

Auto 182/13

Referencia. expediente T-3287521 (AC). Pruebas dirigidas a la aclaración y adición del primer informe periódico presentado ante la Corte Constitucional por la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, en el marco de seguimiento al Auto 110 de 2013, dictado en el asunto de la referencia.

Magistrado Sustanciador:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013)

Previamente a evaluar el grado de cumplimiento de las órdenes de protección dictadas en el Auto 110 de 2013, el magistrado sustanciador advierte la necesidad de decretar la práctica de pruebas encaminadas a esclarecer algunos aspectos del mencionado informe, de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES

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 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.

Alcance del Auto 110 de 2013

2. En el Auto 110 de 2013 la Corte Constitucional encontró probada "la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República" (f.j. 9, A-110/13)[1]. En ese sentido la providencia reconoció que "en un escenario de bloqueo institucional ocasionado por la incapacidad de respuesta oportuna de las entidades estatales, se produce un menoscabo de los derechos de todas las personas perjudicadas por amplios periodos de espera. Empero, debido a determinadas realidades económicas y sociales, la anotada espera impacta de manera más profunda y lesiva a ciertos segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir cargas públicas. Esta circunstancia hace necesaria la intervención del juez constitucional con el objeto de salvaguardar los derechos de todas las personas afectadas y otorgar una protección intensa a los sectores con menor capacidad de asunción de obligaciones públicas". De ahí que, "en escenarios de parálisis institucional que menoscaban derechos fundamentales, el juez constitucional debe adoptar medidas que faciliten la coordinación de las distintas entidades y la atención urgente de los sectores más vulnerables, los cuales podrían verse desplazados por personas con carencias más soportables". (f.j. 14, A-110/13).

3. De este modo, tomando en consideración que se probó a la Corte la presencia de una serie de dificultades y barreras en el proceso de envío de expedientes prestacionales con información completa por parte del ISS a Colpensiones, así como la ausencia de capacidad suficiente de esta última para responder a tiempo las solicitudes radicadas ante el ISS y cumplir las sentencias (ordinarias y de tutela) proferidas en contra del extinto Instituto (entre otros datos, en el Auto 110/13 la Sala tuvo en cuenta que la capacidad de respuesta mensual de Colpensiones es de aproximadamente 19.900 reconocimientos, mientras que los trámites pendientes llegaban a 184.478[2]), la Sala adoptó una serie de medidas dirigidas a (i) facilitar y vigilar la coordinación entre el ISS y Colpensiones en el cumplimiento de sus obligaciones en el trámite de transición del administrador del régimen de prima media; (ii) atender de forma urgente los requerimientos de los sectores más vulnerables de la población; (iii) garantizar la respuesta pronta de las prestaciones con mayor potencial de salvaguarda sostenida del mínimo vital y; (iv) asegurar la respuesta de las solicitudes no prioritarias en un horizonte de tiempo razonable (31 de diciembre de 2013).

4. En relación con los mecanismos de coordinación entre el ISS en liquidación y Colpensiones y los problemas en el envío de los expedientes prestacionales con información completa, en el Auto 110 de 2013 la Corte ordenó al liquidador del ISS que "(i) defina una fecha cierta en la cual entregará la totalidad de expedientes administrativos a Colpensiones; (ii) sin afectar negativamente el actual proceso de traslado de expedientes, cree un grupo de trabajo que concentre sus esfuerzos en atender los requerimientos judiciales y administrativos efectuados sobre el traslado de los expedientes administrativos de los afiliados que hacen parte del grupo con prioridad uno de que trata esta providencia; (iii) tome las medidas necesarias para garantizar que los expedientes en poder de la entidad sean transferidos con información completa. En particular, deberá subsanar las fallas identificadas por el Defensor del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (Supra 4.5 y 5) e; (iv) incluir un vínculo en la página web de la entidad, de fácil visibilidad y acceso, en el cual consigne un listado del número de expedientes pendientes de traslado, y el flujo semanal y mensual de los que se transfieran a Colpensiones luego de la comunicación de esta providencia. La información deberá actualizarse por lo menos una vez por semana" (Resuelve sexto, A-110/11).

5. Frente a la necesidad de atención urgente de los requerimientos de los sectores más vulnerables de la población y la instalación de mecanismos que den celeridad a la contestación de las prestaciones con mayor potencial de salvaguarda sostenida del mínimo vital (pensiones), la Corte determinó que en su operación Colpensiones debía incluir la aplicación del principio de equidad en la respuesta de las solicitudes, en arreglo con las capacidades y necesidades de cada quien, dando trato preferente a las peticiones de las personas más frágiles (criterio subjetivo de priorización)[3]. Asimismo, ordenó a Colpensiones enfocar sus esfuerzos en las prestaciones más importantes del sistema y en las gestiones necesarias para su materialización, esto es, las referidas al reconocimiento, reactivación o pago de una **pensión** en cualquiera de sus modalidades (criterio objetivo de priorización). Para lograr los anteriores cometidos, la Sala configuró un grupo corriente de atención, y tres grupos que tendrían prelación en sus respuestas, de acuerdo a la clase de prestación y la condición de vulnerabilidad de los solicitantes (f.j. 28, A-110/13).

6. En ese sentido **excluyó** expresamente de los grupos preferentes (i) los reclamos efectuados por personas que tienen satisfecho por lo menos su mínimo vital cuantitativo[4] (las que buscan, por ejemplo, la reliquidación o reajuste de su pensión, incrementos pensionales por personas a cargo, etc.); (ii) los reclamos alusivos a prestaciones económicas que, frente a las pensiones, tienen una

menor posibilidad de proteger el mínimo vital de forma sostenida (por ejemplo, la indemnización sustitutiva de la pensión, los auxilios funerarios, etc.), salvo los alusivos a los auxilios para los ancianos en condición de indigencia y; (iii) los trámites referidos a la realización de procedimientos que no tienen relación con el reconocimiento actual de una pensión (por ejemplo, la corrección de historia laboral de personas que no tienen radicada petición de reconocimiento de pensión, o que no se encuentran en edad de pensión, o no se hallan en estado de invalidez o de padecimiento de una enfermedad catastrófica, etc.), excepto las concernientes al subsidio a la cotización de la población de escasos recursos. Así, estos reclamos y personas integran el denominado **grupo no prioritario**.

7. Decantado el colectivo de prestaciones, gestiones y personas que no cuentan con prelación en sus solicitudes, esto es, que no reúnen ninguno de los criterios de priorización, la Sala pasó a establecer qué prestaciones, trámites y sujetos sí integran alguno de los tres grupos de atención urgente (f.j.29, A-110/13). Frente al **tipo de reclamos, prestaciones y trámites prioritarios** la Corte determinó que estos corresponden únicamente a (i) los que piden el reconocimiento, reactivación o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades (pensiones de vejez, sobrevivientes e invalidez y; pensiones especiales); (ii) los que si bien su contenido principal no es la asignación, reactivación o pago de una pensión, sí se relacionan con procesos necesarios para el desarrollo actual de dichas tareas (corrección de historia laboral de personas que radicaron solicitud de pensión, o que se encuentran en edad de pensión o estado de invalidez, o padecen una enfermedad catastrófica; el reconocimiento, pago o traslado de bono pensional, etc.) y; (iii) los que se refieren al subsidio a la cotización y los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93). Es pertinente resaltar que el término "solicitudes" recién empleado, incluye las peticiones en sentido estricto (SU-975/03 f.j. 3.2.2.) y las órdenes contenidas en sentencias judiciales ordinarias y de tutela.[6]

8. En lo concerniente a las **personas que conforman los grupos prioritarios** la Sala (i) señaló que estos están integrados por los afiliados o beneficiarios que radicaron ante el ISS una petición dirigida al reconocimiento, reactivación o pago de una pensión o; aguardan el cumplimiento de una sentencia (ordinaria o de tutela) que ordenó dar respuesta a una solicitud de pensión o dispuso el reconocimiento o reactivación de la misma o; esperan la realización de un trámite indispensable para el actual reconocimiento, reactivación o pago de la pensión. Sin embargo, (ii) con el objeto de graduar el nivel de prioridad de las peticiones, la Corte dio prelación a los sujetos de especial protección constitucional, entendiendo por ellos a los menores de edad; los que tienen una edad igual o superior a 60 años; las situadas en condición de invalidez o que acrediten el padecimiento de una enfermedad catastrófica; los potenciales beneficiarios de una pensión en la que el afiliado ha cotizado sobre una base salarial entre un (1) SMLM y tres (3) SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización y; las personas de escasos recursos beneficiarias de los programas de subsidio a la cotización o los auxilios para los ancianos en condición de indigencia.

