los cambios de decisión generados a través de un recurso interpuesto por un ciudadano se generan por mala calidad en la decisión (lo que no sería exacto, pues tales cambios pueden obedecer a muchas razones), el problema varía entre el 7% (teniendo en cuenta los recursos ya decididos) y el 11% (si se supone que los recursos que están aún por resolver cambian la decisión en la misma proporción, como es de esperar). Ahora bien, esto sería el caso extremo si todos los cambios se generan por mala calidad y no, por ejemplo, por información adicional del*

<sup>7</sup> Ver Auto 320 de 2013, f.j. 8.

ciudadano con la cual no cuenta Colpensiones. Ahora bien, ¿qué tan grave es este problema? Una investigación internacional muestra que en uno de los sistemas pensionales más representativos de América Latina, Chile, en su mejor momento los problemas de calidad fueron del 15%, lo que puede indicar que en el RPM los problemas de calidad son razonables, lo que, sin embargo, no quiere decir que Colpensiones no siga realizando esfuerzos para mejorar aún más”.

46. Continuando con su alegato Colpensiones señala que “Un análisis estadístico interno muestra que la entidad ha avanzado en la calidad de sus decisiones. Una de las primeras acciones de calidad fue la implementación de un grupo de calidad para validar y depurar la información de los ciudadanos antes de la decisión, y decidir las decisiones que se podían procesar automáticamente. Los siguientes cuadros muestran que los recursos interpuestos en contra de las decisiones cuya liquidación se sirvió del procesador automático han disminuido, y el cambio de decisión también, siendo esto señal de que las actividades han presentado avances. En efecto, Cuadro 1 muestra (i) que gracias a la validación de la calidad de la información el número de decisiones automáticas ha disminuido, (ii) que con mejor información, los recursos frente a estas decisiones han disminuido, y (iii) que el cambio de decisión frente a los recursos también ha disminuido”.

47. Finalmente, el interviniente asegura que “Colpensiones ha avanzado en planes de completitud de información en la historia laboral, y sigue avanzando. En primer lugar, Colpensiones implementó entre abril y agosto de 2013 ocho proyectos de gran impacto, cuyos avances fueron presentados a la Superintendencia Financiera de Colombia en el mes de octubre de 2014. En segundo lugar, tiene 10 planes de acción adicionales que se ejecutarán hasta mayo de 2015. Estos planes tiene como objetivo minimizar dos de los tres grandes problemas identificados por la entidad respecto a historia laboral: (i) inconsistencia de la información entregada por el ISS a Colpensiones en su entrada a operación; y (ii) ausencia de un mecanismo unificado de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y RAIS). Respecto a la tercera problemática ya identificada y reportada - disponibilidad de la información de los tiempos cotizados en el sector público- Colpensiones participa en la mesa de trabajo de un proyecto de unificación de la historia laboral, liderado por Ministerio de Hacienda y del Trabajo. De todas maneras, debido a la mala información histórica existente en las historias laborales, es necesario trabajar en muchos casos de la mano con el ciudadano. Con el fin de ganar la confianza del ciudadano hacia el futuro, Colpensiones diseñó un programa de comunicación con los afiliados sobre la necesidad de que conozcan su historia laboral. Para ello, se envió el extracto de la historia laboral a 1.261.242 afiliados (54% de los afiliados activos)”.

48. Frente al grado de cumplimiento de esta orden la Superintendencia Financiera de Colombia informó que a través del proceso de seguimiento

advirtió "que la falta de completitud y depuración en la historia laboral de algunos afiliados a Colpensiones (...) impide reflejar el total de semanas efectivamente cotizadas por estos, situación que incide en la calidad de los actos administrativos, si se tienen en cuenta que algunas solicitudes de prestaciones económicas son negadas por no contar con el número de semanas requeridas. || Por lo antes expuesto, esta Superintendencia considera que si bien las medidas adoptadas por Colpensiones han permitido mejorar la calidad de los actos administrativos emitidos, también lo es que aún persisten inconvenientes por subsanar en cuanto a este tema, por lo que se requiere que Colpensiones adopte las medidas pertinentes para ajustar de manera definitiva los distintos procesos, aplicativos y controles cuya utilización es fundamental en el trámite de prestaciones económicas y actualización de historias laborales, garantizando así los derechos a los afiliados y evitando de esta manera cargas operativas por los recursos, quejas y tutelas interpuestos por los usuarios".

49. Así mismo, indicó que "se ha advertido la existencia de algunas inconsistencias en las historias laborales que no permiten reflejar el total de semanas efectivamente cotizadas por los afiliados (existencia para un mismo mes de novedades por licencia no remunerada y por retiro -periodo 1967-1994-; períodos cotizados de trabajadores sin afiliación; períodos cotizados en las AFP; falta de cargue de novedades de ingresos y cambio de salario o de retiro), tal como se ha informado a la Corte Constitucional en los informes mensuales y conceptos emitidos por este organismo de control y vigilancia. || Al respecto, esta Superintendencia requirió los respectivos planes de trabajo tendientes a subsanar las mencionadas inconsistencias, obteniendo de Colpensiones algunos de ellos, así: [i] En cuanto a la no inclusión en la historia laboral de algunas cotizaciones efectuadas durante el periodo 1967-1994 por la existencia para un mismo mes de novedades por licencia no remunerada y retiro, Colpensiones tiene previsto finalizar el plan de trabajo, en marzo de 2015; [ii] Para los períodos cotizados de trabajadores sin afiliación que cruzan con registradora (1.974.651 registros), el plan definido en conjunto con Asofondos culminará el 9 de febrero del presente año. [iii] Respecto a los períodos cotizados de trabajadores sin afiliación que aún no cruzan con Registraduría (4.807.516 registros), este plan culminará en julio de 2016 [y iv] En cuanto a la no inclusión en la historia laboral de algunos períodos cotizados en las AFP, esta Superintendencia viene realizando mesas de trabajo con Colpensiones y Asofondos, con el fin de subsanar dicho inconveniente".

50. La Superfinanciera informó que "En cuanto a la no inclusión de algunos períodos cotizados por la existencia de novedades no correlacionadas (21 millones), Colpensiones no ha presentado una plan de trabajo y advierte que las inconsistencia de información que tienen esas novedades (ausencia de nombres completos, ausencia de tipos y/o números de identificación, entre otras) hacen que sólo un pequeño número pueda ser cargado masivamente a las historias laborales y que el cargue de las novedades restantes sólo se

*podrá efectuar por demanda, es decir, por solicitud de corrección de inconsistencias de historia laboral de los afiliados, quienes deben suministrar la información mínima requerida para establecer la pertenencia de dichas novedades laborales. || Con relación a la no inclusión en la historia laboral de algunas cotizaciones efectuadas durante el periodo 1967-1994 por las inconsistencias de cambio de sistema (85.659 afiliados activos y 5.532.657 inactivos) y novedades de ingreso, cambio de salario y retiro (2.060.904), Colpensiones no ha presentado un plan de trabajo a pesar de varios requerimientos para el suministro del mismo (...)*".

51. Por último, el Superintendente Financiero expresa que *"si bien es cierto Colpensiones ha implementado estrategias para lograr la completitud de información en las historias laborales y tiene previsto el desarrollo de proyectos con el mismo propósito, también lo es que a la fecha existe un número considerable de inconsistencias que impiden reflejar las semanas efectivamente cotizadas por los afiliados a Colpensiones, que en algunos casos, requieren del concurso de los usuarios para su depuración y actualización. Aunado a lo anterior, Colpensiones ha manifestado no contar con el recurso humano necesario para adelantar los procesos manuales de corrección de las novedades que así lo requieren, razón por la que se hace indispensable que dicha administradora gestione ante las entidades competentes los recursos necesarios que le permitan mantener la historia laboral de sus afiliados debidamente depurada, actualizada y unificada"*.

52. En documento radicado el 09 de febrero de 2015 el Contralor General de la República informó que el organismo a su cargo *"no desconoce el esfuerzo de Colpensiones para el acatamiento de lo ordenado por el Ato Tribunal en su deber de mejoramiento de la calidad de los actos administrativos y la completitud de las historias laborales. Sin embargo, en el análisis que se ha adelantado con ocasión de la Actuación Especial [de la Contraloría], persisten falencias en estos aspectos, que afectan el cumplimiento de lo dispuesto en la ley y en la jurisprudencia para resolver las solicitudes pensionales por parte de la administradora del régimen de prima media"*.

53. Por su parte, la Procuradora Delegada para la Salud y Seguridad Social señala que *"Aunque siguen llegando actos administrativos con inconsistencias, el balance es positivo respecto de la corrección de las inconsistencias de los actos administrativos señaladas en informes anteriores por parte de este Despacho, toda vez que a través de las diferentes mesas técnicas llevadas a cabo por la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y la Gerencia Nacional de Reconocimiento, se vienen corrigiendo los vicios en la expedición de los actos administrativos en primera instancia, sustanciando y motivando los respectivos actos, analizando de fondo la petición y los documentos que se aportan al mismo y en general estructurando en debida forma el acto administrativo de decisiones pensional. || No obstante lo anterior, se presentan errores, por ejemplo, la contabilización de tiempos públicos, de los usuarios a quienes les deciden la*

*prestación económica sin tener en cuenta los tiempos públicos certificados en el formato Clebp”.*

54. Igualmente, la Procuraduría indicó que *“Todavía se observan actos administrativos en que las semanas que informa la resolución es diferente a la reportada en la historia laboral; es indispensable que Colpensiones corrija el problema que según nos ha informado, corresponde a un problema técnico y se está presentando al efectuar la imputación de la historia laboral, arrojando reportes transitorios con menos semanas de las que efectivamente tiene el afiliado”.* En ese sentido, el organismo precisa que *“es importante que la Corte Constitucional requiera a Colpensiones y al Comité Intersectorial para que defina, aplique y dé cumplimiento tanto en sede administrativa como en los procesos judiciales de los precedentes jurisprudenciales, con el fin de evitar demandas que hacen más gravosa la situación financiera del sistema y por ende, congestionan innecesariamente la justicia”.*

55. En escrito radicado el 12 de febrero de 2015 la Defensoría del Pueblo a través del Defensor Delegado para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad conceptuó que *“Algunos actos administrativos de reconocimiento continúan siendo proyectados sin atender a los requisitos mínimos que deben contener los mismos, específicamente sin indicar motivos suficientes o citar las normas en las que se fundamentan, dando lugar a posibles nulidades por ser expedidos en forma irregular. || También se observan actos administrativos en los que se aplica de forma inadecuada la norma, situación que desconoce de plano los derechos de los usuarios del Sistema General de Pensiones, lo que se presenta por diferentes factores, a saber, la multiplicidad de conceptos internos, en muchos casos contradictorios, que dificultan la determinación de las normas aplicables en casos puntuales. Así mismo, el estudio de las solicitudes de reconocimiento de pensiones por medios automáticos, mediante la consulta de diversos aplicativos internos de Colpensiones, trae problemas como la generación de errores por parte de los sustanciadores, cuando no se consulta cada uno de ellos, dando lugar a reconocimientos sin la aplicación de la normatividad a que haya lugar. En los peores de los casos, cuando se entró en operación, ni siquiera se consultaban páginas como la de bonos pensionales, sumándose la exigencia de revisión de sesenta (60) expedientes por profesional-día, que ni el mejor de ellos se les escaparía errores por el alto volumen de exigencia y entrega, lo que genera recursos de reposición, conllevando a reprocesos en la gestión de la Administradora. || Considera esta entidad, que este es uno de los problemas más graves en los que incurre Colpensiones en los actos administrativos que profiere, ya que desconoce de manera flagrante la Constitución y la leyes, y por ende los derechos adquiridos de quienes gozan del status de pensionados, al hacer más gravosa la posibilidad de estos de gozar de manera plena de sus derechos fundamentales”.*

56. Bajo tal óptica, descendiendo al análisis concreto de la orden de calidad, la Sala encuentra lo siguiente:

57. La Sala no tomará en cuenta los porcentajes de calidad aportados por Colpensiones referidos al sistema de pensiones Chileno. De un lado, (i) Colpensiones no demostró que los parámetros del indicador de calidad del modelo de ahorro individual vigente en Chile son similares a los predicados del régimen de prima media con prestación definida colombiano. De otro lado, (ii) los estándares de calidad del sistema chileno y los empleados por esta Corte para supervisar el acatamiento de la orden de corrección de las decisiones de Colpensiones son diferentes (en el sistema chileno, por ejemplo, la oportunidad en la respuesta pensional es un parámetro de calidad de la decisión, mientras que esta Sala de Revisión lo enjuicia de manera autónoma). Por estas razones, la Sala no tendrá en cuenta los porcentajes de calidad presentados por la administradora de pensiones.

58. Contrario a lo sostenido por la administradora de pensiones, el Tribunal Constitucional no ha exigido un grado de satisfacción del 100% en los actos administrativos que profiere, sino un nivel mínimo en la calidad de las decisiones pensionales, representado en la completitud de la historia laboral y el cumplimiento de los estándares formales de respuesta a las peticiones prestacionales, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte (motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido).

59. Sobre la orden de calidad de los actos administrativos proferidos por Colpensiones, los órganos de supervisión y control designados por la Corte Constitucional para el seguimiento de las órdenes proferidas en el proceso de la referencia han conceptualizado en forma adversa a la pretensión de cumplimiento de Colpensiones. De este modo, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo coincidieron en la persistencia de importantes problemas de calidad de los actos administrativos expedidos por la entidad.

60. Así las cosas, lejos de tratarse de una situación marginal u ocasional, Colpensiones continúa presentado problemas de calidad en diferentes aspectos de sus resoluciones pensionales. En particular, a esta Sala de la Corte le preocupa profundamente la falta de completitud de la historia laboral de los afiliados de la entidad, la adopción de decisiones prestacionales sin contar con la información necesaria para decidir de fondo correctamente, la ausencia de acatamiento de los precedentes judiciales relacionados con la unificación y actualización de las cotizaciones y los periodos causados para efectos pensionales, la falta de presentación de propuestas o de un plan de acción sobre los asuntos referidos a la completitud de la historia laboral que requieran el concurso de diferentes entidades del Estado para lograr su corrección en un mediano o largo plazo y la falta de atención a algunos requerimientos efectuados por la Superintendencia Financiera de Colombia.



61. Pese a lo anterior, el Tribunal resalta que en esta oportunidad los órganos de control reportaron algunas mejoras en los actos administrativos y se abstuvieron de señalar dificultades de congruencia, motivación y pertinencia en las respuestas prestacionales de la entidad. Igualmente, la Corte encuentra que Colpensiones ha desplegado esfuerzos significativos en el objetivo de mejorar la calidad de sus decisiones prestacionales a través de la realización de ajustes tecnológicos, normativos y de personal. Por ese motivo, a diferencia del incumplimiento total declarado en los Autos 320 de 2013 y 259 de 2014, la Sala declarará el *cumplimiento parcial en grado medio* de esta orden.

**Análisis del grado de cumplimiento de la orden de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014.**

62. En el Auto 259 de 2014 la Corte advirtió a Colpensiones que debía adoptar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas fijadas a 31 de diciembre de 2014.

63. Sobre el obediencia de esta orden la administradora de pensiones en su intervención del 28 de enero de 2015 aseguró que *“El Presidente de Colpensiones con el fin de dar cumplimiento a esta orden, llevó a la Junta Directiva la solicitud de presupuesto y autorización para incrementar el personal a contratarse con el fin de atender las necesidades para cumplir con lo dispuesto por la Corte. La Junta Directiva en sesión de 29 y 30 de octubre de 2014, aprobó lo solicitado por el Presidente de la entidad. || Frente a no disminuir la infraestructura física ni tecnológica, los contratos de suministro de herramientas tecnológicas y de edificios se han mantenido garantizando la operación de la entidad. || Finalmente en cuanto al personal, y no perder la curva de aprendizaje, tal como se señala en la sección 3.3, del IP15, se establece que además de lo señalado Colpensiones ha implementado una serie de nuevas acciones con el fin de atender las continuas necesidades de personal”*.

64. Por su parte, la Superintendencia Financiera de Colombia en su concepto sostuvo que *“De acuerdo con la información suministrada a la comisión de visita de la Superintendencia Financiera, en el acta 076 de la sesión de la Junta Directiva celebrada entre el 29 y 30 de octubre de 2014 se observa que el presidente de Colpensiones, en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, solicitó a la Junta Directiva autorización para “contratar un número máximo de 1530 (lo que representa la contratación durante los meses de enero y febrero de 2015 de 150 nuevos analistas que entrarán en producción a partir de abril del mismo año) trabajadores en misión, con el objeto de dar cumplimiento a las metas establecidas por la Corte Constitucional”. (Paréntesis fuera de texto), solicitud que fue aprobada por dicha Junta”*.

65. En documento del 09 de febrero de 2015 el Ministro del Trabajo Luis Eduardo Garzón manifestó que *“Vale la pena en este punto resaltar que el Gobierno Nacional y la Junta Directiva no han escatimado esfuerzos para apoyar a la entidad en el cumplimiento de sus funciones, en el último año se ha (i) aprobado un plan de incentivos dirigido a incentivar el aumento de la producción y la calidad de los actos administrativos (ii) cupo futuros para temas tecnológicos y físicos (iii) unificación de la escala salarial y algunos beneficios a los trabajadores (iv) creación de una gerencia adicional para apoyar en las labores de reconocimiento y (v) se ha insistido en el estudio de la creación de una planta temporal y la reestructuración de la entidad”*.

66. Descendiendo al análisis concreto de la orden de suficiencia de recursos la Sala destaca los importantes esfuerzos realizados por Colpensiones dirigidos a la ampliación de su capacidad operativa. Sin embargo, teniendo en cuenta que las acciones emprendidas no fueron suficientes para conjurar el estado de cosas inconstitucionales y satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014, declarará el *cumplimiento parcial en grado alto*.