9. Posteriormente, combinando la clase de reclamos, prestaciones o trámites preferentes, con el grado de vulnerabilidad de las distintas personas que cuentan con prioridad, la Corte, aplicando el principio de equidad en la distribución de cargas públicas y derechos, configuró los tres grupos prevalentes así:

Grado de vulnerabilidad requerido para pertenecer			
a	los	grupos	prioritarios:
Cuadro 1			

Prioridad uno (1)	nores de edad. Personas que tienen 74 años de edad o más. Personas en condición de invalidez calificada, que han perdido un 50 % o más de su capacidad laboral, y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud. Afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales (SMLM), vigentes en el respectivo año de cotización; y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto. Los beneficiarios del subsidio a la cotización o de los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93).
Prioridad dos (2)	Afiliados que no cumplan los criterios de acceso al grupo de prioridad uno, pero que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio superior a uno y medio SMLM y máxima de 3 SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto.
Prioridad tres (3)	Afiliados que no cumplan los criterios de acceso a los grupos de prioridad uno y dos, pero que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio superior a tres SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una superior, o tenía reconocida una pensión que excediera dicho monto.
Sin embargo, únicamente cuentan con prioridad: el reconocimiento, la reactivación o el pago de la pensión; los trámites directamente conexos con dichas tareas y; los aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o los auxilios para los ancianos en condición de indigencia. (Referidos en el cuadro 2 de esta providencia).	
Clase de reclamo, prestación o trámites con prioridad Cuadro 2	
Dentro de los respectivos grupos preferentes, únicamente cuentan con prioridad las siguientes solicitudes, fallos judiciales (ordinarios y tutela), prestaciones y trámites de pensión: Las concernientes al actual reconocimiento, reactivación o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades (pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes y; pensiones especiales). Las referentes a los recursos administrativos que controviertan la negación de una pensión, u otro aspecto del acto administrativo de reconocimiento de pensión de	

primera oportunidad (por ejemplo el retroactivo).

Las alusivas a trámites que sean necesarios para el actual reconocimiento, reactivación o pago de una pensión, independientemente de si la carga corresponde a Colpensiones o al afiliado: (i) corrección de historia laboral de afiliados que radicaron solicitud de reconocimiento de pensión (incluye beneficiarios de pensión de sobrevivientes) o que se encuentran en edad de pensión, estado de invalidez o padecen una enfermedad catastrófica; (ii) notificación de decisiones de reconocimiento o reactivación de la pensión, o de resolución de recursos administrativos relacionados con esta; (iii) inclusión en nómina de pensionados; (iv) trámites indispensables para el cumplimiento de sentencias ordinarias o de tutela que ordenaron la respuesta de una solicitud de pensión o dispusieron el reconocimiento, reactivación o pago de la misma y; (v) otros trámites directamente relacionados con el goce efectivo de la pensión.

Los aspectos que tienen conexión directa con el subsidio a la cotización o los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93).

Sin embargo, para determinar el nivel de prioridad de las solicitudes, fallos o gestiones, se debe observar el grado de vulnerabilidad y prioridad (cuadro 1) de la persona que solicita o espera la realización de cualquiera de los aspectos relacionados en el cuadro 2[7].

10. En ese sentido, en un primer momento Colpensiones deberá obedecer los fallos y evacuar las solicitudes relativas al reconocimiento, reactivación o pago de una pensión del grupo prioridad uno, y posteriormente los requerimientos de los grupos dos y tres, respectivamente. Seguidamente, deberá atender los reclamos del grupo no prioritario.

11. Para asegurar el cumplimiento de los órdenes de priorización, y con ello el principio de asunción de cargas públicas de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada quien, la providencia ordenó a Colpensiones adoptar "las medidas necesarias para profundizar la atención de los grupos prioritarios uno, dos y tres de que trata este auto", y moduló los términos jurisprudenciales dispuestos para la respuesta de las peticiones radicadas ante el ISS y el cumplimiento de las sentencias de tutela falladas en contra de la mencionada entidad, suspendiendo las sanciones por desacato hasta el 31 de diciembre de 2013, salvo para el grupo prioridad uno, en el que será procedente el desacato a partir del 30 de agosto del presente año, fecha en que Colpensiones habría avanzado en la respuesta a las solicitudes de este colectivo (Resuelve primero, segundo y tercero A-110/03)[8]. En relación con los grupos prioridad dos y tres, el Tribunal señaló que evaluará la posibilidad de habilitar la imposición de sanción por desacato en fecha anterior al 31 de diciembre de 2013, luego de verificar el cumplimiento de los trámites del primer grupo prioritario (f.j. 42 "(i)" y "(ii)" A-110/13).

12. Finalmente, consciente del grave padecimiento sobrellevado por los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, la Corte fijó el 31 de diciembre de 2013 como fecha límite en que las mencionadas entidades deberán responder la totalidad de peticiones pendientes, y obedecer los fallos judiciales, incluidos los concernientes al grupo no prioritario. Asimismo, advirtió al presidente de Colpensiones "que en el marco de sus competencias deberá tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para cumplir con el "plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media" y las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013".

Medidas tomadas para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el A-110/13 en relación

con las obligaciones del ISS:

13. Para vigilar el obedecimiento a lo ordenado en el Auto 110 de 2013, la Sala solicitó "al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, que en el ámbito de sus competencias realicen seguimientos en relación con el cumplimiento de este auto, y adopten las actuaciones que sean del caso para verificar el avance o la persistencia de dificultades en el trámite de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, realizando las recomendaciones que estimen pertinentes para cumplir con la protección efectiva de los derechos fundamentales de los afiliados afectados por dicho proceso".

14. En lo concerniente a las órdenes dictadas a la liquidadora del ISS (Supra 4), el magistrado sustanciador mediante providencia del 18 de julio de 2013 requirió informe a dicha entidad. A través de escrito radicado ante el Tribunal Constitucional el 19 de julio por Carlos Alberto Parra Satizábal en su condición de apoderado general de la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en liquidación, refirió la normatividad alusiva a la vigencia del proceso liquidatorio y la entrega del archivo a Colpensiones. Seguidamente informó sobre el estado actual de entrega de expedientes activos: "De acuerdo a la información presentada por Colpensiones en su plan de acción a la Corte Constitucional y mencionado en la parte motiva del auto, en el cual se reportó como universo de expedientes con trámites a entregar un total de 216.000, nos permitimos informar que después de varias depuraciones realizadas por Colpensiones y el ISS, con corte a 19 de julio de 2013 los expedientes entregados y pendientes de entrega que tenían algún tipo de trámite en la entidad (entendiendo estos como expedientes activos) son: [Entregados 245.189 (92%); pendientes 20.732 (8%); universo 265.921 (100%)]".||Es importante aclarar que la entrega de los 245.189 expedientes se realizó en forma digital, y de acuerdo a lo acordado por las dos entidades en el protocolo mencionado, esto permitiendo a Colpensiones decidir sobre los trámites pendientes o represados. No obstante, aún está pendiente la entrega física de dichos expedientes, la cual se iniciará desde el próximo 22 de julio de 2013.||En cuanto a los expedientes inactivos, es decir aquellos sobre los que no hay ningún tipo de trámite pendiente al 19 de julio de 2013, existen aproximadamente 2.081.444, los cuales serán entregados en forma física a Colpensiones sobre estos precisamos que no se ha iniciado la entrega".

15. Posteriormente, el representante del ISS en liquidación se refirió de forma específica a las órdenes dictadas en el Auto 110 de 2013 manifestando que (i) realizará "todas las gestiones necesarias para que al 27 de septiembre de 2013 se haya realizado la entrega total de los expedientes tanto inactivos como activos y conforme a las prioridades establecidas por la Corte"; (ii) por medio de Resolución 0840 del 19 de julio de 2013 creó "el grupo especial que tiene la función de hacer la entrega efectiva, según los términos establecidos en el Auto 110, de los expedientes del grupo uno". Agrega que "al haberse entregado a Colpensiones la información sobre la calidad de cada uno de los solicitantes de pensión y ser éste el ente que administra el régimen de prima media, corresponde a dicha entidad enviar al ISS en Liquidación la información correspondiente a la priorización ordenada en el Auto 110"; (iii) en cumplimiento de lo dispuesto "por el Decreto 2013 de 2012, el Archivo General de la Nación (AGN) ha establecido los lineamientos para hacer la entrega completa de la información de Colpensiones, dentro de los Comités Técnicos de Archivo. La decisión del AGN sobre la entrega completa de la información será formalizada el día 22 de julio de 2013, información esta que será suministrada a su despacho.||También, y atendiendo las observaciones que hacen los entes de control, la próxima semana se realizará reunión con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, con el fin de establecer un plan de acción [para] subsanar las falencias que han informado a su despacho.|| Aunado a lo anterior se están adelantando todas las actividades precontractuales para

la logística y organización de los archivos para su entrega"[9]; (iv) se ha "dispuesto un link en la página web del Instituto, donde se informa a la población en general el número de expedientes pendientes de traslado, el cual se mantendrá actualizado semanalmente.||Y estamos generando otro link, adicional al requerido en donde se informará a la población en general el listado de expedientes activos (con el número de cédula) que está pendiente de entregar a Colpensiones y los ya entregados. Esta información se actualizará semanalmente, de acuerdo a los avances que se hagan en la entrega".

Pruebas a decretar en relación con el ISS en liquidación:

16. Previo a pronunciarse sobre el grado de cumplimiento por parte del ISS en liquidación frente a lo ordenado en el Auto 110 de 2013, la Corte encuentra prudente requerir al apoderado general de la entidad para que dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del presente año rinda informe en el que (i) actualice su comunicación del 19 de julio de 2013 en lo concerniente a las gestiones que se encontraban pendientes de realización, y el estado del trámite de entrega de expedientes activos (digitalizados y físicos) a Colpensiones; (ii) efectúe una síntesis de los compromisos asumidos por la entidad en las reuniones programadas con la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, así como de las acciones emprendidas para subsanar las falencias detectadas por dichos órganos de control, junto con los resultados alcanzados; (iii) dé cuenta de la modificación que deberá efectuar sobre los vínculos ubicados en la página web del ISS en liquidación, en los que discriminará entre expedientes digitalizados y físicos trasladados y pendientes de envío a Colpensiones y; (iv) rinda concepto frente a lo expresado por Colpensiones en el aparte "2. Premisas para el cumplimiento del plan de acción" consignado en el primer informe del "Plan de acción ajustado para corregir el atraso estructural del régimen de prima media de acuerdo a lo dispuesto por el Auto 110 de 2013 de la Corte Constitucional", y los demás puntos mencionados en dicho documento alusivos a las obligaciones del ISS en liquidación. De la misma forma deberá actuar en relación con las consideraciones que Colpensiones efectúe dentro del segundo informe periódico a rendir ante la Corte en el mes de septiembre del presente año. Igualmente, el Tribunal (v) le solicitará al agente liquidador que remita a Colpensiones copia del informe radicado el 19 de julio de 2013 en la Secretaría de la Corporación, con el objeto de que sea ubicado en la página web de la entidad en el espacio destinado para los documentos relativos al plan de acción de Colpensiones. Para el efecto, si lo estima pertinente podrá aplicar modificaciones de carácter formal con miras a su publicación.

Medidas tomadas para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el A-110/13 en relación con las obligaciones de Colpensiones:

17. Con el objeto de vigilar el obedecimiento a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013 en lo atinente a las obligaciones de Colpensiones (Supra 5 a 12), la Sala ordenó al presidente de la entidad "que dentro de los cinco primeros días de cada mes y hasta el 31 de diciembre de 2013, rinda un informe a la Corte en el cual señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones. El informe deberá contener las medidas concretas adoptadas durante el periodo, el número de peticiones contestadas y sin responder, la cantidad de sentencias cumplidas y sin acatar, y el tiempo estimado en que resolverá y cumplirá la totalidad de solicitudes y fallos judiciales, discriminadas de acuerdo a su respectiva prioridad o ausencia de ella, tipo de prestación o petición. En el mismo término, el informe deberá ser ubicado en la página web de la entidad en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitido al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad

Social" (Énfasis añadido).

18. Adicionalmente, en providencia del 18 de julio de 2013 la Corte ordenó a Colpensiones que "defina una fecha probable en que la entidad (...) respondería todas las peticiones y cumpliría las sentencias judiciales (ordinarias y de tutela) del grupo prioridad dos referido en el Auto 110 de 2013 de la Sala Novena de Revisión. Asimismo, y luego de satisfechos los requerimientos del grupo prioridad dos, la fecha probable en la que daría cumplimiento a las peticiones y sentencias judiciales (ordinarias y de tutela) del grupo prioridad tres referido en el mencionado Auto [f.j. 42 (i) y (ii) A-110/13]. Colpensiones deberá explicar la metodología que emplea para calcular dichos plazos". A la par, le requirió para que "informe a la Corte de manera clara, precisa y suficiente las medidas adoptadas para (i) evitar que se desconozcan los tiempos legales de respuesta y cumplimiento de las solicitudes radicadas directamente ante Colpensiones y las providencias judiciales dictadas en su contra; (ii) precaver que el eventual retraso o incumplimiento de los términos legales dispuestos para resolver las peticiones radicadas ante Colpensiones o los fallos judiciales proferidos por acciones u omisiones de dicha entidad, afecte de manera negativa el proceso de descongestión de los trámites que inicialmente fueron responsabilidad del ISS. En particular, deberá indicar las precauciones tomadas para impedir que el flujo de respuesta de estos últimos disminuya desproporcionadamente; (iii) solicitar únicamente los documentos y soportes estrictamente necesarios para: el reconocimiento, reactivación o pago de las prestaciones económicas; el reconocimiento y pago del retroactivo a que haya lugar en el acto de declaración pensional de primera oportunidad y; el cumplimiento de las decisiones judiciales (ordinarias y de tutela). En especial, deberá señalar las medidas implementadas para eliminar los requisitos que constituyan barreras de acceso al derecho, y las adoptadas para evitar la solicitud de documentos, soportes e información que la entidad debería tener o diligenciar; (iv) 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 actualizada y; (v) asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido. [Antecedentes 4 a 5.6. A-110/13]". El Tribunal dispuso que el término para el cumplimiento de lo ordenado correspondería al señalado para rendir el primer informe mensual de que trata el numeral cuarto del Auto 110 de 2013, por lo que se debía incluir en el mismo.

Pruebas a decretar en relación con Colpensiones:

19. A partir del contenido de la orden de presentación de informes periódicos y la providencia del 18 de julio de 2013, se deduce que las cuentas rendidas a esta Corte deben reunir unas condiciones formales y materiales mínimas que faciliten la medición del "avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones". Respetando el ámbito de discrecionalidad de Colpensiones como órgano administrativo encargado de la ejecución de la política pública en materia de gobierno del régimen de prima media, el Tribunal Constitucional no le impuso prima facie una metodología única para satisfacer los requerimientos esenciales de los informes periódicos.