### **III. DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE SANCIONES POR DESACATO A TUTELAS PRESENTADA EL 28 DE ENERO DE 2015 POR EL PRESIDENTE DE COLPENSIONES.**

#### **Antecedentes.**

67. El Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones solicita a la Corte *“se dicten unas decisiones y órdenes que permitirán seguir avanzando en lograr el primer objetivo de la entidad: superar el atraso estructural del Régimen de Prima Media”*.

68. En concreto, el representante de la entidad pide la suspensión en la imposición y ejecución de sanciones por desacato a tutelas dictadas en contra de Colpensiones por asuntos relacionados con (i) peticiones pensionales; (ii) recursos administrativos y; (iii) acatamiento de sentencias ordinarias y contencioso administrativas, por un término de ocho meses contados desde el momento de la comunicación de la decisión. Sin embargo, el solicitante precisa que la petición se dirige específicamente a los trámites sobre los *“cuales Colpensiones no tiene la documentación necesaria para poder tomar una decisión prestacional”*.

69. Para sustentar la pretensión el representante de la entidad alude a los criterios fijados en el Auto 320 de 2013 para el estudio de solicitudes de suspensión transitoria de sanciones por desacato a tutelas. En ese sentido, asevera que la entidad ha desplegado esfuerzos importantes e idóneos que *“han conllevado a tomar el camino correcto para que Colpensiones avance en la superación del escenario de infracción constitucional”*. Al respecto resalta que,

- (1)
- *“Colpensiones a lo largo de los diferentes IPs ha mostrado esfuerzos y avances para fortalecer ésta área con personal idóneo, que no solamente decida, sino que decida con calidad. Tal y como se ha mostrado, en volumen Colpensiones pasó de tener una planta de 1.271 personas, a estar conformada por 2.451 personas, la mayoría centradas en reconocimiento, en historia laboral, y en el área jurídica. Y en calidad, se ha reportado las diferentes acciones para la selección de personal completamente focalizada”.*
  - *“Frente a los planes de choque de aumento de personal (que, como se ha reportado, multiplicó exponencialmente el personal dedicado a reconocimiento) y a la calidad de la información necesaria para resolver algunas solicitudes de manera automática, Colpensiones implementó paralelamente 25 acciones para garantizar la calidad de las decisiones”.*
  - *“Colpensiones decidió cambiar el modelo de decisión existente en la entidad. Es decir, decidió aumentar el número de suscriptores (personas para la firma) de actos administrativos, decisión acompañada por el diseño de tres tipos de auditorías: una preventiva interna (antes de la firma del acto), una correctiva interna (después de la firma y antes de la notificación), y una externa”.*
  - *“Colpensiones ha avanzado en planes de completitud de información en la historia laboral, y sigue avanzando. En primer lugar, Colpensiones implementó entre abril y agosto de 2013 ocho proyectos de gran impacto, cuyos avances fueron presentados a la Superintendencia Financiera de Colombia en el mes de octubre de 2014. En segundo lugar, tiene 10 planes de acción adicionales que se ejecutarán hasta mayo de 2015. Estos planes tienen como objetivo minimizar dos de los tres grandes problemas identificados por la entidad respecto a historia laboral: (i) inconsistencia de la información entregada por el ISS a Colpensiones en su entrada a operación; y (ii) ausencia de un mecanismo unificado de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y RAIS). Respecto a la tercera problemática ya identificada y reportada -disponibilidad de la información de los tiempos cotizados en el sector público- Colpensiones participa en la mesa de trabajo de un proyecto de unificación de la historia laboral, liderado por Ministerio de Hacienda y del Trabajo. De todas maneras, debido a la mala información histórica existente en las historias laborales, es necesario trabajar en muchos casos de la mano con el ciudadano. Con el fin de ganar la confianza del ciudadano hacia el futuro, Colpensiones diseñó un programa de comunicación con los afiliados sobre la necesidad de que conozcan su historia laboral. Para ello, se envió el extracto de la historia laboral a 1.261.242 afiliados (54% de los afiliados activos)”.*

70. Del mismo modo, manifiesta que a partir de la gestión realizada por la entidad al amparo de las medidas de protección constitucional dictadas por la Corte, se han alcanzado resultados importantes. Así, argumenta que,

- En el año 2013 el Régimen de Prima Media alcanzó la cifra más alta de pensionados desde la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, superando el tope de 89.000 pensionados del año 2010 al contar 112.000 nuevos pensionados en el año 2013.
- El número de cotizantes activos pasó de 2.081.030 en el año 2010 a 2.317.289 en el año 2014, síntoma de confianza de los afiliados en la entidad.
- A lo largo del año 2014 Colpensiones recibió 124.946 nuevos afiliados que renunciaron al Régimen de Ahorro Individual para trasladarse al Régimen de Prima Media, lo que muestra la confianza de los ciudadanos hacia la entidad.
- De un universo de 179.000 acciones de tutela pendiente de cumplimiento la entidad avanzó en el acatamiento de 160.000 de ellas.
- Se han dejado de generar más de 60.000 tutelas en los últimos 15 meses. *“La radicación de tutelas en Colpensiones alcanzó un promedio mensual de 9.600 antes de la comunicación del Auto 110 de 2013, y después del auto bajó a un promedio mensual de 5.600. Estas estadísticas permiten plantear la hipótesis que sin la protección de la Corte la judicialización de la entidad habría seguido creciendo, congestionando la rama judicial e incentivando al ciudadano a acudir a la tutela como único mecanismo para solucionar sus solicitudes. Sin la protección es de suponer que las tutelas habrían crecido por lo menos al mismo ritmo que tenían antes del Auto 110 (aunque también es de suponer que habrían crecido más). Las proyecciones permiten afirmar que en el país, gracias a la protección de la Corte, se han dejado de generar por lo menos 60 mil tutelas”.*
- En los periodos de suspensión de sanciones por desacato el rendimiento de Colpensiones ha sido mayor. *“[E]n los meses en que la entidad ha contado con protección, ha podido resolver en promedio 44.400 solicitudes al mes, mientras que en los meses en que no ha contado con protección la entidad ha resuelto 37.900 solicitudes. Esto debido a que, dado que la capacidad de la entidad está siendo completamente utilizada, en los meses en que no cuenta con protección la entidad ha debido dedicar parte de sus esfuerzos a la judicialización. Por esto, contando con protección ha resuelto 6.600 tutelas promedio/mes, mientras que en los meses en que no ha contado con protección, la entidad ha resuelto 10.600 tutelas. Estos resultados permiten afirmar que la protección por parte de la Corte ha sido útil para resolver de manera ordenada las solicitudes del ciudadano, es decir, el atraso estructural del RPM”.*
- La gestión de Colpensiones es más eficiente que la del ISS en términos de resolución de peticiones y de gasto fiscal. *“Como resultado general, al sumar a las solicitudes de reconocimiento resueltas, las sentencias acatadas y los fallos de tutela de reconocimiento cumplidos, Colpensiones ha tramitado 1.145.310 solicitudes de reconocimiento en los 2 años y tres meses de operaciones. Este dato, con corte a Diciembre 31 de 2014, muestra que en 2 años y 3 meses Colpensiones*

tramitó más de lo que el ISS hubiese tramitado en 4 años, y eso si se toma como punto de comparación las decisiones del ISS en su mejor año. En efecto, la historia indica que en su mejor año, el ISS resolvió 251 mil solicitudes, contando con más personal y con la misma fuente de financiamiento, esto es, una comisión por la administración del RPM. Es decir, en términos fiscales, Colpensiones ha ahorrado dos presupuestos anuales en la administración del RPM".

- "Colpensiones, gracias a la protección de la Corte, ha resuelto de manera priorizada y ordenada las solicitudes de los ciudadanos. Tal y como se demostró, en primer lugar, la entidad logró superar el atraso del ISS, en el cual los ciudadanos habían sufrido varios años de espera. En segundo lugar, las solicitudes de Colpensiones se han resuelto siguiendo los lineamientos de la Corte, por grupo prioritario, y dentro de cada grupo por fecha de radicación. Gracias a esto, Colpensiones no cuenta con casos no gestionados de antes del 2014. Los 1.451 casos de antes del 2014 han sido gestionados, y Colpensiones está en la búsqueda de la información faltante para resolverlos".
- "Colpensiones ha podido recibir, reorganizar, ordenar los expedientes del ISS. Como ya se ha reportado en los diferentes IPs, Colpensiones ya recibió y tramitó los expedientes que aún se encontraban por decidir en el ISS, es decir, los que representaban el atraso estructural en el RPM. Estos son los 347.008 expedientes cuya entrega finalizó en marzo del 2014. Luego de esto, inició la recepción de los expedientes sobre los cuales el ISS ya había tomado alguna decisión. Implementó un proyecto de gran envergadura, cuyo objetivo inicial era recibir cerca de 400 mil expedientes mensualmente (y es necesario recordar que había recibido 347 mil en un año y medio). El Cuadro 2 muestra que de cerca de un millón ochocientos mil expedientes, Colpensiones ha recibido y organizado el 72%. Frente a este avance, el gobierno nacional, mediante Decreto 2714 del 26 de diciembre de 2014 decidió prorrogar por tres meses más la liquidación del ISS".
- "Gracias a la protección de la Corte, Colpensiones ha podido avanzar en la reestructuración de la entidad con el fin de adecuarla a las necesidades reales de la ciudadanía. Además de los temas de selección y contratación de personal experto en reestructuración, entre septiembre y noviembre, Colpensiones analizó el marco estratégico y formuló la Estrategia Institucional de la entidad como soporte del proceso de reorganización institucional. Una vez culminada esta primera etapa, se dio paso a la contratación del equipo consultor externo, experto en ajustes institucionales de carácter público, de manera que, a partir del 2 de diciembre de 2014 inició formalmente la segunda etapa del proceso de Reorganización, la cual se desarrollará de acuerdo al (...) cronograma".

71. A partir de lo expuesto, el presidente de Colpensiones concluye que la entidad ha demostrado una comprometida y diligente voluntad de superación del estado de cosas inconstitucional, y que las medidas de protección

provisional dictadas en este proceso han sido útiles para la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media, con lo cual se encontrarían satisfechos los requerimientos plasmados en el Auto 320 de 2013 para el estudio de medidas de suspensión de sanciones por desacato.

72. Para el presidente de Colpensiones la aprobación de la pretensión elevada a la Corte le permitiría a la entidad culminar la puesta al día del régimen de prima media representado en la respuesta en los términos de ley de las peticiones radicadas ante Colpensiones, el cumplimiento de las sentencias de tutela, ordinarias y contencioso administrativas pendientes de acatamiento, la resolución de los casos que a pesar de haber sido gestionados no han sido fallados de fondo por falta de documentación, la respuesta de los recursos administrativos pendientes y la reestructuración administrativa de la entidad.

73. El Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rindieron concepto en relación con la solicitud de Colpensiones. Igualmente, algunos usuarios de la entidad también intervinieron en el trámite constitucional a través de derecho de petición.

#### Ministerio del Trabajo.

74. El Ministro del Trabajo Luis Eduardo Garzón coadyuvó la solicitud de Colpensiones. En su intervención, radicada el 09 de febrero 2015, sostuvo que *“Aunque existe un importante avance en la gestión de la entidad en resolver las solicitudes de reconocimiento represadas y trasladadas sin decidir por el Instituto de los Seguros Sociales, infortunadamente como lo informa Colpensiones existen aún algunas peticiones que no tienen la documentación necesaria para poderse sustanciar y como el personal total se ha dedicado a la resolución de la represa se ha ido atrasando el reconocimiento de las solicitudes radicadas en Colpensiones. || Por ello, en nuestra opinión es necesaria una medida de protección adicional para poder culminar la inmensa tarea de resolver el represamiento y dejar la entidad al día en el cumplimiento de términos, superando el estado de cosas inconstitucional. || Adicionalmente, se debe contar con el tiempo necesario para resolver de manera adecuada los diferentes tipos de solicitud. Si bien es cierto, la prioridad de la entidad y del Gobierno Nacional es resolver las peticiones represadas adecuadamente y en forma oportuna garantizando los derechos de los ciudadanos, también lo es que se debe contar con todos los soportes que acreditan el derecho para evitar que se pueda incurrir en errores afectando la calidad de los actos administrativos”*.

#### Superintendencia Financiera de Colombia.

75. La Superintendencia Financiera de Colombia considera razonable la pretensión elevada por Colpensiones. El Superintendente Gerardo Hernández

13

Correa en escrito del 11 de febrero de 2015 fijó su posición: *“Sea lo primero resaltar, una vez más, la importancia del acompañamiento de la Corte Constitucional, lo que ha permitido que Colpensiones haya venido superando, de una manera sistemática y efectiva, los atrasos crónicos del sistema de prima media”*. A continuación, la Superintendencia sostiene *“que en razón a que Colpensiones no cuenta con la documentación y pruebas necesarias para decidir de fondo las peticiones e informa que ha adelantado gestiones tendientes a obtener la misma, se considera razonable la solicitud”*.

76. De acuerdo con el Superintendente, *“Con el fin de subsanar las situaciones mencionadas, Colpensiones ha incrementado el número de funcionarios, en particular en las áreas de Reconocimiento de Prestaciones Económicas, Defensa Judicial y Corrección de Historia Laboral; ha ampliado la capacidad de procesamiento de la plataforma tecnológica; ha realizado mejoras a las aplicaciones e incluido en el liquidador automático nuevos tipos de solicitudes y ha adelantado algunos procesos para actualizar automáticamente y en forma masiva la historia laboral de los afiliados”*.

77. Finalmente, para la Superfinanciera *“Es importante resaltar la utilidad que han demostrado las medidas de protección otorgadas por la Corte Constitucional, en razón a que no sólo ha beneficiado a los afiliados más vulnerables al exigirle a Colpensiones la atención por grupos prioritarios, sino que también la citada protección le ha permitido a dicha administradora disminuir significativamente las solicitudes vencidas pendientes de decidir, no solo las que ya se encontraban vencidas al recibirlas del ISS, sino también las recibidas del ISS o por atender (antes de la protección), que se le vencieron a Colpensiones”*.

#### Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

78. La Directora de Defensa Jurídica (E) de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Juanita María López Patrón coadyuvó la solicitud de la administradora de pensiones en escrito radicado el 10 de febrero de 2015. Considera *“que en el marco del plan presentado por Colpensiones, y dadas las circunstancias bien advertidas en este proceso, dicha extensión del plazo permitiría mejores condiciones para que Colpensiones pueda descargar sus obligaciones dentro de los lineamientos ya previstos por la Corte Constitucional en los Autos 110, 320 de 2013 y 259 de 2014. || En especial, permitiría mantener y sobre todo concentrar los recursos técnicos y humanos de la entidad en ponerse al día con sus obligaciones en relación con nuevas solicitudes, tal y como le corresponde como actual entidad encargada de administrar el régimen de prima media. La extensión de dicho plazo, encuentra justificación en la buena gestión de Colpensiones, reflejada en los indicadores contenidos en los informes periódicos y en el memorial del 28 de enero de 2015, donde se eleva la “solicitud de medidas y órdenes” en referencia”*.

79. *"En efecto, esta Agencia observa, entre otras cifras positivas, que a pesar de las dificultades generadas por el paro judicial, hasta el momento Colpensiones, de un universo de 179.000 tutelas previstas para el momento en que fue impartido el Auto 259 de 2014, ha resuelto de fondo 160.000 sentencias de tutela, quedando pendientes 9.000, sobre las que se solicita la ampliación del plazo. Teniendo en cuenta este panorama, la Agencia coadyuva la solicitud de Colpensiones en cuanto declarar el cumplimiento parcial de las órdenes del Auto 259 de 2014 y ampliar el plazo de cumplimiento de las 9.000 sentencias de tutela pendientes de cumplimiento".*

80. *"Para la Agencia, la extensión de este plazo de protección puede optimizar los recursos de Colpensiones que, para el caso, lo son también de la Nación. Esto permitiría que Colpensiones concentre su acción institucional en la solución, lo más pronto posible, de todas las solicitudes de los ciudadanos dentro del régimen de prima media, y no tenga que, por un lado, destinar una porción importante de sus recursos a la defensa jurídica de la entidad y de sus funcionarios en asuntos relacionados con desacatos y sanciones por incumplimiento de órdenes de tutela, por un lado, o por el otro, verse en la difícil situación de falta de personal justo cuando la puesta al día del régimen de prima media sea una realidad".*

#### Contraloría General de la República.

81. La Contraloría General de la República estimó procedente la solicitud presentada por Colpensiones. El Contralor Edgardo Maya Villazón en escrito radicado el 09 de febrero de 2015 expresó que *"Con relación a la solicitud elevada por el presidente de Colpensiones con fecha veintiocho (28) de enero del presente año, para la Contraloría General de la República-CGR, es procedente su otorgamiento, toda vez que se ha visto reflejado en los Informes Periódicos – IP presentados por Colpensiones, el avance en el cumplimiento de las medidas adoptadas a raíz de los Autos 110 y 320 de 2013, 259 de 2014 y demás autos concordantes proferidos por ese Alto Tribunal, para superar el atraso estructural del Régimen de Prima Media. || Consideramos procedente la solicitud de nuevas medidas y órdenes encaminadas a la protección por concepto de: fallos judiciales ordinarios y contenciosos, recursos administrativos de apelación, cumplimiento de tutelas sin información suficiente y cumplimiento de peticiones pensionales sin la documentación necesaria. || Creemos que de esta manera se permitirá la superación de forma definitiva del atraso estructural del Régimen de Prima Media y se evitaría la vulneración de derechos fundamentales de los colombianos".*

#### Defensoría del Pueblo.

82. En escrito radicado el 12 de febrero de 2015 el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social Norberto Acosta Rubio apoyó la solicitud formulada por el Presidente de Colpensiones. Aseguró que *"En atención a la solicitud elevada por Colpensiones el día 28 de enero de 2015, ante la Corte*