20. El 05 de agosto del presente año el presidente de Colpensiones presentó ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el primer informe del "Plan de acción ajustado para corregir el atraso estructural del régimen de prima media de acuerdo a lo dispuesto por el Auto 110 de 2013 de la Corte Constitucional". Examinado el documento, el Tribunal constata que contiene información relevante que en principio permitiría estudiar el desempeño de la entidad durante el periodo evaluado. Sin embargo, se advierten algunos vacíos que generan incertidumbre sobre el

obedecimiento de las medidas de protección adoptadas en el Auto 110 de 2013, lo cual impide evaluar el grado de cumplimiento de todos los aspectos de la mencionada providencia. Por esa razón, antes de analizar el nivel de satisfacción de las órdenes proferidas, la Corte estima prudente avanzar en la delimitación de determinadas pautas, complementarias a las asumidas por Colpensiones, que permitan identificar "el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones", y con base en ellas decretar pruebas dirigidas a clarificar y adicionar el primer informe periódico.

Contenido mínimo de los informes periódicos presentados ante la Corte Constitucional en cumplimiento del Auto 110 de 2013:

21. Los informes periódicos dispuestos en el Auto 110 de 2013 constituyen herramientas de medición que buscan establecer el estado de cosas del proceso de descongestión del ISS en liquidación y Colpensiones, determinar el grado de realización del plan de acción e identificar las fallas existentes con miras a adoptar medidas conducentes a su superación[10]. Además, tienen el propósito de servir de instrumento de amparo del derecho a la información de los usuarios de Colpensiones, y permitir la fiscalización del proceso de descongestión por parte de la sociedad civil. De ahí su publicación y libre acceso en la página web de Colpensiones.

22. En general, para lograr las finalidades descritas es necesario que el plan de acción, en una primera fase, identifique y explique de manera clara, precisa y suficiente, por lo menos (i) el estado inicial de la cuestión, y los diversos desafíos o problemas operacionales que enfrenta la entidad en el cumplimiento de sus obligaciones legales; (ii) los objetivos generales y específicos fijados para la corrección de las deficiencias, y su traducción en estrategias y metas concretas, trazadas en un horizonte de corto, mediano y largo plazo y; (iii) los recursos disponibles para la realización de dichas metas (capacidad de respuesta instalada).

23. Asimismo, para visibilizar el avance, estancamiento o retroceso del plan acción, los informes periódicos deben reflejar los esfuerzos que la entidad realizó en la cohorte sometida a evaluación. Esto puede implicar, entre otras cosas, la enunciación y explicación de las acciones de carácter normativo y logístico desarrolladas para (i) contar con el presupuesto, personal e infraestructura suficiente para la correcta ejecución del plan de acción; (ii) optimizar el empleo de los insumos de respuesta disponibles; (iii) identificar y eliminar las barreras que dificultan el rápido desarrollo de los procedimientos técnicos y administrativos; (iv) corregir las fallas detectadas por la entidad y los órganos de control en relación con las diferentes gestiones de reconocimiento y pago de prestaciones económicas; (v) flexibilizar o eliminar trámites innecesarios que representen barreras de acceso a los derechos contenidos en el sistema de pensiones; (vi) ajustar el plan de acción cuando los logros obtenidos en la respectiva cohorte permitan prever el futuro incumplimiento de los fines propuestos y; (vii) 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.

24. En armonía con lo informado por los órganos de control, descendiendo en el nivel de concreción los esfuerzos de Colpensiones deberán dar cuenta de las acciones de carácter normativo y logístico desplegadas para, entre otras obligaciones, (i) cumplir los fallos judiciales (ordinarios y de tutela) dictados en contra del ISS y Colpensiones, en los que se ordenó la respuesta de una petición o el reconocimiento y pago de una prestación; (ii) responder en el menor tiempo posible las peticiones prestacionales, de forma motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido; (iii) 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 actualizada; (iv) agilizar la inclusión en nómina y el pago efectivo de las prestaciones económicas reconocidas; (v) otorgar el pago del retroactivo en el acto de reconocimiento de primera oportunidad; (vi) solicitar únicamente los documentos y soportes estrictamente necesarios para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas y el cumplimiento de las decisiones judiciales; (vii) facilitar la notificación personal de los procesos judiciales y trámites de desacato al representante legal de Colpensiones y; (viii) agilizar la notificación de las decisiones prestacionales a los usuarios de la entidad.

25. Igualmente, el informe debe contener indicadores que visibilicen los resultados obtenidos en el periodo evaluado. Estos deben permitir, entre otros aspectos, (i) medir la eficiencia y los efectos concretos de los esfuerzos realizados; (ii) comparar entre el estado de cosas existente en el punto de partida (parámetros de referencia, incluye la situación de la represa inicial y periódica, anterior al cohorte evaluado) y el punto de llegada, al final de cada ejercicio (logros materializados); (iii) comprobar los avances en relación con los grupos preferentes y, en su debido momento, del agregado no prioritario; (iv) evaluar el aumento en la calidad y cantidad de respuestas prestacionales e; (v) identificar las metas incumplidas y las tareas pendientes. La información así presentada debe estar desagregada de conformidad con los lineamientos fijados para los tres colectivos preferentes y el grupo no prioritario de que trata el Auto 110 de 2013[11].

26. A partir de los resultados obtenidos en el periodo, los esfuerzos proyectados y las metas fijadas, el informe debe determinar en cada mes, la factibilidad de cumplimiento de las metas trazadas para el corto, mediano y largo plazo, en un horizonte de tiempo que tenga como término máximo el 31 de diciembre de 2013. En el evento en que evidencie la inobservancia del plan de acción, Colpensiones deberá desplegar las acciones necesarias para identificar los elementos que obstaculizan la operación eficiente de la entidad (particularmente en la satisfacción del proceso de descongestión, el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones y el respeto de la dimensión sustancial del derecho de petición), y tomar las previsiones indispensables para corregirlos. El documento deberá informar esta novedad y referir y explicar las medidas tomadas para corregir la situación, junto con los efectos esperados.

27. Finalmente, al presentar el escrito la entidad deberá tener en cuenta (i) que la información suministrada y los indicadores (cualitativos y cuantitativos) empleados tienen que reunir condiciones mínimas de calidad y transparencia. En ese sentido es indispensable que concilie, de una parte, el objetivo de ilustración suficiente de los avances, estancamientos o retrocesos del plan de acción y, de otra, el riesgo de suministrar contenidos intrascendentes que dificulten el seguimiento de las medidas de protección[12]; (ii) que los requerimientos efectuados por esta Corte y los órganos de control se deben atender de manera completa, oportuna y de fondo, máxime si tienen el encargo de realizar seguimiento a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013; (iii) que debe 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 y; (iv) que la información ha de ser presentada de manera sencilla, comprensible para la Corte, los órganos de control y los usuarios de Colpensiones.

28. Bajo tal óptica, pasa la Corte a precisar las principales dificultades que impiden la completa y adecuada evaluación de los esfuerzos y resultados de Colpensiones en la cohorte del 13 al 31 de julio de 2013, las que a su vez imposibilitan establecer el grado de cumplimiento a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013:

Carencia de información en el diagnóstico y estado de la cuestión, inicial y periódica:

29. El diagnóstico que efectúa la entidad en su primer informe periódico (en adelante PIP) es parcial, ya que si bien hace alusión a determinados problemas generados en el traslado de expedientes del ISS en liquidación a Colpensiones, omite la inclusión de las fallas detectadas por los órganos de control. En el programa originalmente presentado a esta Corporación, Colpensiones refería las "causas que resuelve el plan de acción", aunque igualmente lo hacía de manera enunciativa e incompleta. En la intervención realizada ante la Corte el 08 de abril de 2013 y su "Anexo 1", se consignaron las fallas presentadas en el traslado de expedientes y las dificultades que de tiempo atrás padece el régimen de prima media, pero se omitió la inclusión de las propias fallas operativas de Colpensiones.