24

*Constitucional mediante la cual solicita se adopte medidas y órdenes por parte de la Sala Novena, específicamente en dos escenarios (i) para los fallos judiciales ordinarios y contenciosos y, (ii) para los recursos administrativos de apelación, lo que conllevaría a la suspensión de sanciones por desacato a tutelas relacionadas con éstos trámites; la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta que para la decisión final de los mismos, se deben confirmar los fallos y debido al paro judicial del año 2014, acoge la solicitud de Colpensiones para que le sea concedido el nuevo plazo”.*

#### Procuraduría General de la Nación.

83. En escrito del 10 de febrero de 2015 la Procuradora Delegada para el Trabajo y Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal se abstuvo de pronunciarse sobre la procedencia de la solicitud presentada por Colpensiones el 28 de enero del 2015. Expresó que *“En cuanto a la solicitud del primer y séptimo punto, relacionados con la procedencia o no de la solicitud de prórroga por parte de Colpensiones y la persistencia o superación de las dificultades en materia de reconocimiento pensional, Colpensiones está realizando un gran esfuerzo para sacar adelante las solicitudes prioritarias correspondientes a los grupos 1, 2 y 3., de acuerdo con el balance presentado en su informe del 28 de enero de 2015, por parte del señor presidente de Colpensiones. || En cuanto al plazo de protección constitucional solicitado por Colpensiones, es viable señalar que la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la competencia señalada en el artículo 277 de la Constitución Política, es el organismo instituido para salvaguardar los derechos fundamentales de los Colombianos, defender los intereses de la sociedad, el orden jurídico, el patrimonio público y velar para que las instituciones se ajusten en sus procedimientos y decisiones al ordenamiento jurídico y legal, respetando el debido proceso administrativo. Por tal motivo frente a la nueva prórroga esta Delegada no se pronunciará sobre el plazo requerido, pero sí debe Colpensiones continuar con los esfuerzos en aras de fortalecer la política pública del régimen de prima media con prestación definida, con una adecuada atención a los afiliados y pensionados de la entidad, con una respuesta oportuna y motivada a las peticiones, cumpliendo los términos establecidos en sede administrativa especialmente frente a los recursos de apelación, así como el cumplimiento y respeto a las sentencias judiciales, el cumplimiento a los precedentes jurisprudenciales, tanto en sede administrativa como su defensa jurídica y en general el acatamiento de manera estricta al ordenamiento jurídico”.*

#### Intervenciones de algunos usuarios de Colpensiones

84. Los ciudadanos Gabriel Antonio Samudio, Luis Alberto Loaiza Giraldo, Hernán Duarte Parrado, Rosa Alicia Portilla Rosero, Carlos Crismatt Mouthon y Flavio Efreñ Granados Mora haciendo uso del derecho fundamental de petición se opusieron de manera individual a la solicitud de Colpensiones. Atendiendo a que en los Autos 320 de 2013 y 259 de 2014 la Sala precisó que

no conocería casos individuales distintos a los seleccionados para revisión acumulados a este proceso, en la síntesis de los argumentos de los peticionarios se prescindirá de los elementos litigiosos relativos a sus casos concretos.

85. A continuación la Sala citará los principales apartes de las intervenciones, haciendo énfasis en las razones que exponen para oponerse a la solicitud de Colpensiones, y a las dificultades que han soportado en el trámite de sus prestaciones.

Gabriel Antonio Samudio

86. “[C]omedida y respetuosamente me dirijo a esa Honorable Corporación para expresarle mi sorpresa cuando al enterarme por medio de las noticias televisivas de que los señores que dirigen Colpensiones, nuevamente pretenden que se les amplíe el término para resolver las múltiples peticiones sobre asuntos pensionales, cuando precisamente argumentando que actúan dentro de los plazos otorgados por la Honorable Corte, se han llevado de calle los pronunciamientos judiciales proferidos tanto en los fallos de tutela a que nos han obligado acudir en demanda de reconocimiento de nuestros derechos”.

87. “Entonces, Honorables Magistrados, con el debido respeto me permito reiterarles mi sorpresa por la nueva pretensión de los señores de Colpensiones de que la Honorable Corte les amplíe nuevamente el plazo que tienen para resolver y de ésta manera sigan burlando la acción judicial con el consiguiente perjuicio para los pensionados que nos vemos abocados a estos trámites que hubieran sido innecesarios si las personas designadas para resolver debidamente las peticiones pensionales fueran lo suficientemente idóneas y correctas en el desempeño de tales funciones”.

Luis Alberto Loaiza

88. “Como quiera que Colpensiones, en forma por demás irresponsable, descarada, grosera y por demás descomedida frente a los usuarios, ha solicitado un nuevo plazo para resolver las peticiones elevadas ante tal organismo, respetuosamente me permito solicitar que se deniegue de plano tal petición porque la misma tan solo obedece al desgüeño, falta de planeación, trato descomedido con los pensionados o sus beneficiarios y, sobre todo, el ánimo de lucro tratando de sacar porcentajes sobre los reconocimientos a los usuarios, hecho este último de público conocimiento”.

89. “Honorables Magistrados, mientras Colpensiones con los usuarios muestra y desarrolla una conducta desviada, descomedida y arbitraria, a la Honorable Corte Constitucional trata de hacerle ver otros aspectos y justificar desviadas actuaciones que fácilmente pueden transitar por las normas de nuestro ordenamiento penal. || Salvo mejor criterio, considero que

15

los plazos interminables solicitados por Colpensiones para cumplir con las peticiones de los ciudadanos beneficiarios de una pensión, no son otra cosa que una disfrazada derogatoria temporal del régimen de seguridad social en pensiones y el artículo 86 de la Constitución Nacional y normas que desarrollan el derecho fundamental de la acción de tutela. || Todo lo anterior me permite reiterar a la Honorable Corte Constitucional los siguientes interrogantes: ¿hasta cuándo Colpensiones será beneficiaria de la suspensión de las sanciones por desacato? ¿Con estas suspensiones a las decisiones de la autoridad judicial, en qué campo quedan los derechos fundamentales de nosotros los viejos en condición decrepita y acosados por los diferentes males ocasionados por la vejez? ¿Será que por encima de la conducta desviada e individual de los funcionarios de Colpensiones, no se encuentran los derechos e intereses generales de las personas de la tercera edad? ¿Si Colpensiones no ha acatado un requerimiento Presidencial y del Ministerio de Trabajo, en mi caso, entonces a quién debo acudir?. || En razón de lo anterior, respetuosamente me permito solicitar a la Honorable Corte Constitucional que se adopten las medidas correctivas del caso para que se atiendan oportunamente y en debida forma las peticiones de quienes adquirieren el derecho a la pensión de vejez; por cuanto la conducta desviada desarrollada por Colpensiones está convirtiendo el tema en una bomba de tiempo”.

Hernán Duarte Parrado

90. “Señores magistrados, aparte de que soy una persona diabética crónica como lo he demostrado a través del trámite de la pensión, tengo dos hijas estudiando en el Politécnico Grancolombiano de Bogotá, una estudia derecho y la otra periodismo. || A raíz de mi enfermedad que tiene más de 20 años, desde hace 6 años prácticamente no ejerzo ninguna actividad laboral y mi situación económica y de salud son críticas, pues lo que recibo actualmente escasamente me alcanza para alimentar a la familia; pues en estos momentos prácticamente no puedo caminar más de cinco cuerdas dado el cansancio que me produce el desplazamiento, y tampoco es justo que el presidente de Colpensiones se burle así de mí como lo debe estar haciendo también con otras personas solicitando plazos “para ponerse al día”, cuando lo que debe hacer es un trámite verdaderamente ágil y una vez realizado dicho trámite proceder al pago y no burlarse de la gente como lo está haciendo, enviando las diligencias a otras secciones, sólo para dilatar más el pago, pidiendo plazos que a mi modo de ver no debían operar porque lo que hace este funcionario no es más que una burla a las personas que teniendo el derecho como en el caso mío no se me haya pagado. || Honorables Magistrados, cómo es posible que a la fecha haya tenido que interponer otra tutela para que se me pague y esta tutela esté a punto de producir el fallo de desacato y me vea obligado a acudir a esa máxima Corporación ya que me entero por la prensa local que dicho funcionario irresponsablemente tenga represadas cualquier cantidad de tutelas, supongo, y no le dé cumplimiento a los fallos de los jueces a cabalidad. (...)”.

91. *"Con todo respeto solicito a la Honorable Corte me disculpen por los errores jurídicos que pueda cometer en esta petición pero es que sinceramente mi cuerpo y mi mente no resisten más, las cosas se me olvidan frecuentemente. || Con el mayor de los respetos considero que esta petición no es solo una petición mía, sino el clamor de muchas personas que tenemos derecho a nuestra pensión pero que no se nos ha reconocido quien sabe por qué intereses oscuros que puedan tener los funcionarios de Colpensiones y también solicito respetuosamente, después de su análisis y consideraciones a la presente petición, se solicite a la Procuraduría y la Fiscalía se investigue la posible comisión de conductas disciplinarias y penales".*

Rosa Alicia Portilla Rosero

92. *"[L]a infraestructura con que cuenta Colpensiones, fue puesta para resolver dentro de los términos legales no una parte sino la totalidad, es decir el cien por ciento de las solicitudes pensionales, para acabar con la agonía de seguir implorando por años el derecho a las pensiones, las reliquidaciones, las situaciones, el cumplimiento de los fallos judiciales, etc.. || [D]esde que el señor Mauricio Olivera ocupó la presidencia de Colpensiones, viene fijando plazos para resolver todas las solicitudes pensionales pero no lo ha logrado, plazos que han sido concedidos por la Honorable Corte Constitucional sin considerar que la tardanza en resolver inhibe la protección de los derechos fundamentales".*

93. *"Ruego a Usted Señora Presidente de manera muy respetuosa, intervenir ante la Honorable Corte Constitucional para: || 1) Que considere la posibilidad de no conceder a Colpensiones más plazos que demoran las respuestas a las solicitudes pensionales, y pueden atentar contra la inmediatez de la tutela volviéndola inocua, ya que a este altísimo Tribunal se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y por consiguiente es su deber proteger esta acción de amparo que los ciudadanos tenemos para defender de manera inmediata los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten amenazados. 2) Solicitarle a la Honorable Corte Constitucional que intervenga ante Colpensiones para hacer las recomendaciones pertinentes, a fin de que esta entidad en cumplimiento de sus funciones preste un servicio con un componente de calidad que satisfaga el derecho a la seguridad social de los ciudadanos, dando soluciones de fondo dentro de los términos legales".*

Carlos Crismatt Mouthon

94. *"Acudo a usted en su condición de Magistrado sustanciador del expediente T-3287521 –por medio del que se hace seguimiento a las órdenes de protección constitucional tomadas en el caso de Colpensiones-, para ponerle de presente mi caso particular con el único objetivo de servir de orientación en la nueva prórroga solicitada por dicha entidad y alertar sobre*

la forma ladina en que su presidente y representante legal hace parecer que está cumpliendo con lo ordenado”.

Flavio Efren Granados Mora

95. “En el evento de “NO” haberse concedido nuevo plazo a Colpensiones, se solicita respetuosamente a la corporación, negar cualquier aplazamiento del cumplimiento rogado por la gerencia de Colpensiones, ya que dicha práctica se ha convertido en un medio de fraude procesal y desconocimiento de los derechos de los asociados, disponiendo arbitrariamente la entidad que prestaciones reconoce en forma rápida y cuáles “no”, con la plena credibilidad y convicción de “no” incurrir en desacato y trasladando su irresponsabilidad burocrática al usuario del sistema...”.

**Decisión sobre la suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones.**

96. Para resolver es necesario reiterar brevemente los criterios formales y materiales fijados por esta Sala para la procedencia de la prórroga de suspensión de sanciones por desacato a tutelas, en el marco del estado de cosas inconstitucionales verificado en el proceso de la referencia. En el Auto 320 de 2013 la Sala Novena de Revisión puntualizó que esta modalidad de intervención iusfundamental es transitoria y excepcional, y que está condicionada a la demostración de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales por parte de las entidades accionadas, lo que incluye acreditar el despliegue de esfuerzos importantes, idóneos y suficientes para superar el escenario de infracción iusfundamental. La Corte resaltó que estas exigencias son consecuencia de la importancia que tienen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico y del lugar privilegiado que ocupa la acción de tutela como su más importante mecanismo de defensa y garantía (A320/13, f.j. 105).

97. Asimismo, el Tribunal insistió en que toda intervención que implique la restricción de un derecho fundamental, y especialmente el de acción de tutela, debe estar suficientemente sustentada y soportada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, debe tratarse de una medida encaminada a la consecución de fines constitucionalmente imperiosos; idónea o apta para lograr el cometido constitucional propuesto; necesaria, esto es, su empleo debe ser ineludible para alcanzar el cometido superior y representar la menos restrictiva entre todas las medidas posibles y; proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios esperados han de superar los perjuicios que la misma implique para el titular del derecho y la sociedad (A320/13, f.j. 108).

98. La Corporación enfatizó que la solicitud de interrupción de sanciones por desacato a tutelas requiere un esfuerzo argumentativo importante, pues en modo alguno representa un asunto menor ya que restringe los derechos fundamentales a la acción de tutela, al acceso a la administración de justicia y

los bienes constitucionales amparados por la decisión judicial afectada con la suspensión (A320/13, f.j. 105). Reiteró que para evitar que la cesación de efectos de las sanciones por desacato se transforme en un instrumento permanente, su eventual prórroga necesariamente debe ser transitoria, contemplar periodos preestablecidos de restricción y estar condicionada a la acreditación de esfuerzos significativos por parte de la entidad accionada, dirigidos a la superación del estado de cosas inconstitucionales (A320, f.j.115).

99. Precisado lo anterior, en un primer momento la Sala establecerá si Colpensiones satisfizo los requisitos alusivos a la acreditación de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales, mediante el despliegue de esfuerzos importantes, idóneos y suficientes para superar el escenario de infracción iusfundamental. De surtirse esta etapa, verificará si la medida de suspensión respeta los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

100. El seguimiento realizado en esta oportunidad al cumplimiento del Auto 259 de 2014 demostró a la Corte que, a pesar de la persistencia de un estado de cosas inconstitucionales, el conjunto de las actuaciones de Colpensiones y los resultados alcanzados por la entidad acreditan que su actual Presidente y el Gobierno Nacional han observado una conducta adecuada en el presente corte de seguimiento, dirigida a la superación del estado de cosas inconstitucionales verificado a partir del Auto 110 de 2013.

101. De este modo, se declaró el cumplimiento total de la orden de presentar informes periódicos de calidad y el cumplimiento parcial en grado alto de las órdenes de acatamiento de las sentencias de tutela y de asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014. Si bien se declararon incumplimientos parciales en las órdenes de calidad de los actos administrativos y de atención de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales y de los recursos administrativos, se advierte un avance importante que evitó la calificación del incumplimiento como total, y en su lugar se otorgó el cumplimiento en grado medio.

102. Colpensiones efectuó esfuerzos importantes en materia de ampliación de infraestructura, contratación de personal con conocimiento en pensiones, capacitación de personal para mejorar la calidad de las decisiones pensionales, planeación e implementación de acciones correctivas de las fallas operativas en relación con la calidad de los actos administrativos y la completitud de la historia laboral las cuales cuentan con supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia.

103. Así, a partir de la intervención del Tribunal Constitucional la administradora de pensiones alcanzó resultados valiosos. Entre otros, cabe mencionar los siguientes: el promedio de resolución de peticiones pasó de

A

23.854 a 43.070 mensuales; se revirtió el comportamiento de ascenso en el acumulado de las peticiones prestacionales con términos vencidos –mientras en el Auto 320/13 era de 87.339 y en el Auto 259/14 aumentó a 88.824, en la presente oportunidad es de 72.478 con tendencia al descenso-; se mejoró parcialmente la calidad de los actos administrativos, pasando de un incumplimiento total a un cumplimiento parcial en grado medio; y se reportó una gestión eficiente de Colpensiones en relación con la del ISS en términos de número de resolución de peticiones y gasto fiscal. Adicionalmente, con las lecciones aprendidas Colpensiones inició un proceso de reorganización administrativa que busca adecuar la capacidad de respuesta en armonía con la demanda de los usuarios, de modo que pueda operar normalmente sin la intervención del Tribunal Constitucional. Finalmente, Colpensiones logró el mayor número de pensionados en la historia del régimen de prima media en el año 2013, un aumento significativo en el número de cotizantes activos y el traslado de 124.946 usuarios del régimen de ahorro individual al de prima media. Los anteriores elementos permiten inferir un mejor funcionamiento de la entidad representado en la confianza de un segmento importante de sus usuarios.

104. La Corte también toma en consideración la posición del Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, quienes acompañaron la solicitud de estudio de la suspensión de sanciones por desacato elevada por Colpensiones. Igualmente, aunque la Procuraduría General de la Nación se abstuvo de conceptuar sobre la procedencia de la solicitud, resaltó los esfuerzos realizados por la entidad.

105. La Corte es consciente de los padecimientos sufridos por los usuarios de Colpensiones intervinientes en el presente trámite. Por ello, el modelo de intervención constitucional diseñado a partir del Auto 110 de 2013 se centró en la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media. De este modo, las decisiones tomadas por la Corte han permitido (i) desbloquear la entrega de expedientes del ISS a Colpensiones; (ii) fijar grupos de atención prioritaria para facilitar la atención urgente de la población más vulnerable; (iii) dictar órdenes dirigidas a ampliar la capacidad de respuesta oportuna de Colpensiones, corregir las fallas de calidad de los actos administrativos y superar los problemas de completitud de las historias laborales; (iv) renovar la eficacia de la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales, pues la suspensión de sanciones por desacato ha sido parcial y a partir del Auto 259 de 2014 solo afecta solicitudes de personas que cuentan con un ingreso periódico, en el ánimo de privilegiar a quienes no tienen satisfecho el mínimo vital cuantitativo e; (v) involucrar a las entidades con responsabilidad en la transición del ISS a Colpensiones, con el propósito de coordinar las acciones necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En este trámite participan (i) jueces y magistrados encargados de resolver procesos en contra de Colpensiones; (ii) órganos de supervisión y control - Superfinanciera, Defensoría del Pueblo, Procuraduría

106. Además, la Sala estableció un estricto mecanismo de transparencia, publicidad y vigilancia del proceso. Así, (i) ordenó al ISS y Colpensiones rendir detallados informes mensuales de gestión. Los reportes, junto con las providencias dictadas por la Corte, se publican en la página web de Colpensiones para el análisis y escrutinio de usuarios e interesados; (ii) designó el seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas en este proceso a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Archivo General de la Nación, los cuales a su vez canalizan las observaciones realizadas por los usuarios de la entidad; (iii) los órganos de control reciben copia de los informes mensuales de Colpensiones y del ISS para realizar las observaciones y solicitudes que encuentran pertinentes; (iv) el 4 de marzo de 2014 y el 15 de julio del mismo año se realizaron Sesiones Técnicas de Seguimiento con participación de los órganos de control y los Ministerios vinculados al proceso, con transmisión en vivo y en directo por la página web de la Corte y acompañamiento de medios de comunicación; (v) para evitar que la suspensión de las sanciones por desacato impuestas a los directivos del ISS y Colpensiones se amplíe indefinidamente, se fijaron reglas precisas que restringen la competencia de la Corte y permiten prórrogas sólo cuando las entidades demuestren la concreción de logros y avances importantes en la protección de los derechos fundamentales de los usuarios. El estudio de estas prórrogas, además, está precedido por las intervenciones de los órganos de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los Ministros del ramo, los cuales rinden concepto sobre su procedencia o improcedencia y; (vi) la Corte entregó expresamente a los órganos de supervisión y control la potestad de solicitar el levantamiento de la suspensión de las sanciones por desacato impuestas a los servidores del ISS y Colpensiones, cuando a partir de las quejas de los usuarios observen el injustificado incumplimiento de las órdenes de protección dictadas por la Corte.

107. Entonces, no obstante la oposición expresada por los usuarios de Colpensiones intervinientes mediante derecho de petición en el trámite de la referencia, la Sala estima que el modelo de intervención constitucional trazado a partir del Auto 110 de 2013 es adecuado para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucionales de Colpensiones.

108. Por las razones anotadas en precedencia, la Sala aceptará el estudio de fondo de la solicitud de suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones. En ese sentido, establecerá si la pretensión de suspensión de sanciones por desacato impetrada satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad, esto es, si persigue valiosos fines constitucionales, y si es idoneidad, necesaria y proporcional en sentido estricto.

109. Colpensiones solicita la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dictadas por asuntos relacionados con i) peticiones pensionales y; ii)

---

General de la Nación, Contraloría General de la República, Archivo General de la Nación y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- y; (iii) Ministerios de Salud, Trabajo y Hacienda.



peticiones de acatamiento de sentencias ordinarias y contencioso administrativas, sobre las *"cuales Colpensiones no tiene la documentación necesaria para poder tomar una decisión prestacional"*. Así mismo, iii) de las solicitudes de recurso administrativo. Todo lo anterior, por un término de ocho meses desde el momento de comunicación de la decisión.

110. En una primera aproximación es necesario precisar que las pretensiones de Colpensiones resultan *parcialmente* improcedentes por cuanto (i) en el Auto 259 de 2014 la Corte descartó la suspensión de sanciones por desacato en relación con las peticiones y recursos administrativos de pensión en cualquiera de sus modalidades, indemnización sustitutiva de la pensión y auxilios funerarios, ya que estos colectivos no cuentan con un ingreso periódico y; (ii) la ausencia de documentación necesaria para tomar una decisión prestacional, aludida por Colpensiones, tiene relación con el estricto cumplimiento de los requisitos plasmados en la jurisprudencia constitucional para la imposición de sanciones por desacato, y no necesariamente con la suspensión del instrumento de desacato.

111. Por ello la Sala únicamente analizará la probable suspensión de sanciones por desacato a tutelas que ordenaron la respuesta de una petición prestacional, concernida a reliquidación, reajuste, incremento o retroactivo pensional o el cumplimiento de un fallo judicial referido a estas prestaciones. Igualmente, frente a los problemas de completitud de la información necesaria para decidir de fondo, la Corte estudiará los mecanismos procedentes para la corrección de la situación.

112. El Tribunal estima que la suspensión de sanciones por desacato impuestas a Colpensiones por la ausencia de respuesta de peticiones de reliquidación, reajuste, incremento o retroactivo pensional, así como las de cumplimiento de sentencias ordinarias o contencioso administrativas concernidas a esas prestaciones, resulta improcedente. La Sala considera que si bien la medida persigue valiosos fines constitucionales y es idónea para lograr esos cometidos, no resulta necesaria atendiendo a la capacidad de respuesta actual de Colpensiones.

113. El Tribunal considera que se mantienen vigentes los fines constitucionales que sustentaron el otorgamiento de la medida de suspensión de sanciones por desacato en el Auto 320 de 2013. Así las cosas, al igual que en esa ocasión la presente medida de suspensión busca *"(i) garantizar en un escenario de equidad la respuesta de las peticiones y el cumplimiento de las órdenes judiciales que protegieron los derechos de los usuarios de la entidad, a través de la modulación del flujo de respuesta de Colpensiones en armonía con el principio de igualdad ante las cargas públicas; (ii) renovar la eficacia e idoneidad de la acción de tutela como medio de salvaguarda de los derechos fundamentales; (iii) buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y; (iv)*

*propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de las operaciones de Colpensiones”.*

114. La medida es **idónea** en tanto genera un ambiente propicio para la satisfacción de las metas propuestas a diciembre de 2015. De este modo, al igual que lo señalado en el Auto 259 de 2014, *“la interrupción de efectos de las sanciones por desacato de estos colectivos facilita la aplicación del principio de equidad ante las cargas públicas, permite destinar una mayor capacidad de respuesta a trámites prioritarios como los alusivos al reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, recursos administrativos formulados por personas que no están recibiendo el pago de una pensión, o asuntos relacionados con el subsidio a la cotización”.*

115. Ahora bien, en lo relativo al criterio de **necesidad** la Sala encuentra que en el último reporte periódico (IP21) Colpensiones indicó que tiene por resolver (i) 66.016 solicitudes y recursos de prestaciones económicas con términos vencidos y; (ii) 46.161 sentencias judiciales ordinarias o contencioso administrativas.

116. Empero, la Sala advierte que Colpensiones no acreditó que la medida sea necesaria, pues (i) señaló que del total de trámites vencidos solo 18.862 cuentan con acción de tutela y; (ii) reportó que su capacidad de respuesta mensual asciende a 43.070 solicitudes en promedio.

117. De este modo, en criterio de la Sala la medida de suspensión de sanciones por desacato no es necesaria, ya que con su capacidad de respuesta actual, la entidad tiene posibilidad de atender las acciones de tutela pendientes de acatamiento, sin afectar ostensiblemente su modelo de operación.

118. Así las cosas, al no cumplirse en su integridad los presupuestos del principio de proporcionalidad, la Sala negará la pretensión de Colpensiones.

#### **IV. MEDIDAS PROCEDENTES ANTE LOS INCUMPLIMIENTOS VERIFICADOS EN ESTA PROVIDENCIA.**

119. En el seguimiento realizado a lo resuelto en el Auto 259 de 2014 la Sala declaró (i) el cumplimiento parcial en grado medio de la orden de calidad en la respuesta de las peticiones prestacionales y la satisfacción de los fallos judiciales dictados en contra del ISS o Colpensiones; (ii) el cumplimiento parcial en grado de medio de la orden de acatar los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para la respuesta de las peticiones radicadas ante Colpensiones; (iii) el cumplimiento parcial en grado medio de la orden de acatar los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para la resolución de los recursos administrativos formulados contra decisiones de Colpensiones; (iv) el cumplimiento parcial en grado alto de la orden de acatar los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para la satisfacción de las sentencias de tutela

19

proferidas contra Colpensiones; (v) el cumplimiento parcial en grado bajo de la orden de acatar los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para satisfacer las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que condenaron a Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica y; (vi) el cumplimiento parcial en grado alto de la orden de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014.

120. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala dictará las siguientes órdenes dirigidas a superar los incumplimientos parciales declarados en esta providencia:

Medidas para superar el incumplimiento de la orden de calidad de los actos administrativos

Primera

121. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden segunda contenida en el fundamento jurídico 118 ordinales (i) a (vi) de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el presidente de Colpensiones deberá adoptar las medidas necesarias para profundizar su acatamiento: *"(i) corregir rápidamente los problemas de calidad de los actos administrativos prestacionales identificados por esta Corte y los órganos de control y supervisión; (ii) garantizar que el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada al instante de proferir los actos administrativos prestacionales; (iii) asegurar que la respuesta a las peticiones prestacionales sea motivada, eficaz, pertinente, de fondo y congruente con lo pedido; (iv) profundizar el acatamiento del numeral segundo de la parte resolutive del Auto 130 de 2014 en armonía con lo dispuesto en el numeral 13 de la parte motiva de dicha providencia; (v) atender oportunamente las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia; (vi) corregir las fallas operacionales de manera global o estructural, y no solo por demanda individual de los usuarios caso por caso"*.

Segunda

122. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral primero del Auto 259 de 2014 en lo relativo a las instrucciones dispuestas en el fundamento jurídico 123 de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dispondrá que los jueces de la República al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron responder una petición prestacional o acatar una sentencia judicial, deberán verificar que el acto administrativo que hubiere dado cumplimiento al fallo de tutela reúna las características de

motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido<sup>9</sup>. Lo anterior, de conformidad con los criterios sustanciales del derecho fundamental de petición<sup>10</sup> y la distinción jurisprudencial entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido<sup>11</sup>. De encontrar insatisfechos estos requisitos, el juez declarará el incumplimiento de la sentencia de tutela y tomará las medidas de cumplimiento y de desacato procedentes contra el servidor público que suscribió el acto administrativo. De persistir el incumplimiento, iniciará trámite de desacato en contra del Presidente de Colpensiones.

### Tercera

123. La Sala considera que el incumplimiento de la orden de aseguramiento de la calidad de los actos administrativos proferidos por Colpensiones al resolver

<sup>9</sup> En Sentencia T-691 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto) la Corte recordó que "La jurisprudencia de esta Corporación ha definido los rasgos distintivos del derecho de petición en los siguientes términos: (i) se trata de un fundamental, el cual a su vez es determinante para la efectividad de otros derechos fundamentales tales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) este derecho se ejerce mediante la presentación de solicitudes a las autoridades públicas y a los particulares; (iii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el peticionario; (iv) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (v) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (vi) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vii) por regla general están vinculadas por este derecho las entidades estatales, y en algunos casos a los particulares; (viii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (ix) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (x) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; (xi) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".

<sup>10</sup> Sobre la respuesta de fondo la Sentencia T-161 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto) señaló "que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere "una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses". Se consagra pues el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y no son suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo. "La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite". Igualmente, en la Sentencia T-395 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto) se precisó que "[D]ar una respuesta de fondo a una petición propuesta por un particular, impone a la administración el deber de adelantar un proceso analítico y detallado que integre en un respuesta un proceso de verificación de hechos, una exposición del marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, para luego de su análisis y confrontación, concluir con una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses. || De esta manera, las respuestas que incumplan con los requisitos señalados en el artículo 23 Superior, condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos".

<sup>11</sup> La Corte en Sentencia C-510 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) señaló que "[L]a jurisprudencia ha recalcado la diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido. || Al respecto, ha dicho la Corte: "...no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal". Para revisar el fondo del asunto el juez de tutela debe analizar las reglas jurisprudenciales sobre procedencia transitoria o definitiva de la acción de tutela para el reconocimiento o pago de prestaciones pensionales. Sobre este último aspecto puede ser consultada la sentencia T-142 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

peticiones prestacionales o cumplir fallos judiciales continúa teniendo una connotación grave. Por esa razón, mantendrá el trámite incidental de desacato iniciado en el Auto 259 de 2014 en contra del representante legal de Colpensiones.

Medidas para superar el incumplimiento de las órdenes de respetar los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones y los recursos administrativos formulados en contra de la entidad.

Cuarta

124. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden sexta contenida en el fundamento jurídico 127 de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el presidente de Colpensiones deberá adoptar las medidas necesarias para (i) superar el incumplimiento de los plazos dispuestos en los numerales 110 y 111 de la parte motiva del Auto 259 de 2014 y; (ii) agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto, deberá iniciar las actuaciones administrativas o judiciales pertinentes.

Medidas para superar el incumplimiento de la orden de acatamiento integral de los fallos judiciales de tutela, ordinarios y contenciosos administrativos.

Quinta

125. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden segunda contenida en el fundamento jurídico 118 ordinales (vii) a (x) de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el presidente de Colpensiones deberá adoptar las medidas necesarias para profundizar su acatamiento: "(vii) flexibilizar y agilizar intensamente el proceso de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos; (viii) solicitar a los usuarios únicamente los documentos que por ley le son exigibles para la respuesta de las solicitudes prestacionales o el cumplimiento de los fallos judiciales; (ix) iniciar de oficio el trámite de cumplimiento de fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica tan pronto quede en firme la providencia, incluso si su acatamiento no ha sido objeto de acción de tutela o proceso ejecutivo y; (x) realizar ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y los jueces ordinarios de la especialidad laboral, las solicitudes, recomendaciones o requerimientos procedentes para agilizar el trámite de

*cumplimiento de sentencias judiciales y remover los obstáculos estructurales y concretos presentes en dicho trámite”.*

#### Sexta

126. Teniendo en cuenta que uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de las sentencias judiciales ordinarias o contencioso administrativas que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación pensional es la falta de desarchivo del expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento, la Sala impartirá instrucciones para superar esta barrera en armonía con el mandato de colaboración armónica entre los órganos del Estado.

127. En la sentencia C-367 de 2014<sup>12</sup> la Corte Constitucional dispuso que el término para resolver el trámite incidental de desacato es de 10 días contados a partir de la solicitud del incidentante<sup>13</sup>. Sin embargo, precisó que en eventos excepcionales el juez puede exceder este plazo: *“Para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela es imperioso respetar el principio de necesidad de la prueba, como elemento esencial del derecho a la defensa y del debido proceso, al punto de que, en casos excepcionalísimos, siempre y cuando haya una justificación objetiva y razonable, consignada en una providencia judicial, si la práctica o recaudo de la prueba supera el antedicho término, el juez pueda excederlo para analizar y valorar esta prueba y tomar su decisión”*<sup>14</sup>.

128. Así mismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que (i) *“De existir el incumplimiento, “[el juez] debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada”*<sup>15</sup> y; (ii) *“la existencia o la iniciación del incidente de desacato no excusa al juez de tutela de su obligación primordial del juez constitucional cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de*

<sup>12</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>13</sup> La sentencia C-367 de 2014 también precisó que el término de 10 días para resolver sobre una solicitud sanción por desacato no es aplicable en los eventos en que la Corte Constitucional realiza seguimiento a sus decisiones o cuando se trata de “estados de cosas inconstitucionales”: *“4.4.8. El término máximo que se señala en esta sentencia para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela no se aplica, por sustracción de materia, a los incidentes de desacato ya resueltos, sino a los que se abran con posterioridad a esta sentencia y a los que, estando en trámite, sólo les reste la decisión del juez. Tampoco se aplica a las sentencias estructurales que dicte la Corte cuando se trate, por ejemplo de estados de cosas inconstitucionales, o aquellas para las cuales haya dispuesto un seguimiento a través de salas especiales conformadas por ésta, cuando de manera excepcional este tribunal se ocupe de hacer cumplir los fallos de tutela”*.

<sup>14</sup> En el mismo sentido, sostuvo que: *“2.3. En casos excepcionalísimos, (i) por razones de necesidad de la prueba y para asegurar el derecho de defensa de la persona contra la cual se promueve el incidente de desacato, (ii) cuando exista una justificación objetiva y razonable para la demora en su práctica y (iii) se haga explícita esta justificación en una providencia judicial, el juez puede exceder el término del artículo 86 de la Constitución, pero en todo caso estará obligado a (i) adoptar directamente las medidas necesarias para la práctica de dicha prueba respetando el derecho de defensa y (ii) a analizar y valorar esta prueba una vez se haya practicado y a resolver el trámite incidental en un término que sea razonable frente a la inmediatez prevista en el referido artículo”*.

<sup>15</sup> T-1113 de 2015 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

*protección de derechos fundamentales mediante el trámite de cumplimiento*<sup>16</sup>.

129. Atendiendo a lo expuesto, la Sala dispondrá que los jueces de la República al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron cumplir una sentencia judicial ordinaria o contencioso administrativa, deberán (i) requerir a Colpensiones para que dentro de los 5 días siguientes a la comunicación de la apertura del trámite incidental de desacato explique las razones por las cuales no ha cumplido la sentencia de tutela; (ii) en el evento en que Colpensiones pruebe ante el juez de tutela que para el cumplimiento de la sentencia ordinaria o contencioso administrativa es necesario el desarchivo del expediente o la entrega de documentos por la parte accionante, requerirá al juzgado respectivo para que dentro de los 10 días siguientes a la comunicación de la providencia desarchivé el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento y le solicitará al actor que aporte los documentos que por ley le corresponde para el acatamiento de la providencia; (iii) le otorgará a Colpensiones un término de 10 días, siguientes al desarchivo del proceso y a la entrega de los documentos por la parte accionante, para que acredite el cumplimiento del fallo ordinario o contencioso administrativo, así como de la sentencia de tutela; (iv) vencido el antedicho término, decidirá de fondo la solicitud de imposición de sanción por desacato.