30. De este modo, en criterio del Tribunal los distintos diagnósticos efectuados por la demandada suponen una justificación de la situación que padece actualmente la entidad, pero no una presentación transparente del estado de cosas inconstitucionales que sufren los usuarios del régimen de prima media. No obstante que dicha conducta podría estar amparada en el ejercicio del derecho de defensa, 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. Por esa razón es necesario que Colpensiones, sin perjuicio de la consideración de los argumentos de defensa que hará la Corte en la sentencia de revisión, dé primacía a sus obligaciones como prestador del servicio público de seguridad social, y realice en sus próximos informes una presentación ordenada, detallada, completa y suficiente de los diversos desafíos y problemas operacionales que enfrenta, incluyendo las dificultades que advierta por sí misma y las identificadas por los órganos de control, junto con las fallas heredadas del extinto Instituto de Seguros Sociales (Supra 22).

31. Igualmente, si bien en sus diversos informes Colpensiones ha venido actualizando el estado de los distintos asuntos heredados del ISS pendientes de solución, se hace necesario que al entregar los reportes periódicos ajuste el inventario pendiente con los últimos datos entregados por el liquidador. De manera semejante, el estado de rezago debe presentarse desagregando las prestaciones y trámites pendientes de los grupos prioritarios, y del colectivo de atención corriente, conforme lo dispuso el Auto 110 de 2013.

32. Así, entre otros ítems importantes deberá incluir información sobre (i) peticiones de pensión en cualquiera de sus modalidades (vejez, invalidez, sobrevivientes o especiales), desagregadas según se trate de personas que hacen parte de los grupos prioritarios uno, dos o tres. En el PIP no se refirió, por ejemplo, las solicitudes de pensión de vejez irresueltas, ni se indicó si las pensiones de sobrevivientes en espera corresponden a personas ubicadas en los rangos salariales uno, dos o tres; (ii) sentencias judiciales (ordinarias y de tutela), discriminadas según la prestación a la que se refieran y el grado de vulnerabilidad o priorización del titular del derecho. En el PIP únicamente se señala que a 31 de julio están pendientes de cumplimiento 4.195 sentencias, sin especificar a qué prestaciones o personas corresponden. Adicionalmente, dicho dato es errado ya que se calculó sobre las sentencias entregadas por el ISS, y no sobre el total de providencias pendientes (8.593). Asimismo, únicamente se anotó que el ISS ha entregado 208.993 trámites de tutela, pero no se aportó información en relación a su estado o desagregación; (iii) correcciones de historia laboral, discriminadas según se trate de trámites relacionados con el reconocimiento actual de una pensión de personas ubicadas en los grupos prioritarios o no. En el PIP se consigna que se encuentran por corregir 155.012 expedientes, y

que hacen parte del grupo prioridad uno 96.296 carpetas. Empero, no se especifica si en verdad ellas corresponden a dicho grupo preferente, o si muchas de ellas se encuentran excluidas por no relacionarse con trámites indispensables para el reconocimiento actual de una pensión.

33. De igual forma, la rendición de cuentas periódica debe contener información sobre (iv) otros asuntos en los que se presenta rezago, como por ejemplo los recursos administrativos sin decidir, las resoluciones administrativas sin notificar, los reconocimientos pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo, los procesos judiciales en los que el representante legal de Colpensiones aún no se ha notificado etc. y; (v) las prestaciones no prioritarias (indemnización sustitutiva, auxilios funerarios, reliquidaciones, reajustes, etc., discriminados entre sí).

34. A la par, en el universo de personas que hacen parte de los grupos prioritarios relacionado en el aparte 4.1.1. del PIP se aprecian algunas dificultades, (i) en el grupo prioritario uno no se aportan datos sobre los menores de edad que lo conforman; (ii) se incluye la cifra de 5.498 personas mayores de 60 años y menores de 74 en el agregado dos, sin tener en cuenta que dicho grupo únicamente está caracterizado por la base salarial correspondiente a 1.5 y 3.0 smml, independientemente de la edad de los solicitantes; (iii) en los colectivos uno, dos y tres no se discrimina entre pensiones de sobrevivientes y vejez en correspondencia a su respectiva base salarial y; (iv) en el grupo tres se advierten 52.608 trámites de personas en nómina de pensionados, cuando estos en realidad hacen parte del colectivo no prioritario.

35. Esta información es importante para establecer el punto de partida del asunto (parámetro de comparación, con miras a contrastarlo con los resultados del periodo), adecuar los objetivos generales y específicos de la entidad, fijar estrategias y metas acordes con la magnitud de los retos, ajustar la capacidad de respuesta a la demanda pendiente, verificar el avance, estancamiento o retroceso en la respuesta a los grupos prioritarios (la ausencia de datos invisibiliza estos colectivos) y finalmente, evaluar la eficiencia en el empleo de los recursos escasos (capacidad de respuesta) de Colpensiones. No obstante, si la entidad tiene dificultades insuperables en la realización de este inventario, debe manifestarlo a la Corte, justificando suficientemente su posición. En todo caso, deberá presentar sus resultados de acuerdo a los grupos priorizados de que trata el Auto 110 de 2013, desagregados conforme lo dispone el mismo.

Carencia de información en la formulación de objetivos generales y específicos, y de estrategias y metas concretas trazadas en un horizonte de corto, mediano y largo plazo:

36. En el plan de acción original y en la intervención del 08 de abril de 2013 y su documento anexo, Colpensiones propone como objetivo general la superación de todos los traumatismos en una fecha fijada a 31 de diciembre del presente año. Traza metas concretas importantes como las alusivas a solicitudes de reconocimiento de prestaciones pensionales, novedades de nómina, corrección de historia laboral y cumplimiento de sentencias y derechos de petición, y enuncia las estrategias específicas que empleará en dicho cometido. Posteriormente, en el primer informe periódico rendido en virtud del Auto 110 de 2013, Colpensiones refirió las "Nuevas estrategias para cumplimiento de metas" considerando la providencia de medidas de protección dictada por la Corte, y describió las acciones más relevantes de la planeación.

37. Pese a lo anterior, por efecto del Auto 110 de 2013 surgieron nuevos desafíos que la entidad no trasladó a objetivos específicos, estrategias y metas concretas: (i) producto de un diagnóstico parcial de la situación y de la invisibilidad de varios de los problemas que entorpecen la operación de Colpensiones (Supra 30), el plan de acción podría no haber considerado el

establecimiento de objetivos y metas específicas, congruentes con la situación real del administrador del régimen de prima media y las fallas detectadas por los órganos de control. Asimismo, se omitió (ii) determinar una fecha probable de acatamiento de todos los requerimientos de los grupos prioridad dos y tres; (iii) establecer metas específicas mensuales en relación con la satisfacción de las peticiones de prestaciones económicas, el cumplimiento de las sentencias (ordinarias y de tutela), la notificación de las decisiones administrativas que resolvieron sobre el reconocimiento de una pensión, y la inclusión en nómina de pensionados; todo lo anterior discriminado de acuerdo a su grado de prioridad o ausencia de ella y en un horizonte de tiempo que no podrá exceder el 31 de diciembre de 2013; (iv) actualizar las metas existentes con la nueva información proveniente del ISS en liquidación; (v) revisar y configurar nuevas estrategias y metas específicas frente a los pendientes que muestran un menor avance (por ejemplo el cumplimiento de sentencias, la inclusión en nómina de pensionados, la notificación de las decisiones del ISS y Colpensiones que resuelven sobre el reconocimiento de una pensión, la notificación personal del representante legal de Colpensiones en los procesos judiciales, etc.) y; (v) fijar estrategias de atención y metas de cumplimiento en relación con los trámites no prioritarios, los cuales deberán ser evacuados por Colpensiones de conformidad con los parámetros que determine, dando prelación a las prestaciones económicas de pago único (auxilios funerarios e indemnización sustitutiva).

38. En ese sentido es necesario que en los dos próximos informes periódicos, una vez Colpensiones complemente el dictamen del asunto con los desafíos identificados por los órganos de control, plasme los objetivos específicos dirigidos a la corrección de dichos problemas, haciendo explícita la correlación entre fallas, estrategias y metas, y explicando la manera en que el plan propuesto contribuirá a la solución de la cuestión. Del mismo modo, Colpensiones debe avanzar en la formulación de estrategias y metas específicas en lo concerniente a los aspectos referidos en el párrafo 37 de esta providencia, y frente a las dificultades que se adviertan a partir del análisis de los problemas concretos.