130. Cuando la sentencia de tutela no hubiere ordenado el cumplimiento de la sentencia ordinaria sino la contestación de un derecho de petición que solicitó el cumplimiento de la misma, el juez requerirá a Colpensiones para que dentro de los 5 días siguientes a la comunicación de la apertura del trámite incidental explique las razones por las cuales no ha respondido la petición. Vencido el término, tomará las medidas de cumplimiento que encuentre procedentes para eliminar las barreras que impiden el cumplimiento del fallo de tutela y decidirá lo pertinente frente al fondo del trámite de desacato<sup>17</sup>.

### Séptima

131. En escrito presentado el 17 de febrero de 2015 el presidente de Colpensiones informó a la Sala algunos obstáculos que ha enfrentado en el trámite de cumplimiento de los fallos judiciales proferidos en contra de la entidad. Aseguró que *“aún continúan barreras para el alistamiento de las sentencias y por ende [para] el acatamiento de las medidas ordenadas por la Corte Constitucional como se describe a continuación: (i) se presentan*

<sup>16</sup> T-606 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>17</sup> La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido. Así mismo, ha indicado que el **proceso ejecutivo** es el trámite pertinente para lograr el cumplimiento de una sentencia que condena al pago de una acreencia económica, mientras que la acción de tutela para alcanzar este cometido únicamente resulta procedente cuando el actor demuestra que el mecanismo ejecutivo carece de idoneidad y eficacia atendiendo a las especificidades del caso concreto. Al respecto, ver sentencias T-281 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-937 de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería), entre otras.

*inconvenientes en la entrega oportuna de las sentencias por parte de los Jueces de la República, pues a pesar de que en su mayoría son proferidas en audiencia pública, estas en algunas ocasiones no son entregadas de manera inmediata a los abogados externos, lo que trae como consecuencia su cumplimiento tardío y el inicio de procesos ejecutivos en contra de la entidad; (ii) se presentan sentencias cuyo contenido se encuentra en medio magnético pero de calidad defectuosa (inaudible); esta situación no permite a la entidad identificar específicamente la orden judicial y por ende su adecuado cumplimiento; (iii) la entidad ha identificado que los extractos de las sentencias que son proferidas en el sistema oral, no son concretos y no contienen específicamente la liquidación de las condenas; ante esta situación, Colpensiones se ve avocada a realizar otro procedimiento para su cumplimiento, como es la transcripción de la totalidad de la sentencia; (iv) durante el proceso de cumplimiento de sentencias judiciales la Gerencia de Reconocimiento, ha identificado que los mandamientos de pago no coinciden con la condena que fijó el juez en la sentencia de instancia; y (v) finalmente, una de las mayores barreras a las que se ha enfrentado la Gerencia de Defensa Judicial para el alistamiento de sentencias es la extensión de los tiempos judiciales para atender las solicitudes de desarchivo de los fallos judiciales”.*

132. Por su parte, la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social en oficio del 09 de abril de 2015 expresó que *“Es muy preocupante para la Procuraduría General de la Nación la denuncia elevada por todos los Jueces Laborales del Circuito de Bogotá, en reunión del pasado 25 de mayo de los corrientes, respecto de la problemática social que conlleva no solo el incumplimiento de prestaciones económicas o el no pago de condenas, costas y ejecutivos, pues son miles de Colombianos, en su mayoría de la tercera edad, los que reclaman el pago de una pensión mínima, una sustitución, una pensión de invalidez, un retroactivo pensional, entre otros, los cuales después de haber agotado un dispendioso trámite administrativo, deben adelantar los litigios ordinarios y en muchos casos también deben adelantar la acción ejecutiva de la sentencia y además el inicio de acciones constitucionales, para hacer efectivos sus derechos”.*

133. Agregó que *“el incumplimiento de sentencias judiciales, ha sido uno de los temas sobre el cual más ha insistido esta Procuraduría Delegada, por cuanto es una de las mayores problemáticas de Colpensiones, entidad que debe disponer de forma inmediata y carácter urgente de mecanismos efectivos frente a las 19.259 tutelas y 25.161 fallos ordinarios pendientes de cumplimiento, con corte a febrero 28 de 2015, según lo señalado en el informe N° 20 presentado por Colpensiones a esa H. Corporación, lo cual ha traído como consecuencia el incremento de procesos ejecutivos contra Colpensiones, cuyos mandamientos de pago tampoco son acatados por la entidad, lo que conlleva el embargo y retención de las cuentas del administrador, para terminar con la liquidación del crédito en forma periódica (título) dado el incumplimiento de la sentencia que ordena la*



22

*inclusión en nómina, razón por la cual los jueces laborales terminan periódicamente liquidando el crédito y sustituyendo al administrador pensional en el cumplimiento de la obligación de pagar mesadas pensionales”.*

134. Igualmente, indicó que *“La problemática de alta judicialización que afronta la nueva administradora de pensiones, está representada en las cifras presentadas por esa entidad en el informe N° 20, con corte al 28 de febrero de 2015 y en la base de datos de esta Procuraduría Delegada, que da cuenta de un aumento de quejas por no cumplimiento de sentencias, tutelas y ejecutivos, siendo pertinente aclarar, que el promedio de radicación de quejas por solicitudes de intervención en vía gubernativa de las diferentes prestaciones económicas del año 2014 y del primer trimestre del año 2015, ha bajado frente a las radicaciones del año 2013, en el cual se recibieron 5.798 quejas, frente al año 2014 en el cual se recibieron 7.953 quejas; en el primer trimestre del año se han recibido 799 solicitudes de intervención, para un consolidado de 13.017 quejas con corte al 31 de marzo de 2015. Colpensiones no ha dado respuesta a 11.236 quejas, sobre las cuales la Delegada ha proferido 4.000 archivos y está en proceso de verificación de 7.236 respuestas, para revisar si se atendió en derecho y de fondo la solicitud”.*

135. Finalmente, la Procuradora Delegada sintetizó *“las principales dificultades que expusieron los jueces laborales de Bogotá, en la reunión anteriormente indicada: || 1- Los jueces, coinciden en rechazar la necesidad del usuario de tener que acudir a un proceso ordinario o a una acción de tutela para reclamar un derecho. Para los jueces, el Estado debe intervenir ante la reiterada negación de los derechos de los más vulnerables por parte de Colpensiones, entidad que además, está incumpliendo con sus obligaciones legales, pues más que la congestión judicial, se trata de una injusticia social frente a miles de usuarios de la tercera edad, que aún no cuentan con su derecho, no obstante reunir requisitos para ser beneficiario del mismo. || 2- Los jueces también indicaron, que por ser Bogotá el domicilio principal de Colpensiones, en esta ciudad se está generando el mayor número de procesos del país, correspondiente a la cuarta parte de los procesos a nivel nacional; por lo que se podría considerar como alternativa para descongestionar esta jurisdicción la creación de más juzgados laborales o eliminar la tendencia de reconocer los derechos previo procesos, tutelas y ejecutivos sobre un mismo caso. || 3- De acuerdo con la apreciación de los jueces, parecería que la política de estado de la de dilatar los procesos, para evitar pagos inmediatos, toda vez que son reiteradas las demandas por el no pago de retroactivos, moratorios, costas, lo cual está generando además, detrimento al patrimonio público. || 4- Los mandamientos de pago derivados de procesos ejecutivos, no están siendo reconocidos por Colpensiones. En términos generales, los jueces manifiestan que terminaron de pagadores ante la ineficiencia administrativa de Colpensiones, que no acata el fallo por lo cual no incluye en nómina al pensionado y los abogados cobran los títulos e inician nuevamente otro proceso para seguir cobrando la pensión. || 5- Una de las mayores*

*conclusiones por parte de los jueces, es que Colpensiones debe cumplir las sentencias en su totalidad, pero el problema es que expiden la Resolución sin retroactivo, por lo que se considera que más de un 80% de condenas no se están cumpliendo. || 6- Colpensiones está destinando altísimos recursos en la defensa de la entidad, paga de honorarios profesionales, pero si atendiera en debida forma y en vía administrativa las reclamaciones de los usuarios, serían muchos los procesos que se evitarían, y mucho el ahorro a los recursos de la entidad en costas y moratorias, pues muchas de las acciones de la entidad, están encaminadas a afectar el patrimonio público. || 7- El cumplimiento del fallo debe ser integral, pagando la totalidad del mismo; es decir, lo correspondiente a las prestaciones económicas, intereses moratorios, costas y agencias en derecho, con el fin de evitar nuevos procesos judiciales ejecutivos y embargos”.*

136. Tomando en consideración lo expresado por el presidente de Colpensiones y por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Sala dispondrá lo siguiente:

137. Ordenará al presidente de Colpensiones que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia tome las medidas necesarias para (i) emitir un diagnóstico que permita identificar y tipificar de manera transparente y precisa las razones alegadas por los usuarios de Colpensiones al demandar los actos administrativos prestacionales. Con base en este, (ii) deberá revisar qué parte de su modelo interno de decisión está generando la expedición de actos administrativos contrarios a las normas del sistema de seguridad social en pensiones y a los precedentes judiciales consolidados sobre la materia, con miras a realizar los ajustes procedentes.

138. Ordenará al presidente de Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia tome las medidas necesarias para (i) cumplir de manera integral los fallos judiciales que condenaron a la entidad al reconocimiento y pago de una prestación económica; (ii) reducir significativamente la interposición de procesos ejecutivos por el no pago de retroactivos, intereses moratorios, costas y agencias en derecho; (iii) dictar instrucciones a los profesionales del derecho encargados de la defensa judicial de la entidad, encaminadas a respetar lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007, especialmente los numerales 1, 2, 6 y 13; así como para prevenir la incursión de las faltas disciplinarias contenidas en el artículo 33 de la misma legislación, especialmente las consagradas en los numerales 2 y 8<sup>18</sup>

<sup>18</sup> El artículo 28 de la Ley 1123 de 2007 “Por la cual se establece el código disciplinario del abogado”, establece que “Son deberes del abogado: 1. Observar la Constitución Política y la Ley; 2. Defender y promocionar los Derechos Humanos, entendidos como la unidad integral de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y de derechos colectivos, conforme a las normas constitucionales y a los tratados internacionales ratificados por Colombia; (...) 6. Colaborar leal y legalmente en la recta y cumplida realización de la justicia y los fines del Estado; (...) 13. Prevenir litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos”. A su turno, el artículo 33 señala que “Son faltas contra la recta y leal realización de la justicia y los fines del Estado: (...) 2. Promover una causa o actuación manifiestamente contraria a derecho; (...) 8. Proponer incidentes, interponer recursos, formular oposiciones o excepciones, manifiestamente encaminados a entorpecer o demorar el normal desarrollo de los

y; (iv) estudiar la posibilidad de dictar instrucciones que permitan la terminación anticipada de los procesos que cursan actualmente en la jurisdicción ordinaria, en los eventos en que advierta procedente acoger las pretensiones de la demanda.

139. En virtud del mandato de colaboración armónica entre los órganos del Estado, la Sala exhortará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que en el marco de sus competencias y atribuciones imparta las instrucciones encaminadas a la superación de los problemas puestos de presente por el presidente de Colpensiones y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social (Supra 131 a 135), relacionados con el trámite de los procesos judiciales que cursan en la jurisdicción ordinaria en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

#### Octava

140. La Sala considera que el incumplimiento de la orden de cumplir los fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica continúa teniendo una connotación grave. Por esa razón, mantendrá el trámite incidental de desacato iniciado en el Auto 259 de 2014 en contra del representante legal de Colpensiones.

Medidas para superar el incumplimiento de la orden de puesta al día del régimen de prima media en condiciones de calidad y equidad a 31 de diciembre de 2014.

#### Novena

141. La Sala actualizará lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden séptima contenida en el fundamento jurídico 127 de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el Presidente de Colpensiones en el marco de sus funciones y competencias deberá tomar las medidas necesarias y conexas para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para superar los incumplimientos declarados en esta providencia; en especial para alcanzar prontamente la puesta al día del régimen de prima media con prestación definida.

#### Décima

142. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden octava contenida en el fundamento jurídico 129 de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el presidente de

---

*procesos y de las tramitaciones legales y, en general, el abuso de las vías de derecho o su empleo en forma contraria a su finalidad".*

Colpensiones “deberá adoptar las medidas necesarias para (i) dar cumplimiento a la priorización dispuesta en el numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013; (ii) aplicar a las peticiones prestacionales de pensión o de indemnización sustitutiva de la pensión de las personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo o de las que tengan una edad igual o superior a 70 años, el plazo de respuesta dispuesto para las solicitudes de pensión de sobrevivientes contemplado en el artículo 1 de la Ley 717 de 2001 y; (iii) dar la máxima prioridad al cumplimiento de fallos judiciales de demandantes que padezcan enfermedades catastróficas, de alto costo o similares, o las que tengan una edad igual o superior a 70 años”.

143. Igualmente, en ausencia de suspensión de sanciones por desacato, la Sala advierte al presidente de Colpensiones, que de presentarse un escenario de marcada inequidad en la respuesta de las peticiones pensionales estudiará la posibilidad de adoptar medidas como las señaladas en los numerales 102 y 103 de la parte motiva del Auto 320 de 2013<sup>19</sup>.

#### Décimo primera.

144. El presidente de Colpensiones informó a la Corte que algunos jueces de tutela desconocen la jurisprudencia constitucional alusiva al trámite y decisión de los incidentes por desacato. En particular, allegó al expediente tres sentencias de tutela proferidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y una del Consejo de Estado en las cuales se dejaron sin efecto providencias que se negaron a levantar la sanción impuesta por desacato, pese a que la entidad acreditó el cumplimiento pleno del respectivo fallo de tutela<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En el Auto 320 de 2013 la Sala señaló que “la concentración de esfuerzos de la entidad en la respuesta indefinida o permanente de las solicitudes con trámite de tutela o sanción por desacato, aparejaría (i) lesiones importantes sobre el principio de equidad en relación con las personas que se abstengan de acudir al proceso de tutela, pues se generaría una priorización de los primeros en contra de los segundos. Estos últimos tendrían que soportar periodos de espera más amplios a pesar de encontrarse en un estado de necesidad semejante, o incluso peor en la hipótesis de las personas de escasos recursos o carentes de una cultura de conocimiento y empoderamiento de la situación de sus derechos (por su condición social determinados colectivos no cuentan con ingresos suficientes para cubrir los costos de asistencia profesional de abogacía, o desconocen el funcionamiento, gratuidad, informalidad y efectividad de la acción de tutela). Asimismo, (ii) la priorización indefinida de las solicitudes que son objeto de acción de tutela convertiría un recurso judicial de excepción, en un medio judicial común que a la larga podría llevar a su pérdida de eficacia en relación con los usuarios de Colpensiones, debido a la masificación de los amparos y la ausencia de capacidad suficiente de cumplimiento por parte de Colpensiones, convirtiendo el trámite de tutela, además, en un requisito ineludible en el proceso de contestación de las solicitudes prestacionales”. Así mismo, en el mencionado auto la Sala advirtió a Colpensiones que para evitar ese escenario de inequidad resultaba procedente conformar grupos de atención prioritaria de conformidad con el principio de igualdad ante la distribución de las cargas y ventajas públicas. La anotada distribución se efectuó inicialmente en el Auto 110 de 2013, pero se actualizó en el Auto 320 de 2013 en virtud del cambio de las condiciones fácticas originales. La Sala también señaló que en ausencia de suspensión de sanciones por desacato resultaba procedente ordenar a Colpensiones la destinación de una fracción de su capacidad de respuesta en la contestación de las peticiones que fueran objeto de acción de tutela, asegurando que, la porción restante se ocupará de la contestación de los solicitantes que no acudieron al remedio constitucional, de acuerdo con la priorización fijada por la Corte.

<sup>20</sup> Sentencia de tutela del 18 de diciembre de 2013 Sala de Casación Civil (M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez); Sentencia de tutela del 14 de febrero de 2014 Sala de Casación Civil (M.P. Jesús Vall De Rutén Ruíz); Sentencia de tutela del 11 de abril de 2014 Sala de Casación Civil (M.P. Jesús Vall De Rutén Ruíz) y

145. La Sala estima que la situación señalada por el presidente de Colpensiones, y verificada en los fallos de tutela que concedieron el amparo de los derechos de los servidores públicos de la entidad, resulta problemática en tanto (i) infringe la jurisprudencia constitucional sobre trámite incidental de desacato; (ii) vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de los servidores públicos de Colpensiones y; (iii) erosiona la efectividad del remedio constitucional adoptado en este proceso, pues las instrucciones judiciales de excepción dictadas por la Sala han estado condicionadas al grado de cumplimiento de Colpensiones. Por ello, la Sala dispuso que la entidad podía librarse de las sanciones impuestas incluso si el acatamiento se da luego de consultada y confirmada la sanción, siempre y cuando acredite el cumplimiento del fallo de tutela. Este diseño de coacción es uno de los instrumentos que ha permitido renovar la efectividad de la acción de tutela y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucionales<sup>21</sup>.

146. Por estas razones, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la materia e impartirá las instrucciones procedentes para resolución de estos trámites:

147. Desde sus primeras providencias la Corte Constitucional ha diferenciado entre el cumplimiento de las sentencias de tutela y el incidente de desacato. En sentencia T-458 de 2003<sup>22</sup> estas disparidades se hicieron explícitas: (i) *“el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal”* y; (ii) *“la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva”*.

148. Entonces, mientras el trámite de cumplimiento obliga al juez de tutela a adoptar todas las medidas que encuentre necesarias para la materializar la protección concedida, el desacato es un mecanismo *“que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional en ejercicio de sus potestades disciplinarias sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas mediante sentencias que buscan proteger los derechos fundamentales”*. Así, el desacato ha sido entendido *“como una medida que tiene un carácter coercitivo, con la que cuenta el juez constitucional para conseguir el cumplimiento de las obligaciones que emanan de sentencias de tutela”*. En otras palabras, *“el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional”*. Por esa razón, *“la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí*

Sentencia de tutela del 30 de octubre de 2014 Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado (M.P. Gerardo Arenas Monsalve).

<sup>21</sup> A diferencia de lo que ocurría al momento de proferirse el Auto 110 del 05 de junio de 2013, a diciembre 31 de 2014 la entidad ha cumplido aproximadamente el 90% de las sentencias de tutela proferidas en su contra.

<sup>22</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

*misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia*"<sup>23</sup>.

149. Debido a lo expuesto, *"la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, y quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor"*<sup>24</sup>. (Subrayado fuera del original)

150. La Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil ha seguido la tesis del Tribunal Constitucional. En sentencia de tutela del 18 de diciembre de 2013<sup>25</sup> expuso lo siguiente: *"Así las cosas, deviene aplicable el precedente de esta Corporación, según el cual hay lugar a levantar la sanción cuando se obedecen las disposiciones del fallador constitucional, como ocurrió en este caso. En efecto, la jurisprudencia tiene determinado que "cuando se observa el cabal cumplimiento de la orden de tutela, así sea extemporáneamente e incluso después de decidida la consulta, la Corte ha prohijado la tesis de que es del caso levantar las sanciones respectivas... "pues el fin perseguido con el trámite del desacato ya se cumplió (...) Cabe anotar, que la Corte Constitucional sobre el tema ha precisado que "(...) se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia"... "* (31 de octubre de 2013, exp. 00393-01)"<sup>26</sup>

151. En la misma dirección, el Consejo de Estado en sentencia de tutela del 30 de octubre de 2014<sup>27</sup> se pronunció en estos términos: *"Sin embargo, se destaca que de acuerdo a lo expuesto en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional, la finalidad del trámite del incidente por desacato no es otra que lograr el cumplimiento de la medida omitida por el juez de tutela en procura de los derechos fundamentales; y no la imposición de una sanción por sí misma. || Quiere decir lo anterior, que en el evento en que el juez que*

<sup>23</sup> Sentencia T-171/09 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez

<sup>26</sup> En un sentido similar, en sentencia de tutela del 12 de febrero de 2014 (M.P. Jesús Vall Rutén Ruiz), la Sala de Casación Civil señaló lo siguiente: *"Ahora, respecto de la censura esbozada frente a las providencias de 2 de septiembre de 2013 y 23 de enero de 2014, examinados esos pronunciamientos desde la perspectiva in fundamental se anticipa la prosperidad del resguardo, como quiera que, aunque es cierto que fue tardío el cumplimiento al fallo dictado dentro de la acción de tutela radicada por Carmen Elisa Forero Roncancio, pues sólo hasta el 18 de junio de 2013 fue aportada a ese expediente la copia de la Resolución por medio de la cual fue decidida la solicitud de pensión de vejez de la allí demandante, no menos cierto resulta que, como ya ha tenido oportunidad de expresarlo esta Corporación, el fin primordial del incidente de desacato es obtener el cumplimiento del fallo proferido al interior del trámite de tutela, pero no la imposición, sin más, de la sanción a que alude el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991"*.

<sup>27</sup> C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

conozca el trámite incidental por desacato, imponga una sanción a la persona responsable de cumplir la orden emitida en el fallo de tutela; y la misma sea confirmada por el superior jerárquico; dicha sanción puede llegar a modificarse o revocarse siempre y cuando el cumplimiento se realice antes de que la misma se ejecute, pues como se indicó anteriormente la finalidad de este trámite es que se logre la protección efectiva de los derechos fundamentales del incidentante”.

152. En armonía con lo expuesto, la sentencia T-652 de 2010<sup>28</sup> precisó que “el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida<sup>29</sup>, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado<sup>30</sup>. También aclaró que “por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta<sup>31</sup>, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada<sup>32</sup>”.

153. En conclusión, (i) la figura del cumplimiento es de carácter principal y oficioso, mientras que el desacato es subsidiario; (ii) para imponer sanciones en el trámite incidental de desacato el juez debe establecer la responsabilidad objetiva y subjetiva del incidentado; (iii) para determinar la responsabilidad subjetiva del incidentado, se debe verificar que el desobedecimiento de la orden de tutela es producto de una conducta caprichosa o negligente de este; (iii) corresponde al incidentado informar al juez las medidas desarrolladas para alcanzar la satisfacción del fallo, así como las razones precisas que en el caso concreto han impedido el cumplimiento de la orden de tutela, evitando justificaciones vagas o genéricas que no tengan relación con la situación específica del demandante; (iv) de manera concomitante con el trámite de desacato, el juez debe dictar las medidas de cumplimiento que sean del caso, con el objeto de remover los obstáculos que impidan el acatamiento del fallo y; (v) en el supuesto en que el juez haya adelantado todo el procedimiento incidental y decidido sancionar por desacato al responsable, éste podrá evitar que se materialice la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor. De este modo, si se verifica el cumplimiento del fallo luego de consultada y confirmada la sanción, el juez de primera o única instancia deberá declarar *inmediatamente* el cumplimiento de la sentencia y revocar o dejar sin efecto la sanción impuesta y las actuaciones que dependan de ella, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte y la competencia asignada por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que dispone

<sup>28</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>29</sup> Sentencias T-368 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas) y T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Sobre las facultades del juez de primera instancia, del juez del desacato y del juez de consulta para introducir cambios accidentales a la orden original, Cfr. la sentencia T-086 de 2003.

<sup>32</sup> Sentencia T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

que este “mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que ya se hubieren ejecutado<sup>33</sup>.

154. Bajo tal óptica, la Sala dispondrá que los jueces de la República al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron responder una petición prestacional o acatar una sentencia judicial, deberán aplicar las pautas jurisprudenciales sintetizadas en el numeral 153 de la parte motiva de esta providencia.

155. De otra parte, la Sala, tomando en cuenta las manifestaciones del presidente de Colpensiones en relación con las dificultades en la identificación de las acciones de tutela falladas en contra del ISS y Colpensiones, y a la luz del principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público y los serios perjuicios que se encuentran padeciendo los usuarios del régimen de prima media por la dilación en el acatamiento de los fallos judiciales que protegieron sus derechos, le solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que dentro de las dos semanas siguientes a la comunicación de esta providencia difunda ante los jueces de la República el contenido del numeral tercero de la parte resolutive del Auto 202 de 2013.

#### **V. MECANISMOS DE MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS USUARIOS DE COLPENSIONES Y DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN.**

156. Dentro de los ocho primeros días de cada mes Colpensiones deberá presentar a la Sala Novena de Revisión un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales que dio origen a los Autos 110, 202 y 320 de 2013, 259 de 2014 y a esta providencia, respetando los lineamientos trazados en los Autos 110, 182, 233, 276 y 320 de 2013 y 130 y 259 de 2014. En el mismo término la entidad publicará el informe en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitirá copia a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia.

157. Teniendo en cuenta la trascendental función que han cumplido los órganos de supervisión y control en el presente trámite, la Sala le solicitará a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, que en el ámbito de sus competencias y atribuciones continúen efectuando seguimiento constante en relación con el cumplimiento de esta providencia.

<sup>33</sup> Este numeral corresponde a la versión ajustada y actualizada de lo consignado sobre un aspecto similar en el numeral 43 de la parte motiva del Auto 202 de 2013.



26

158. En especial, la Superintendencia Financiera de Colombia deberá tomar en cuenta las fallas operacionales de Colpensiones, las observaciones realizadas en el presente trámite por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, efectuar los requerimientos y las recomendaciones que estime procedentes, y tomar las decisiones que encuentre pertinentes para la corrección de la situación de vulneración iusfundamental. La Superfinanciera continuará presentando concepto a la Corte los días veinte de cada mes, siguientes a la comunicación de esta providencia, en especial sobre la corrección de las fallas de calidad de los actos administrativos y la factibilidad de la puesta al día del régimen de prima media administrado por Colpensiones.

159. En los casos particulares el control judicial de los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la respuesta de las peticiones de pensión de cumplimiento de sentencias se realiza a través de los fallos de tutela y las figura de adopción de medidas de cumplimiento y trámite incidental de desacato, al interior de los respectivos procesos concretos cuyo conocimiento recae en los jueces de tutela de instancia, de acuerdo con las partes allí involucradas.

160. De conformidad con lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

### RESUELVE

**PRIMERO.- NEGAR** la suspensión de sanciones por desacato a tutelas proferidas en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, pedida por el Presidente de la entidad el 28 de enero de 2015.

**SEGUNDO.- DECLARAR el cumplimiento total** para el corte del 01 de septiembre de 2014 al 31 de diciembre del mismo año de la orden de presentar informes periódicos de calidad impuesta a Colpensiones en el Auto 259 de 2014.

**TERCERO.- DECLARAR el cumplimiento parcial en grado alto** para el corte del 01 de septiembre de 2014 al 31 de diciembre del mismo año de las órdenes de (i) acatamiento de las sentencias de tutela y (ii) asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014.

**CUARTO.- DECLARAR el cumplimiento parcial en grado medio** para el corte del 01 de septiembre de 2014 al 31 de diciembre del mismo año de las órdenes de (i) calidad de los actos administrativos y (ii) atención de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales y de los recursos administrativos.

**QUINTO.- ORDENAR** a Mauricio Olivera González en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia tome las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en los numerales 121, 124, 125, 138, 141 y 142 de la parte motiva de este auto.

**SEXTO.- ORDENAR** a Mauricio Olivera González en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia tome las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en el numeral 137 de la parte motiva de este auto.

**SÉPTIMO.- CONTINUAR** el trámite incidental de desacato iniciado contra Mauricio Olivera González en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 123 y 140 de la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO.- DISPONER** con efectos *inter comunis*, que a partir de la fecha de proferimiento de esta providencia las autoridades judiciales al momento de tramitar incidentes de desacato iniciados en contra de servidores públicos de Colpensiones por el incumplimiento de sentencias de tutela que ordenaron responder una petición prestacional o acatar una sentencia judicial, seguirán las siguientes reglas:

1) En caso de haberse proferido acto administrativo de cumplimiento por parte de Colpensiones, la autoridad judicial verificará que la decisión reúna las características de motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido. Lo anterior de conformidad con los criterios sustanciales del derecho fundamental de petición y la distinción jurisprudencial entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido. De encontrar insatisfechos estos requisitos, el juez declarará el incumplimiento de la sentencia de tutela y tomará las medidas de cumplimiento y de desacato procedentes contra el servidor público que suscribió el acto administrativo, acorde con las reglas para desacato dispuestas en la sentencia C-367 de 2014. De persistir el incumplimiento, iniciará trámite de desacato en contra del Presidente de Colpensiones (Supra 122).

2) En caso de que la sentencia de tutela hubiere ordenado el cumplimiento de un fallo judicial que condenó al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica, la autoridad judicial deberá (i) requerir a Colpensiones para que dentro de los 5 días siguientes a la comunicación de la apertura del trámite incidental de desacato explique las razones por las cuales no ha cumplido la sentencia de tutela; (ii) en el evento en que Colpensiones pruebe ante el juez de tutela que para el cumplimiento de la sentencia ordinaria o contencioso

administrativa es necesario el desarchivo del expediente o la entrega de documentos por la parte accionante, requerirá al juzgado respectivo para que dentro de los 10 días siguientes a la comunicación de la providencia desarchive el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento y le solicitará al actor que aporte los documentos que por ley le corresponde para el acatamiento de la providencia; (iii) le otorgará a Colpensiones un término de 10 días, siguientes al desarchivo del proceso y a la entrega de los documentos por la parte accionante, para que acredite el cumplimiento del fallo ordinario o contencioso administrativo, así como de la sentencia de tutela y; (iv) vencido el antedicho término, decidirá de fondo la solicitud de imposición de sanción por desacato (Supra 129).

3) En caso de que la sentencia de tutela hubiere ordenado responder un derecho de petición que solicitó el cumplimiento de un fallo judicial, la autoridad judicial requerirá a Colpensiones para que dentro de los 5 días siguientes a la comunicación de la apertura del trámite incidental de desacato explique las razones por las cuales no ha respondido la petición. Vencido el término, tomará las medidas de cumplimiento que encuentre procedentes para eliminar las barreras que impidan el cumplimiento del fallo de tutela y decidirá lo pertinente frente al fondo del trámite de desacato (Supra 130).

4) En todo caso, la autoridad judicial aplicará las reglas jurisprudenciales de trámite incidental de desacato sintetizadas en el numeral 153 de la parte motiva de esta providencia (Supra 144 a 154).

**NOVENO.- EXHORTAR** a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que en el marco de sus competencias y atribuciones, y de encontrarlo procedente, imparta las instrucciones encaminadas a la superación de los problemas puestos de presente por el presidente de Colpensiones y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social (Supra 131 a 135), relacionados con el trámite de los procesos judiciales que cursan en la jurisdicción ordinaria en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones (Supra 139).

**DÉCIMO.- ORDENAR** a Mauricio Olivera González en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, que dentro de los ocho primeros días de cada mes presente a la Sala Novena de Revisión un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales que dio origen a los Autos 110, 202 y 320 de 2013, 259 de 2014 y a esta providencia. En el mismo término la entidad publicará el informe en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitirá copia a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia.

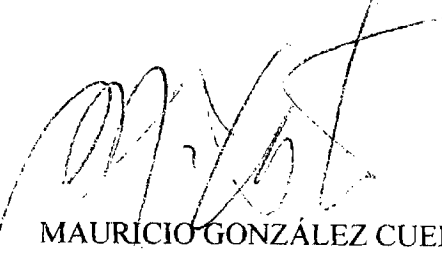
**DÉCIMO PRIMERO.- SOLICITAR** a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Financiera de Colombia, que en el ámbito de sus competencias y atribuciones continúen efectuando seguimiento constante en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en este proceso, en los términos dispuestos en los numerales 157 y 158 de la parte motiva de esta providencia.


**DÉCIMO SEGUNDO.- SOLICITAR** colaboración a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que dentro de las dos semanas siguientes a la comunicación de esta providencia difunda ante las autoridades judiciales encargadas de decidir las acciones de tutela formuladas en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, el contenido del numeral octavo de la parte resolutive de esta providencia y del numeral tercero de la parte resolutive del Auto 202 de 2013.

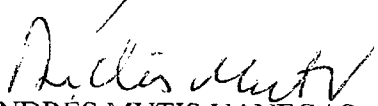
**DÉCIMO TERCERO.- SOLICITAR** a la Relatoría y al Área de Sistemas de la Corte Constitucional, que dentro de las doce horas siguientes a la comunicación de esta providencia, ubiquen un vínculo de fácil visibilidad y acceso en la página web de inicio de la Corporación, en el que los jueces de la República y los usuarios de Colpensiones puedan acceder a esta providencia.

Comuníquese y cúmplase.

  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

  
MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado Ponente

  
ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretaria General (E)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL  
-Sala Novena de Revisión-

AUTO 202 de 2013

Ref. Expediente T-3287521 (AC).  
Por medio del cual se hace seguimiento parcial a las órdenes de protección constitucional tomadas en el Auto 110 de 2013, y se dictan algunas medidas adicionales de salvaguarda constitucional.

Magistrado Sustanciador:  
Luis Ernesto Vargas Silva

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido el siguiente,

AUTO

1. Mediante Auto 110 del 05 de junio de 2013 la Sala Novena de Revisión adoptó medidas provisionales de protección frente a las personas que radicaron peticiones ante el Instituto de Seguros Sociales (antes o después del 28 de septiembre de 2012), o que se encontraban a la espera de cumplimiento de los fallos judiciales (ordinarios y de tutela) dictados en contra de la mencionada entidad, pues encontró que sus derechos fundamentales estaban siendo vulnerados por la falta de respuesta oportuna de sus solicitudes y la ausencia de medidas que, al momento de evacuar los trámites pendientes, privilegiaran el principio de equidad en el reparto de cargas públicas y derechos.
2. A través de Auto 182 de 2013 el Tribunal Constitucional hizo explícito el alcance de los grupos prioritarios fijados en el Auto 110 de 2013, estableció el contenido mínimo de los informes periódicos que debe rendir Colpensiones a esta Corporación, y decretó la práctica de pruebas en relación con diversos aspectos sobre los que no se aportó información suficiente en el primer reporte periódico allegado por la nueva administradora del régimen de prima media.

3. Entre otros aspectos, en el Auto 182 de 2013 la Corte hizo énfasis en la obligación que tiene Colpensiones de identificar y explicar de manera clara, precisa y suficiente “los diversos desafíos o problemas operacionales que enfrenta (...) en el cumplimiento de sus obligaciones legales”, ya que la falta de información sobre estos asuntos “resulta problemática frente a la necesidad que tiene la entidad de encontrar solución a la difícil situación que atraviesa el proceso de transición en la administración del régimen de prima media, pues le obstaculiza la posibilidad de plantear remedios ajustados a su realidad institucional”. De este modo, el Tribunal le advirtió que debía “tomar las precauciones pertinentes para evitar la eventual omisión de información relevante, en particular si ella se refiere a fallas o acciones de la entidad que repercutan negativamente en la garantía de los derechos fundamentales de los beneficiarios y afiliados del sistema pensional, o de aspectos en los que se advierte un lento o nulo progreso”. Igualmente, le indicó que “si la entidad tiene dificultades insuperables en la realización de este inventario, debe manifestarlo a la Corte, justificando suficientemente su posición”. A la par, la Corporación reiteró que Colpensiones debía “aumentar la capacidad de respuesta instalada en aquellos eventos en que se advierte que la misma es insuficiente para alcanzar los cometidos del plan de acción en los plazos fijados para el efecto”.

4. En comunicación radicada ante la Corte Constitucional el 27 de agosto de 2013, el presidente de Colpensiones presentó documento de “cumplimiento del plan de acción (...), al 26 de agosto de 2013, para superar el atraso estructural del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, señalando que el presente informe es anterior, adicional e independiente del informe ordenado por la Corte que se remitirá en el término de los primeros 5 días del mes”.