Carencia de información en el inventario de los recursos disponibles y la estimación de su suficiencia para lograr los cometidos del plan de acción:

39. Para los efectos de esta providencia se entenderá por recursos disponibles la capacidad de respuesta instalada de Colpensiones para atender los trámites heredados del Instituto de Seguros Sociales. El inventario de los recursos disponibles es importante para vigilar su disminución, mantenimiento o aumento, y para evaluar el destino eficiente que la entidad les ha dado.

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 tópico en comento 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[13]) 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.

42. Aunado a lo expuesto, el primer informe periódico carece de un inventario de la capacidad instalada para atender trámites en los que se ha reportado un importante estancamiento, como por ejemplo notificación de decisiones administrativas que resuelven sobre un reconocimiento pensional o un recurso administrativo, cumplimiento de sentencias judiciales (ordinarias y de tutela), inclusión en nómina y pago efectivo de la mesada y el retroactivo, notificación personal del representante legal de la entidad, etc.

43. Finalmente, otra de las deficiencias del documento es la ausencia de un apartado en el que se exponga una proyección que demuestre a la Corte que la capacidad de respuesta actual de Colpensiones es adecuada para cumplir las metas propuestas para los grupos de atención uno, dos y tres, y para resolver todos los trámites pendientes (incluidos los no prioritarios) a 31 de diciembre de 2013. De este modo, Colpensiones deberá tomar las medidas conducentes para la superación de las deficiencias anotadas en los párrafos precedentes, e informar dicha novedad en el próximo reporte periódico.

Carencia de información en el reporte de esfuerzos en la cohorte del 13 al 31 de julio:

44. En sus diversas intervenciones ante la Corte Constitucional la entidad accionada ha referido importantes esfuerzos encaminados a la mejora de su capacidad de respuesta. Igualmente, en su primer informe periódico reserva un aparte a las "Nuevas estrategias para cumplimiento de metas considerando el Auto 110 de 2013". Sin embargo, es necesario que ahonde en la explicación de cómo estos esfuerzos se van a traducir en mejores resultados y en el efectivo cumplimiento de las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013. En particular, Colpensiones debe detallar sus esfuerzos en armonía con lo señalado en los párrafos 23 y 24 de esta providencia, y los demás criterios que estime pertinentes.

Carencia de información en el reporte de resultados en la cohorte del 13 al 31 de julio:

45. En lo atinente a la presentación de los resultados en el cuadro 7 del PIP se observan las siguientes falencias en la información: (i) no se aportan cifras sobre la atención de los menores de edad, los auxilios para los ancianos en condición de indigencia o los subsidios a la cotización; (ii) en el indicador relativo a la respuesta de las personas con base salarial entre 1 y 1.5 smmlm no se precisa si corresponden a pensiones de vejez o sobrevivientes de dicho rango salarial, ni se establece una diferencia con los subsidios a la cotización o auxilios para los ancianos de escasos recursos; (iii) en el grupo uno se reportan 1.848 decisiones de pensión de sobrevivientes, pero no se precisa si en verdad corresponden al rango salarial entre 1 y 1.5 smmlm; (iv) en el grupo dos se consignan 813 decisiones de personas mayores de 60 años y menores de 74, sin tomar en consideración que el indicador relevante en dicho grupo es la base salarial sobre la que se aportó

y no la edad de los solicitantes; (iv) el grupo tres contiene decisiones que no hacen parte de los grupos prioritarios, como por ejemplo 1.667 trámites de personas ya incluidas en nómina; y 4.609 solicitudes de auxilios funerarios pendientes.

46. No se aporta información sobre trámites relevantes relacionados con el pago de la pensión. La documentación de estos elementos es importante ya que el goce efectivo de la pensión no se reduce a su reconocimiento formal. En ese sentido en sus próximos informes Colpensiones deberá aportar cifras que demuestren que está pagando las prestaciones que ha venido reconociendo, incluyendo datos sobre (i) decisiones administrativas que resuelven sobre un reconocimiento pensional o un recurso, notificadas y a la espera de enteramiento por sus beneficiarios y; (ii) reconocimientos prestacionales pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo.

47. Adicionalmente, es necesario contar con documentación sobre aspectos en los que se ha reportado un lento progreso, como la notificación personal del representante legal de la entidad en los procesos judiciales cursados contra Colpensiones y el cumplimiento de las sentencias judiciales (ordinarias y de tutela, desagregadas según el tipo de prestación y el grupo prioritario). En lo concerniente a este último aspecto es pertinente tener en cuenta que en el primer informe periódico el dato generado sobre el porcentaje de cumplimiento de sentencias se realizó contrastando el total de atendidos, con las entregas realizadas a julio de 2013, cuando lo cierto es que dicho cómputo debe efectuarse incluyendo las sentencias pendientes de entrega.

48. Esto porque la obligación de Colpensiones es acatar no solo las sentencias que ya están en su poder, sino las que aún se encuentran en posesión del ISS. Al respecto, es preocupante el lento avance en esta materia, por lo que Colpensiones deberá someter a una profunda revisión el proceso de cumplimiento de sentencias judiciales. Entre otras cosas, Colpensiones deberá informar los pasos que sigue para el acatamiento de las decisiones judiciales, flexibilizar o eliminar aquellos trámites que mayor represa causen, y justificar la exigencia de cada uno de los trámites que mantendrá. De la misma manera, deberá presentar un estimado del tiempo que tardará en satisfacer las sentencias de los grupos prioridad uno, dos y tres.

49. Finalmente, la Corte enfatiza que es necesario discriminar los datos conforme a las prioridades plasmadas en el Auto 110 de 2013 en relación con las personas, trámites y prestaciones, pues la falta de desagregación invisibiliza los grupos vulnerables y sus peticiones, lo que impide a la Corporación evaluar los avances en dicho campo.

Carencia en la información alusiva al cumplimiento de las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013:

50. Debido a la ausencia de metas específicas a corto y mediano plazo, el informe no contiene un análisis sobre el cumplimiento proyectado de las mismas. Tampoco establece una estimación que permita determinar el cumplimiento probable del plan de acción a 31 de diciembre de 2013. Todo lo anterior, a partir de la capacidad de respuesta instalada, los resultados alcanzados a 31 de julio de 2013 y los esfuerzos proyectados.

51. El primer informe periódico indica que en mayo del presente año, con base en los resultados de los meses de marzo y abril, Colpensiones revisó las estrategias del plan de acción y adicionó nuevas acciones al plan. Empero, el Tribunal resalta que dicha revisión debe efectuarse todos los meses, y en el evento de evidenciar la inobservancia del plazo previsto para el 31 de diciembre del año en curso, Colpensiones debe tomar las previsiones indispensables para cumplir las metas

previstas en el término fijado en el Auto 110 de 2013, informando a la Corte esta novedad.

52. La situación reseñada en los párrafos 50 y 51, deberá ser corregida por Colpensiones en el próximo reporte periódico.

Pruebas a decretar sobre otros aspectos concernientes a Colpensiones, y en particular frente al informe presentado por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social:

53. En el primer informe periódico Colpensiones señala que en el caso de las solicitudes del día a día, a 15 de julio de 2013 se encontraban pendientes de trámite cerca de 96.521 expedientes de reconocimiento, 60.025 novedades de nómina, 87.957 correcciones de historia laboral, 1.297 cumplimientos de sentencias, 69.863 derechos de petición y 4.414 bonos pensionales.

54. El elevado número de trámites pendientes hace necesario monitorear la situación de las solicitudes radicadas directamente ante Colpensiones. Por esa razón la entidad debe continuar informando sobre la situación en los documentos periódicos que presente a la Corte, diferenciando entre las solicitudes que se encuentren en término y las que desbordaron los plazos legales de respuesta. Asimismo, en su inventario debe incluir el número de sentencias de tutela pendientes de acatamiento, desagregando la información.

55. La Corte encuentra que en el primer informe periódico Colpensiones no atendió lo ordenado en providencia del 18 de julio de 2013, por lo que se hace necesario requerir al presidente de la entidad para que en el próximo informe periódico dé estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Corte, plasmando su respuesta a lo largo del documento o en un aparte especial.

56. A través de escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 14 de agosto de 2013, la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social informó que el Procurador General de la Nación, en comunicación del 09 de agosto del año 2013, dirigida al Presidente de la República, al Ministro del Trabajo, al Superintendente Financiero de Colombia, al Presidente de Colpensiones y a la Alta Consejera para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, hizo "un llamado de insistencia (...) respecto del incumplimiento de las políticas públicas en seguridad social, pensiones, con ocasión de las serias fallas que continúa presentando la nueva entidad Colpensiones, como administrador del régimen de prima media con prestación definida".

57. En el documento el Procurador General de la Nación puso en conocimiento los problemas más recurrentes denunciados por los peticionarios y los jueces de la República frente a la operación de Colpensiones, y refirió las observaciones que como Jefe del Ministerio Público tiene en relación con el incumplimiento de las funciones de la nueva administradora de pensiones. En el mismo escrito solicitó al Gobierno Nacional la adopción de medidas urgentes de corrección de la situación de vulneración iusfundamental de los usuarios de Colpensiones, generada por los problemas operacionales de la entidad y su deficiente puesta en funcionamiento. Al respecto indicó que "En consideración a los gravísimos problemas señalados, y sobre los cuales ha venido haciendo una exhaustiva vigilancia la Procuraduría General de la Nación y a la persistencia en el incumplimiento de Colpensiones de sus funciones y objetivos como administrador del régimen de prima media con prestación definida, a la poca efectividad de los planes de contingencia propuestos como mecanismo para atender las miles de quejas, sentencias, tutelas y ejecutivos represados contra Colpensiones, el Procurador General de la Nación recomienda al Gobierno Nacional, en todas las instancias responsables del funcionamiento y

dirección de la entidad, a tomar las **MEDIDAS URGENTES y NECESARIAS** conducentes a la corrección de las fallas que tienen en condiciones de grave situación administrativa a la nueva administradora de pensiones, para lo cual Colpensiones deberá disponer de todas las medidas que considere necesarias, para atender en el orden de prioridad y dentro de los plazos señalados por la Honorable Corte Constitucional en el auto 110 del 05 de junio de 2013, los derechos de petición y tutelas contra el Seguro Social y contra Colpensiones, de conformidad con la prioridad señalada para los grupos de especial protección constitucional..." (Énfasis en el original).

58. A la luz de las específicas circunstancias referidas en el documento de la Procuraduría General de la Nación, y con miras a evaluar la probable adopción de nuevas órdenes de protección, resulta necesario requerir informe a Colpensiones sobre los aspectos mencionados por la Procuraduría, en especial los concernidos a los problemas más recurrentes denunciados por los peticionarios y los jueces de la República ante dicho órgano de control. En ese sentido, se ordenará al presidente de Colpensiones que exponga su posición en relación con cada uno de los puntos anotados por el Procurador General de la Nación, y señale y explique las acciones emprendidas para corregir dichas fallas.

59. Toda vez que la fecha de entrega del segundo informe periódico se encuentra próxima, la Corte dispondrá que Colpensiones responda todos los requerimientos en el tercer reporte periódico. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de seguir, en el segundo informe periódico, los lineamientos desarrollados en este auto.

De conformidad con lo expuesto el magistrado sustanciador,

RESUELVE

Primero.- Ordenar a Carlos Alberto Parra Satizábal en su condición de apoderado general de la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en liquidación o quien haga sus veces, que dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del presente año rinda informe a esta Corporación en los términos dispuestos en el fundamento jurídico 16 de la parte motiva de esta providencia. En el mismo plazo deberá remitir copia del informe al Defensor del Pueblo, a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y al presidente de Colpensiones.

Segundo.- Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que rinda informe a esta Corporación en los términos dispuestos en los fundamentos jurídicos 19 a 59 de la parte motiva de esta providencia. El plazo dispuesto para el cumplimiento de lo ordenado es el señalado para presentar el tercer informe mensual de que trata el numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013 de la Sala Novena de Revisión. En ese sentido, la respuesta se deberá incluir en el documento que la entidad presentará a la Corte Constitucional en los cinco primeros días del mes de octubre de 2013.

Tercero.- 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. De la misma manera deberá proceder al recibir el informe de que trata el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia y el fundamento jurídico 16 de la misma.

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

Comuníquese y cúmplase

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

[1] La providencia, no obstante, aclaró lo siguiente: "Sin embargo, antes de abordar el asunto que motiva la presente providencia, y sin que esto implique un prejuzgamiento, la Sala precisa que la decisión que habrá de tomar no excusa la práctica inconstitucional en que habrían incurrido el ISS y Colpensiones, al abstenerse de responder en término los derechos de petición de sus afiliados y retardar el cumplimiento de las sentencias dictadas por los jueces de la República. Lo que interesa a la Corte en la presente causa, se reitera, es la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, amenazados por las acciones y omisiones de estas entidades, sin perjuicio de los reproches de índole constitucional a que haya lugar en la sentencia de revisión, o las decisiones que en el ámbito de sus competencias tomen los respectivos órganos de control" (f.j. 11, A-110/13).

[2] Datos tomados a cohorte 28 de febrero de 2013, en el Auto 110 de 2013 (Antecedente 7.6.1). En la misma cohorte y cuadro se puntualiza que las sentencias pendientes de cumplimiento arriban a 10.215, en tanto que la capacidad instalada de respuesta es de 1.277 sentencias mensuales.

[3] En el A-110 de 2013 el Tribunal advirtió sobre la heterogeneidad de las peticiones y las personas afectadas por el proceso de transición del ISS y Colpensiones, en estos términos: "El conjunto de personas afectadas por la problemática del ISS en liquidación y Colpensiones es heterogéneo. Primero, en él se integran sujetos de especial protección constitucional en razón de su edad (menores de edad o personas de la tercera edad), su condición de salud (personas en condición de discapacidad), o su condición social (personas sin ingresos o ingresos bajos) y, los sujetos que no se encuentran en ninguna de estas categorías constitucionales. Segundo, dependiendo del contenido de la solicitud o la orden de tutela, se advierte la presencia de personas que aguardan el reconocimiento de la pensión en cualquiera de sus modalidades, la reliquidación de misma, la indemnización sustitutiva de la pensión, o la realización de un trámite administrativo dirigido a la corrección de su historia laboral, la realización de novedades de nómina u otros trámites".

[4] Sobre la relación entre los derechos a la seguridad social y al mínimo vital, y la distinción entre el mínimo vital cuantitativo y cualitativo, la Corte en sentencia T-1093 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) señaló: "El derecho a la seguridad social (Art. 48 C.P.) en su faceta de garantía a una pensión refleja la especial protección que la Constitución otorga a las personas en condición de discapacidad o ancianidad, y a la familia como pilar fundamental de la sociedad (Art. 13 y 5 C.P). La prestación se traduce en el otorgamiento periódico de una suma dineraria, cuando debido al deterioro permanente de las condiciones físicas o mentales las personas se ven en imposibilidad de realizar actividades productivas que reviertan en la posibilidad de contar con los ingresos necesarios para su digna subsistencia. Entonces, en este contexto la garantía pensional cumple la función de proporcionar a las personas y familias los medios económicos suficientes para adquirir los bienes y servicios indispensables para el cubrimiento de las

necesidades de existencia básica, como por ejemplo, alimentación, educación, salud, vestido, vivienda digna y acceso a servicios públicos domiciliarios (mínimo vital cuantitativo) y; asegurar un nivel de vida razonablemente cercano al que la persona o familia alcanzó con anterioridad al acaecimiento de la contingencia protegida, en armonía con el esfuerzo económico o laboral realizado previamente por el afiliado o el trabajador (mínimo vital cualitativo). (f.j.7.1, T-1093/12).