5. Colpensiones manifestó que las medidas adoptadas en el Auto 110 de 2013 y los plazos fijados en el mismo se establecieron con base en un inventario de 216.000 solicitudes prestacionales y 259.500 correcciones de historia laboral, de las que a febrero 28 de 2013 quedaban pendientes por resolver 184.168 y 196.445, respectivamente. Agrega que “al día siguiente de la fecha en que se comunicó el Auto (13 de julio de 2013), el saldo por resolver de las 216.000 solicitudes de reconocimiento era de 98.967, cifra que se tomó como base para la clasificación de los grupos que priorizó el despacho, los cuales quedaron conformados de la siguiente manera: Grupo Prioridad Uno: 28.352; Grupo Prioridad Dos: 14.168; y Grupo Prioridad Tres: 56.447”.

6. Indicó que no obstante lo anterior, de manera sobreviniente el número de solicitudes provenientes del ISS en liquidación aumentó de manera sistemática e ininterrumpida. Colpensiones las clasificó de acuerdo a los grupos prioritarios plasmados en el Auto 110 de 2013. Así, “a agosto 24 de 2013 se han recibido y clasificado por grupos del [Auto 110/13] 52.251 solicitudes de reconocimiento adicionales de represa ISS”, las que continuarán aumentando

29

en un número incierto, pues el ISS aún no cuenta con un inventario definitivo y consolidado.

7. Debido a lo expuesto, Colpensiones presentó a la Corte Constitucional algunos ajustes efectuados sobre el plan de acción, "*suponiendo que recibirán 40.000 solicitudes más, pasando entonces de un inventario original de 216.000 solicitudes de reconocimiento a un total de 308.251*", lo que implicará un incremento de trámites sin resolver de 98.967 a 124.180. A su turno, el aumento anotado conlleva el acrecimiento de correcciones de historias laborales, pasando de 208.870 a 228.899.

8. En vista de los problemas referidos, Colpensiones, en conjunto con el Gobierno Nacional, reforzó la estrategia de atención a los grupos prioritarios definidos por la Corte Constitucional, de la siguiente manera: 1) contratación de 320 personas para que atiendan las nuevas tutelas y las solicitudes de reconocimiento adicionales; 2) contratación de infraestructura tecnológica que soporte la nueva carga; 3) contratación en arriendo de un edificio para albergar el nuevo personal, con el mobiliario y los equipos de cómputo respectivos; 4) diseño e implementación del plan de acción para atención de tutelas de acuerdo con lo ordenado en el Auto 110 de 2013 y; 5) generación de traslados presupuestales para atender los puntos antes indicados por valor de 11.149 millones de pesos.

9. La entidad afirma que "*con estos ajustes se reconocerán 24.620 solicitudes adicionales del grupo prioridad 1 antes del 13 de octubre, 17.909 del grupo prioridad 2 antes del 3 de noviembre y 110.886 del grupo prioridad 3 en los plazos fijados por la Corporación. Adicionalmente, se corregirán 213.294 historias laborales, correspondientes a 38.306 del grupo 1, 75.878 del grupo 2, y 99.110 del grupo 3*".

10. Posteriormente, el presidente de Colpensiones señaló los problemas que se han presentado en la identificación de las tutelas pendientes de decisión heredadas del ISS, y su clasificación en los diferentes grupos de priorización. De este modo, precisó que hay dificultades en (i) "*la recepción y el ingreso de información procesal incompleta correspondiente a los procesos de tutelas provenientes de los despachos judiciales que dificulta el ingreso al sistema de Colpensiones*"; (ii) "*como consecuencia del punto anterior se presentó en Colpensiones una falla operativa que dificulta la unificación de las etapas procesales de la acción de tutela en un solo expediente, afectando la capacidad operativa de respuesta y, en consecuencia, dificultades en la consolidación de cifras exactas de acciones de tutela*" y; (iii) "*entrega incompleta y parcial de información, por parte del ISS en liquidación, sobre tutelas y documentos soporte necesarios para su solución*".

11. Para atender la problemática descrita, Colpensiones efectuó una reorganización administrativa y tecnológica, así: 1) "*se identificaron un total de 316.607 trámites relacionados con tutelas, con corte a 26 de agosto de*

2013. Estos trámites corresponden a la radicación en el sistema de cualquier documento o solicitud vinculado a un trámite procesal de tutela, lo que puede corresponder a cualquiera de las etapas del proceso judicial de tutela"; 2) "después de identificar este universo de 316.607 radicados se implementó la aplicación de una metodología que permitió la determinación de un trámite de tutela único asociado a una cédula, esto debido a que una actuación de tutela puede ser notificada en varias oportunidades y por diferentes medios"; 3) "la aplicación de esta metodología arrojó un resultado parcial de trámites de tutela asociados a una única cédula pero dividió en dos conjuntos el trámite". Por un lado, "los trámites procesales notificados a Colpensiones que vienen totalmente identificados (100.553 trámites que corresponden a 33.843 cédulas únicas)". Por el otro, "los trámites procesales notificados a Colpensiones que no vienen identificados: sin cédula, o sin pretensión detallada, o ambas, toda vez que en la mayoría de los casos la pretensión hace relación al derecho fundamental de petición (216.054 trámites)".

12. Como resultado de la reorganización referida, la entidad "evidenció que existe una cantidad importante de trámites de tutela sin clasificar en los grupos de prioridad definidos por la Corte Constitucional en el sistema de información de Colpensiones. Dichos trámites se identifican en dos subconjuntos". "a) trámites de tutela con cédula que no cruzan con bases misionales. Esto significa que la cédula de ciudadanía con la que fue radicada la tutela no es posible relacionarla con un trámite misional que haya originado dicha acción de tutela; b) trámites de tutela sin cédula. Estas corresponden a aquellas, cuyas notificaciones no tienen información de la identificación del causante, lo cual hace imposible su rastreo y trámite al interior de Colpensiones". Así las cosas, "como consecuencia de (i) la depuración de datos y (ii) la aplicación de metodología de cédula única por expediente de tutela los resultados de avance serán presentados en el informe de mes de septiembre de 2013".

13. Finalmente, el interviniente puso en conocimiento de la Corte la disparidad de criterios que sostienen los jueces de la República en relación con los efectos de las sanciones por desacato, en particular en aquellos eventos en que la orden de tutela se satisface con posterioridad a la consulta de la sanción impuesta por el juez de primera instancia.

14. De otra parte, Felipe Negret Mosquera en su condición de apoderado general de la Fiduciaria La Previsora S.A. (entidad liquidadora del ISS), el 27 de agosto de 2013 radicó ante la Corte Constitucional informe sobre el avance en la transición y entrega de expedientes por parte del Instituto de los Seguros Sociales en Liquidación a Colpensiones.

15. Seguidamente, el representante del ISS realizó una presentación de las acciones tomadas para cumplir las órdenes dispuestas en el Auto 110 de 2013, así:



30

16. Frente a la definición de una fecha cierta en la que el ISS entregaría la totalidad de expedientes administrativos a Colpensiones, indicó que el proceso liquidatorio de la entidad culmina el 27 de septiembre de 2013, razón por la que el ISS en conjunto con el Ministerio de Salud creará un *“patrimonio autónomo, que involucra la memoria institucional con los grupos de trabajo del ISS que se han creado para la transición, y de acuerdo a lo ordenado por el Auto 110, se continuará con la entrega de los expedientes administrativos a Colpensiones y demás información objeto de entrega, garantizando así la transición entre ambas entidades de manera ordenada y sin traumatismos”*<sup>1</sup>.

17. En relación con la orden de creación de un grupo especial de trabajo para la atención de requerimientos judiciales y administrativos del grupo prioridad uno (en adelante GP1) el ISS reiteró que mediante resolución 0840 del 19 de julio de 2013 dio cumplimiento a la misma. Agregó que hasta el 23 de agosto de 2013 los juzgados del país habían solicitado 42 expedientes correspondientes al GP1.

18. Respecto de las medidas adoptadas para que los expedientes sean transferidos con información completa, el ISS señaló que *“uno de los grandes logros a partir del Auto 110 de la Corte Constitucional, es la concertación que se ha alcanzado entre el ISS y Colpensiones para trabajar integradamente con equipos interinstitucionales (...). Dentro de este marco, y con los lineamientos fijados por el Archivo General de la Nación (en adelante AGN), se ha venido implementando el funcionamiento de mesas de trabajo para agilizar y efectivizar el traslado de los expedientes activos e inactivos, así como de la información adicional objeto de entrega del ISS en liquidación a Colpensiones”*.

19. Añade que (i) se están entregando a Colpensiones expedientes activos con lista de control documentaria; (ii) el AGN fijó los lineamientos para la entrega aproximada de 2.060.712 expedientes inactivos, acordándose con Colpensiones la elaboración de una hoja de control para los expedientes de nómina; (iii) para la información adicional (bonos, auxilios funerarios, sentencias, afiliaciones, resoluciones, entre otros) se adelantan mesas de trabajo permanentemente para determinar la prioridad de la entrega conforme al impacto que dicha documentación pueda tener para una eventual decisión dentro de un trámite en Colpensiones; (iv) adicional a los lineamientos del AGN, el ISS y Colpensiones acordaron la entrega de los expedientes decididos con una hoja de control para tener certeza sobre los documentos faltantes o el estado de dichos documentos en caso de que reposen en el expediente; (v) Colpensiones ha solicitado al ISS en liquidación 8.223 expedientes que corresponden al GP1, y 8.769 de otros grupos de prioridad. De estos, a la fecha de radicación del informe el ISS ha trasladado 4.879 y 2.512, respectivamente; (vi) el tiempo que tarda el ISS en entregar una carpeta prestacional es de 6 días, posteriores a la solicitud, siguiendo las siguientes

<sup>1</sup> El ISS sustenta esta actuación en los Decretos 254 de 2000, 2013 de 2012 y 2555 de 2010, y en la Ley 1150 de 2007.

etapas: 1 día de alistamiento, 2 días en entrega a "S&C" para intervención física y digitalización, 1 día para envío del expediente a Bogotá en medio magnético y 2 días para entrega definitiva a Colpensiones; (vii) producto de la depuración conjunta entre el ISS y Colpensiones y de la solicitud de otros expedientes necesarios para la adopción de decisiones, el inventario de expedientes activos aumentó de 265.921 a 319.281, estando pendiente de entrega 25.100.

20. En lo concerniente a la información en la página web del ISS en liquidación, la entidad reiteró lo expuesto en el memorial radicado ante la Corte el 19 de julio de 2013, referido en el Auto 182 de 2013.

21. En lo alusivo al inventario y entrega de sentencias judiciales ordinarias y de tutela, el representante del ISS indicó que *"el total inventariado es de 11.400 (trámites ordinarios), de los cuales se le han entregado a Colpensiones 6.400 que cuentan con fallo auténtico, auto de ejecutoria y certificación de inexistencia de proceso ejecutivo. || Las restantes 4.970 no cumplen con los tres requisitos; sin embargo, se acordó la entrega sin el cumplimiento de dichos requisitos dejando las constancias del caso. De este número, 2.386 tienen fallo auténtico y certificación de inexistencia de proceso ejecutivo y 2.084 tienen solamente certificación de inexistencia de proceso ejecutivo. || Colpensiones ha manifestado que existen otras 8.000 sentencias, y por ello se están cruzando las bases de datos de Colpensiones contra nómina y procesos judiciales, cuyos resultados se tendrán a finales del mes de agosto 2013"*. Asimismo, *"se están depurando las bases de datos de las tutelas correspondientes al periodo comprendido entre 2008 y 2011, verificando su estado a través de las visitas a los diferentes despachos judiciales, la consulta en la rama judicial y otras acciones incluyendo oficios dirigidos a los jueces y tribunales del país"*, dando como resultado a 21 de agosto 322.242 tutelas radicadas, 103.596 tutelas cerradas, 149.981 tutelas gestionadas, 68.665 tutelas en proceso de depuración y 56.199 desacatos vigentes.

22. Posteriormente, el interviniente de la Fiduprevisora S.A. expuso los siguientes problemas que padece el proceso de traslado de expedientes: (i) no se conoce con exactitud el verdadero universo de solicitudes pensionales, dada la magnitud del problema estructural soportado por el ISS en las dos últimas décadas; (ii) los expedientes reportados han pasado de 216.000 en febrero de 2013, a 265.921 en mayo y 319.281 en agosto 23 de 2013, los que incluyen, además de los pendientes de decisión de prestaciones, otros tipos de documentos; (iii) si bien se ha avanzado en el número de expedientes resueltos, siguen apareciendo por todo el país nuevos trámites de los que no se tenía conocimiento; (iv) con el cierre de las seccionales del ISS, es probable que se modifique el número de expedientes existentes; (v) frente a esta situación, preocupa cuáles de ellos puedan hacer parte del GPI, y por lo tanto, es imposible cumplir el plazo fijado por el Auto 110/13 al 29 de agosto de 2013; (vi) aunque no se han ahorrado esfuerzos por parte del ISS para cumplir con las órdenes emanadas del Auto 110/13 con respecto a las personas del

GP1, es importante resaltar que una vez Colpensiones determina las personas incluidas en dicho grupo y hace el requerimiento al ISS de los expedientes, ésta última demora en promedio 6 días hábiles para lograr su ubicación, alistamiento, intervención física por el outsourcing (en Bucaramanga), devolución a Bogotá y entrega a Colpensiones; (vii) algunos de estos 1.466 expedientes solicitados por Colpensiones, aún no se han logrado ubicar y; (viii) no se cumplirá con el plazo de resolver todo el represamiento del GP1 al 29 de agosto, en razón de las dificultades mencionadas.

23. En virtud de lo anterior, el interviniente solicita a la Corte Constitucional la ampliación del plazo de suspensión de las sanciones por desacato, impuestas por no cumplir oportunamente con las solicitudes pensionales del GP1, hasta el 31 de diciembre de 2013.

24. A partir de las intervenciones efectuadas por los representantes de Colpensiones y el ISS en liquidación, la Sala advierte que a pesar de los avances alcanzados aún subsisten algunas dificultades que (i) impiden la pronta ubicación y clasificación priorizada de los fallos ordinarios y de tutela dictados contra el ISS y; (ii) obstaculizan el flujo eficiente de expedientes prestacionales y otros documentos entre las dos entidades y, en última instancia, la satisfacción de las medidas de protección dispuestas en el Auto 110 de 2013. De modo que, se hace necesario adoptar medidas adicionales de salvaguarda que faciliten la coordinación entre las entidades demandadas, agilicen el suministro de las sentencias pendientes de acatamiento y de los documentos indispensables para la adopción de decisiones prestacionales por parte de Colpensiones, y permitan la identificación de los fallos de tutela pendientes de cumplimiento.

25. En cuanto a lo primero, para la Corte resulta preocupante la situación del ISS en liquidación, en especial (i) la inexistencia de un inventario consolidado de expedientes prestacionales pendientes de traslado a Colpensiones; (ii) el incumplimiento de la orden de fijación de una fecha cierta en la que el ISS entregará la totalidad de expedientes administrativos a Colpensiones; (iii) el extravío de un número importante de carpetas administrativas de los afiliados del régimen de prima media, así como de diversos fallos judiciales sin acatar y; (iv) la incertidumbre sobre el eventual descubrimiento de solicitudes pensionales sin contestar, las que incrementarían el volumen de trámites pendientes de los distintos grupos de prioridad.

26. Estas dificultades inciden negativamente en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a Colpensiones, y en la satisfacción de las órdenes dictadas por el Tribunal Constitucional y los jueces de la República a dicha entidad, pues impiden la correcta elaboración y ejecución de su plan de acción, así como la atención urgente de las peticiones de los grupos prevalentes.

27. En ese orden de ideas, sin perjuicio de las órdenes adoptadas en el Auto 110 de 2013 frente a la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en Liquidación y la rendición de informe de que trata el numeral primero de la parte resolutive del Auto 182 de 2013, la Corte ordenará a la Fiduciaria La Previsora S.A. como actual liquidador del ISS, que establezca un plan de acción complementario a las funciones que ha venido desarrollando en el proceso de transición del ISS a Colpensiones, integrando las órdenes y directrices dictadas en el Auto 110 de 2013, y reservando un aparte a la ubicación, inventario, alistamiento, intervención física y envío completo de expedientes prestacionales, sentencias judiciales y demás documentos pendientes de traslado a Colpensiones, dando prelación a los sectores pertenecientes a los grupos prioritarios de que trata el Auto 110 de 2013.
28. En la elaboración del plan de acción la Fiduprevisora S.A. deberá (i) seguir en lo pertinente las pautas fijadas en los fundamentos jurídicos 21 a 27 del Auto 182 de 2013, adaptándolas a sus propias necesidades, a las obligaciones impuestas por la legislación y a las órdenes dictadas por la Corte Constitucional; (ii) aplicar los lineamientos y órdenes prioritarios establecidos en el Auto 110 de 2013; (iii) contar con la participación de Colpensiones y el Archivo General de la Nación en cuanto ello sea necesario y; (iv) tomar en consideración las observaciones realizadas por los órganos de control y las fallas identificadas por estos. Si bien el liquidador habría venido desarrollando las tareas impuestas por la legislación, la Corte no cuenta con herramientas que le permitan evaluar el cumplimiento efectivo de dichas obligaciones, por lo que se hace indispensable la elaboración del referido plan de acción con miras a recibir información detallada, pues la probable falta de ejecución suficiente de las obligaciones del ISS podría dificultar la respuesta de las peticiones de los usuarios del régimen de prima media en los plazos establecidos en el Auto 110 de 2013.
29. Asimismo, dentro de los primeros diez días de cada mes la Fiduprevisora S.A. deberá rendir informe a la Corte Constitucional en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el cumplimiento del referido plan de acción, siguiendo los criterios plasmados en los fundamentos jurídicos 21 a 27 del Auto 182 de 2013 en lo pertinente, y fijando su posición en relación con el contenido del informe periódico del respectivo mes, presentado por el presidente de Colpensiones en acatamiento al numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013. En el mismo término, deberá remitir copia del documento al Defensor del Pueblo, a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, y al presidente de Colpensiones (A este último, además, con vista a la publicación del informe en la página web de Colpensiones).
30. Igualmente, en consideración a que el interviniente del ISS en liquidación puso en conocimiento de la Sala la ausencia de prórroga del proceso liquidatorio y la futura suscripción del acta definitiva de liquidación del ISS en fecha determinada para el 27 de septiembre del presente año, así como la

continuación de las tareas de traslado de expedientes mediante la creación de un patrimonio autónomo, la Sala advertirá a los Ministerios de Salud, Trabajo y Hacienda y Crédito Público, y a la Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública como suscriptores del Decreto 2013 de 2012 "Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones", que en el ámbito de sus competencias deberán tomar las medidas indispensables para evitar que la eventual supresión definitiva del ISS repercuta negativamente en el traslado de expedientes prestacionales y demás documentos a Colpensiones. De la misma manera, deberán asegurar que la nueva figura que crearen para el efecto, de cumplimiento a las órdenes dispuestas en el Auto 110 de 2013 frente a la liquidadora del ISS, sus providencias de seguimiento y las contenidas en la presente decisión, así como las dictadas por los jueces de la República en contra del ISS en liquidación. Todo lo anterior, en lo relativo al traslado de expedientes prestacionales, sentencias judiciales y demás documentos a Colpensiones, elaboración del plan de acción y rendición de cuentas periódicas al Tribunal Constitucional.

31. De otra parte, la Sala, tomando en cuenta las manifestaciones del presidente de Colpensiones en relación con las dificultades en la identificación de las acciones de tutela falladas en contra del ISS en liquidación, y a la luz del principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público y los serios perjuicios que se encuentran padeciendo los usuarios del régimen de prima media por la dilación en el acatamiento de los fallos judiciales que protegieron sus derechos, adoptará una serie de medidas dirigidas a coadyuvar el proceso de identificación de tutelas pendientes de cumplimiento, disponiendo que en lo sucesivo los jueces de instancia que conozcan acciones de tutela, trámites de cumplimiento o incidentes de desacato contra el ISS y/o Colpensiones, deberán incluir en sus providencias y oficios respectivos, la siguiente información: (i) el número de cédula de ciudadanía y nombre completo del asegurado y/o beneficiario del régimen de prima media a favor del cual se dictó la orden de amparo; (ii) la pretensión y prestación concreta que salvaguardó el fallo (por ejemplo, derecho de petición de pensión de vejez, invalidez, reliquidación, etc. o; reconocimiento de pensión de sobreviviente, vejez, etc.) y; (iii) la identificación del proceso, de acuerdo al sistema de registro judicial nacional, es decir el alusivo a los 23 números de registro en el sistema de consulta de procesos. Sin embargo, la Corte precisa que la eventual falta de cumplimiento de esta carga por parte de los jueces de la República no excusa las obligaciones que tienen el ISS y Colpensiones de satisfacer las órdenes contenidas en las sentencias de tutela, e identificar y clasificar los fallos dictados en su contra.

32. Ahora bien, la Corte Constitucional denegará la solicitud de prórroga formulada por la Fiduprevisora S.A. en relación con la suspensión de las sanciones por desacato impuestas por no cumplir oportunamente con las solicitudes pensionales del GP1, por las siguientes razones:

33. En virtud de la masiva vulneración de los derechos de igualdad, petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, el Auto 110 de 2013 como regla general postergó la respuesta de las peticiones prestacionales y el cumplimiento de los fallos judiciales hasta el 31 de diciembre de 2013, salvo para el grupo de las personas en estado de profunda vulnerabilidad, las que tendrían derecho a exigir por sí mismas la respuesta de sus peticiones, el cumplimiento de los fallos que protegieron sus derechos, o la imposición de sanciones por desacato, a partir del 30 de agosto de 2013.
34. De este modo, la Sala considera que al representar el GP1 un colectivo minoritario en relación con todos los demás trámites aplazados, el ISS y Colpensiones eventualmente cuentan con capacidad de respuesta suficiente para hacer frente a las obligaciones legales que deben satisfacer en lo referente a dicho colectivo (actualmente se encuentran pendientes de decisión por Colpensiones aproximadamente 24.620 peticiones del GP1 y 128.795 de los agregados restantes, no todas con sanción por desacato; en tanto que el ISS en liquidación informó que solo faltan por trasladar 25.100 expedientes, más otros nuevos, no todos del GP1<sup>2</sup>).
35. Igualmente, el modelo de protección constitucional escalonado asumido en el Auto 110 de 2013 impide la adopción de un término general de suspensión de las sanciones por desacato<sup>3</sup>. Es de resaltar que el Decreto 2591 de 1991 quiso que el incidente de desacato fungiera como mecanismo de cumplimiento conexo a la acción de tutela. De ahí que la Sala lo integrara al diseño de coerción judicial de las órdenes de priorización dispuestas en el Auto 110 de 2013, estableciendo un balance entre el derecho al acceso a la administración de justicia de los usuarios del régimen de prima media, y la imposición de cargas soportables para Colpensiones y el ISS en liquidación (proporcionales a su capacidad de respuesta), de manera que los primeros tuvieran la oportunidad de buscar la satisfacción de sus derechos mediante apremio judicial, y los segundos la posibilidad de contar con capacidad de respuesta suficiente para atender dichos requerimientos<sup>4</sup>.
36. Adicionalmente, desde la comunicación del Auto 110 de 2013 el ISS en liquidación y Colpensiones tuvieron cerca de mes y medio para avanzar en el cumplimiento de los fallos judiciales del GP1 (incluidos aquellos afectados

<sup>2</sup> La Sala no tiene certeza de que todos estos trámites tengan sanción por desacato vigente, ya que el ISS y Colpensiones no aportaron información que permita a la Sala establecer cuántos fallos judiciales del primer grupo prioritario se encuentran pendientes de acatamiento, ni de cuántos de dichos procesos tienen impuesta sanción por desacato.

<sup>3</sup> Por el contrario, la Sala en un futuro evaluará la posibilidad de levantar la referida restricción en relación con los grupos prioritarios dos y tres (A-110/13 f.j., 31).

<sup>4</sup> En relación con el desacato como parte del derecho al acceso a la administración de justicia, en sentencia T-171/09 (M.P. Humberto Sierra Porto) la Corte señaló: "[E]l incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), puesto que éste permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional".

con sanción por desacato), por lo que debieron adoptar las medidas conducentes para precaver la ejecución de las sanciones a partir del 30 de agosto de 2013<sup>5</sup>. En todo caso, en opinión de la Sala el ISS cuenta con herramientas para cumplir con el traslado de los expedientes del GP1, pues tiene discrecionalidad para organizar su operación de modo que buena parte de su capacidad de respuesta le permita satisfacer el traslado de los expedientes preferentes y los alusivos a peticiones radicadas ante Colpensiones, postergando momentáneamente el envío de las carpetas no prioritarias.

37. Asimismo, la argumentación de la Fiduprevisora S.A. es insuficiente para justificar la adopción de un plazo como el solicitado, pues no manifiesta una relación de la demanda de expedientes frente a su capacidad de respuesta que se muestre desproporcionada, no refiere mínimamente los esfuerzos o medidas concretas adoptadas para avanzar en el aumento de su capacidad operativa instalada, ni señaló qué previsiones específicas tomó para adaptarse a los desafíos pendientes y resolver los problemas que enfrenta el traslado de expedientes a Colpensiones.

38. En conclusión, a pesar de los esfuerzos genéricos reportados por el ISS en liquidación, no resulta procedente para la Corte la adopción de un término común de suspensión de las sanciones por desacato hasta el 31 de diciembre de 2013, máxime si con dicha medida se puede afectar desproporcionadamente el derecho al acceso a la administración de justicia del grupo de mayor vulnerabilidad. Para la Corte es constitucionalmente imperioso que los menores de edad, los mayores de 74 años, las personas en estado de invalidez o afectadas por enfermedades catastróficas, así como los sujetos de bajos ingresos (GP1), cuenten con un instrumento de salvaguarda adicional a la protección dictada en el Auto 110 de 2013, que les permita demandar por sí mismos el amparo de sus derechos fundamentales frente a las particularidades de los casos concretos, los que escapan al conocimiento del

<sup>5</sup> Por el contrario, en el Auto 182/13 la Corte Constitucional constató lo siguiente: "40. En el primer documento periódico Colpensiones no aportó información sobre su actual capacidad de respuesta, discriminada de acuerdo a los respectivos trámites que realiza en cumplimiento de sus obligaciones como administrador del régimen de prima media. No obstante, la Corte observa con profunda preocupación que pese al elevado cúmulo de respuestas pendientes, la capacidad de atención de Colpensiones ha disminuido. Así, en el plan de acción original Colpensiones reportó una "capacidad de atención mensual de la represa del ISS" de 23.200 solicitudes de reconocimiento de prestaciones pensionales, en tanto que en la actualización de dicho plan (tomada en cuenta en el Auto 110/13) se advierte que para el tópicó en comentario la capacidad de respuesta disminuyó a 19.900 contestaciones y, finalmente, que a julio 31 de 2013 esta se materializó en solo 18.795 respuestas (Cuadro 8 PIP).||41. Inquieta igualmente el empleo que Colpensiones ha dado a la limitada capacidad de respuesta con que cuenta, ya que en un primer momento debe estar enfocada en los requerimientos de los grupos prioritarios, y dentro de estos al grupo de atención uno. Así, en la cohorte del 13 al 31 de julio (Cuadro 7 PIP<sup>5</sup>) se vislumbra que (i) la entidad destinó parte de su capacidad instalada a resolver 1.667 solicitudes de personas que no hacen parte de ninguno de los tres grupos prioritarios (personas que están percibiendo el pago material de una pensión); (ii) no existe claridad sobre 129 decisiones asignadas al grupo prioridad uno, ni de 813 ubicadas en el grupo dos bajo la denominación "mayores de 60 años y menores de 74 años", respuestas que en realidad podrían no obedecer a dichos grupos prioritarios. De lo anterior; (iii) se percibe un empleo ineficiente de los recursos disponibles ya que dichas respuestas se habrían dado en desmedro de las prestaciones del grupo con mayor prioridad que aun no tiene satisfechas sus necesidades, pues en contraste solo se resolvieron 877 solicitudes de mayores de 74 años y 316 de personas en condición de invalidez, estando pendiente por resolver 1280 y 2.164 peticiones, respectivamente".

Tribunal Constitucional y al ámbito de control de las medidas generales de protección dictadas en la providencia de medidas cautelares.

39. No obstante lo expuesto, y en atención a la disparidad de criterios de los jueces de instancia sobre el alcance de las sanciones por desacato que se encontraban en firme con anterioridad a la comunicación del Auto 110 de 2013 (e incluso las adoptados con posterioridad), la Sala estima prudente reiterar brevemente algunos aspectos de la jurisprudencia constitucional sobre el trámite incidental de desacato<sup>6</sup>.

40. Desde sus primeras providencias la Corte Constitucional ha diferenciado entre el cumplimiento de las sentencias de tutela y el incidente de desacato. En sentencia T-458 de 2003<sup>7</sup> estas disparidades se hicieron explícitas: (i) *“el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal”*; (ii) *“la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva”*; (iii) *“la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia”* y; (iv) *“el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”*.

41. Entonces, el desacato es un mecanismo de creación legal *“que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional en ejercicio de sus potestades disciplinarias sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas mediante sentencias que buscan proteger los derechos fundamentales”*. Así, el desacato ha sido entendido *“como una medida que tiene un carácter coercitivo, con la que cuenta el juez constitucional para conseguir el cumplimiento de las obligaciones que emanan de sentencias de tutela”*. En otras palabras, *“el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional”*. Por esa razón, *“la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia”*<sup>8</sup>.

42. Debido a lo expuesto, *“la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece*

<sup>6</sup> En particular, la Sala reiterará las sentencias T-458/03 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-171/09 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-652/10 (M.P. Jorge Iván Palacio), T-512/11 (M.P. Jorge Iván Palacio), T-564/11 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-606/11 (M.P. Humberto Sierra Porto) y T-010/12 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>7</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> Sentencia T-171/09 (M.P. Humberto Sierra Porto).



34

*a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, y quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor”<sup>9</sup>.*

43. Bajo tal óptica, y descendiendo a la aplicación del Auto 110 de 2013, la Sala precisa que (i) aunque la figura del cumplimiento es de carácter principal y oficioso, al aplicarla el juez debe tener en cuenta los plazos concedidos en el Auto 110 de 2013; (ii) para imponer sanciones en el trámite incidental de desacato, el juez debe identificar las obligaciones que le atañen a cada entidad en arreglo a la legislación y a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013, y establecer la responsabilidad subjetiva del obligado, verificando que el desobedecimiento de la orden de tutela sea producto de una conducta caprichosa o negligente del incidentado; (iii) corresponde al accionado informar al juez las medidas desarrolladas para alcanzar la satisfacción del fallo, así como las razones precisas que en el caso concreto han impedido el cumplimiento de la orden de tutela, evitando justificaciones vagas o genéricas que no tengan relación con la situación específica del demandante y; (iv) en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se materialice la multa o el arresto, cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que ya se hubieren ejecutado.

44. Finalmente, con el objeto de que los jueces de la República y los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones puedan acceder a esta providencia, la Corte dispondrá su publicación en la página web de inicio de la Corporación.

De conformidad con lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE

**Primero.-** Ordenar a la Fiduciaria La Previsora S.A. en su condición de entidad liquidadora del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, que elabore un plan de acción de conformidad con las pautas establecidas en la parte motiva de esta providencia (Supra, f.j. 22 a 28). El documento se deberá presentar ante la Sala Novena de Revisión dentro de los diez primeros días del mes de octubre del presente año. Igualmente, dentro de los diez primeros días de cada mes y hasta la finalización del proceso de traslado de expedientes y demás documentos del ISS en liquidación a Colpensiones, deberá presentar informe a la Corte Constitucional en el que señale el avance, estancamiento o

<sup>9</sup> Ibidem.

retroceso en el cumplimiento del referido plan de acción, en los términos dispuestos en el fundamento jurídico 29 de la parte motiva de este auto.

**Segundo.-** Advertir al Ministerio de Salud, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública, que en el ámbito de sus competencias deberán tomar las medidas indispensables para evitar que la eventual suscripción del acta final de liquidación del Instituto de Seguros Sociales repercuta negativamente en el traslado de expedientes prestacionales y demás documentos a Colpensiones. De la misma manera, deberán asegurar que la nueva figura que crearen para el efecto, dé cumplimiento a las órdenes dispuestas en el Auto 110 de 2013 de la Corte Constitucional frente a la liquidadora del ISS, sus providencias de seguimiento y las contenidas en la presente decisión, así como las dictadas por los jueces de la República en contra del ISS en liquidación (Supra 30).

**Tercero.-** Disponer que en lo sucesivo los jueces de instancia que conozcan acciones de tutela, trámites de cumplimiento o incidentes de desacato contra el ISS y Colpensiones, deberán incluir en sus providencias y oficios respectivos, la siguiente información: (i) el número de cédula de ciudadanía y nombre completo del asegurado y/o beneficiario del régimen de prima media a favor del cual se dictó la orden de protección; (ii) la identificación del proceso de acuerdo al sistema de registro judicial nacional, es decir el alusivo a los 23 números de registro en el sistema de consulta de procesos y; (iii) la petición y/o prestación concreta que salvaguardó el fallo (Supra 31). Sin embargo, la eventual falta de cumplimiento de esta carga por parte de los jueces de la República no excusa la obligación que tiene el ISS y Colpensiones de satisfacer las órdenes de tutela contenidas en las providencias. Igualmente, deberán tomar en consideración la jurisprudencia sobre incidente de desacato, referida en el fundamento jurídico 43 de la parte motiva de este auto.

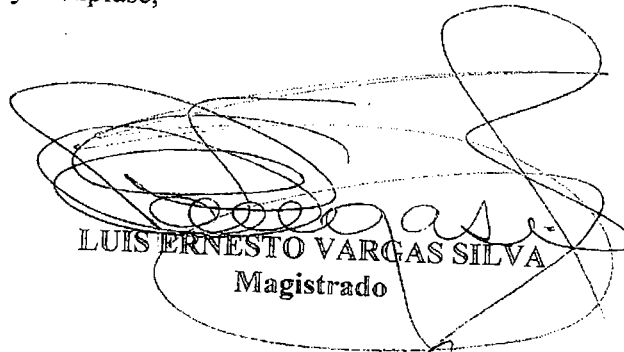
**Cuarto.-** Negar la petición de ampliación de plazo de suspensión de las sanciones por desacato de los trámites de las personas que hacen parte del grupo de prioridad uno de que trata el Auto 110 de 2013, solicitada por la Fiduciaria La Previsora S.A. en su condición de entidad liquidadora del Instituto de Seguros Sociales en liquidación.

**Quinto.-** Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro del día siguiente a la comunicación de esta providencia, ubique copia del presente auto en la página web de la entidad, en el espacio destinado para los documentos relativos al plan de acción de Colpensiones. Deberá proceder de la misma manera al recibir los informes periódicos de que trata el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia.


**Sexto.-** Remitir copia de esta providencia al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

Séptimo.- Solicitar a la Relatoría y al Área de Sistemas de la Corte Constitucional, que dentro de las doce horas siguientes a la comunicación de esta providencia, ubiquen un vínculo de fácil visibilidad y acceso en la página web de inicio de la Corporación, en el que los jueces de la República y los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, puedan acceder a esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,




LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado



MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada



MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria

Año 2021 13.