[5] De manera genérica, y refiriéndose solo a algunos elementos de exclusión objetivos y subjetivos, la Corte indicó: "Así, en un primer momento la Sala excluirá del grupo prioritario a las personas que no ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, y a las que persigan la reliquidación de su pensión, indemnización sustitutiva de la pensión o la realización de trámites administrativos que no tengan relación con el reconocimiento actual de una pensión. Los primeros por carecer de la tutela reforzada que ordena la Constitución, y los segundos porque o bien tienen asegurado por lo menos su mínimo vital cuantitativo, o bien no se encuentran en estado actual de necesidad" (f.j. 31, A-110/13). Más adelante señaló: "5) la Sala precisa que en todo caso las restantes peticiones pensionales o sentencias judiciales que sean producto del proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones que no hagan parte de alguno de los tres grupos prioritarios, deberán ser respondidas y satisfechas, respectivamente, en la fecha límite asumida por Colpensiones, es decir, el 31 de diciembre de 2013" (Énfasis añadido). (f.j. 39, A-110/13)

[6] Por esa razón, deliberadamente el Auto 110 de 2013 al delimitar los grupos prioritarios no empleó la palabra "petición" sino el término "reclamen"; y limitó las prestaciones prioritarias al reconocimiento y pago de una **pensión**, de la siguiente manera: "hacen parte del **grupo con prioridad (...)** los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que cumpliendo con alguno de los tres siguientes criterios, reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades" (Énfasis añadido). (f.j. 37 y 38 A-110/13)

[7]

Los referidos cuadros corresponden a una sistematización y explicitación de los grupos, reclamos, personas, prestación y trámites priorizados, ya incorporados en el Auto 110 de 2013. Al respecto, en la mencionada providencia la Corte señaló: "37. Igualmente, **2)** hacen parte del **grupo con prioridad uno** los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que cumpliendo con alguno de los tres siguientes criterios, reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades: (i) independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales (SMLM), vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto o; (ii) las personas en condición de invalidez calificada, que hubieren perdido un 50 % o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud o; (iii) los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieran a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, hacen parte del grupo con prioridad uno: (iv) las personas de especial protección constitucional de este grupo, referidas en los literales "(i), (ii) y (iii)" de este párrafo, que realicen trámites previos al reconocimiento actual de una pensión y; (v) sin importar la edad o

estado de salud del actor, las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o con los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93).||38. De modo semejante, **3)** hacen parte del **grupo con prioridad dos** los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que no cumplan los criterios de acceso al grupo de prioridad uno, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades y reúnan las siguientes condiciones: independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial superior a uno y medio SMLM y máxima de 3 SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto. Asimismo, **4)** hacen parte del **grupo con prioridad tres** los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que no cumplan los criterios de acceso a los grupos de prioridad uno y dos, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión". (Énfasis añadido)

[8] El estado de cosas anterior al Auto 110 de 2013 infringía el principio de igualdad en su dimensión de equidad en la asunción de cargas públicas, ya que la entidad se concentraba en responder las peticiones sobre las que pesaba desacato, sin atender al grado de vulnerabilidad de los solicitantes; de este modo, podía tener mayor prioridad una petición de reliquidación pensional con sanción por desacato, que una solicitud de pensión de invalidez de una persona afectada por una enfermedad severa, que no contara con dicho medio de apremio judicial.

[9] Frente a este punto el liquidador del ISS expresó, además, lo siguiente: "En resumen, hacen parte de las medidas necesarias para acatar esta orden (...) las siguientes: -Continuidad al proceso de digitalización y entrega de expedientes activos a Colpensiones; -Remisión de oficio número 10330 del 17 de julio a Colpensiones invitándolos a establecer criterios comunes para el cumplimiento de lo ordenado en el auto 110 y solicitándoles la identificación del grupo de personas de prioridad 1; -Remisión de oficios números 10297 y 10928 del 15 de julio a Colpensiones solicitándole pronunciamientos sobre aspectos necesarios para acordar metodología de entrega de expedientes inactivos; -Remisión de oficio 10341 del 17 de julio a la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo respondiendo inquietudes relacionadas con el proceso de entrega; -Creación del Grupo de Trabajo para atención de requerimientos judiciales relacionados con entrega de expedientes del grupo de prioridad 1, mediante Resolución 0840 del 19 de julio de 2013; -Se realizará reunión convocada por la Defensoría del Pueblo el próximo 23 de julio a las 4:00 p.m. para presentar avances respecto del plan de trabajo propuesto conjuntamente para la entrega de información por parte del ISS en liquidación; -Trámites precontractuales relacionados con la eventual contratación de un tercero para ubicación, inventario y alistamiento para entrega de los expedientes inactivos, una vez sea definida por el Archivo con Colpensiones y el AGN para determinación de la forma en que se deben entregar los expedientes inactivos. El último fue realizado el pasado 11 de julio; -Se convocó a Colpensiones y al AGN a sesión del Comité Interinstitucional de Archivo el día 22 de julio, con el fin de que el AGN imparta las instrucciones sobre entrega de expedientes inactivos; -Mediante memorando 10000.10373 del 19 de julio, se impartieron instrucciones al área de Atención de Tutelas para que adopte las medidas necesarias para cumplir los requerimientos derivados de sentencias de acciones de tutela, dentro de los términos establecidos por la Corte".

[10] Para formular las pautas que Colpensiones deberá cumplir al presentar los informes periódicos de que trata el Auto 110 de 2013, la Corte seguirá, con algunos matices y adaptaciones al caso concreto, las siguientes providencias y documentos: (i) Auto 109/07 (M.P.

Manuel José Cepeda), Auto 233/07 (M.P. Manuel José Cepeda) y, Auto 226/11 (M.P. Jorge Iván Palacio); (ii) Courtis Christian, "Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales". En: "Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina"; Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y; Rodríguez Garavito, César (coordinadores), Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Universidad Diego Portales, Centro de Estudios Legales y Sociales y, RED (Latino) Americana y Europea de Derechos Humanos – LAEHR, 2010 y; (iii) "Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, 2006.

[11] Al respecto el Auto 110 de 2013 señala: "El informe deberá contener las medidas concretas adoptadas durante el periodo, el número de peticiones contestadas y sin responder, la cantidad de sentencias cumplidas y sin acatar, y el tiempo estimado en que resolverá y cumplirá la totalidad de solicitudes y fallos judiciales, discriminadas de acuerdo a su respectiva prioridad o ausencia de ella, tipo de prestación o petición".

[12] A modo de ilustración la Corte refiere los "criterios para la selección de indicadores cuantitativos" consagrados en el "Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, 2006: "26. Como se señala en el marco conceptual, la principal consideración al adoptar una metodología para definir y crear indicadores, ya sean de derechos humanos o de cualquier otro tipo, es su pertinencia y eficacia al abordar los objetivos para los que han de servir. Casi todos los demás requisitos metodológicos se desprenden de esta consideración. En el contexto de la labor realizada por los órganos creados en virtud de tratados para supervisar la observancia de los derechos humanos, los indicadores cuantitativos deberían, idealmente: ? Ser pertinentes, válidos y fiables; ? Ser simples, oportunos y pocos en número; ? Estar basados en información objetiva y en mecanismos de generación de datos; ? Prestarse a la comparación temporal y espacial, y cumplir las normas internacionales de estadística pertinentes; y ? Prestarse al desglose por sexos, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.|| Otra consideración, en particular el costo de oportunidad de la recopilación de información pertinente sobre un indicador, podría resultar útil al seleccionar indicadores para la evaluación del ejercicio de los derechos humanos".

[13] Este cuadro corresponde a las prestaciones económicas resueltas por Colpensiones luego de comunicado el contenido del Auto 110 de 2013, lo cual sucedió el 12 de julio del presente año.



