

Referencia: expediente T-3287521 (AC). Por medio del que se hace seguimiento a las órdenes de protección constitucional tomadas en el Auto 110 de 2013, y se adopta medidas de salvaguarda constitucional.

Magistrado ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre 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 profirido el siguiente,

AUTO

A continuación la Sala realizará seguimiento a las órdenes de protección dictadas en el Auto 110 de 2013. Posteriormente, evaluará la necesidad de profundizar la intervención constitucional iniciada en la mencionada providencia, y adoptará las medidas de salvaguarda que resulten pertinentes.

I. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DICTADAS EN EL AUTO 110 DE 2013.

Antecedentes

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 recursos públicos y derechos.
2. En cumplimiento a lo ordenado en el numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013, el 4 de diciembre de 2013 el señor Mauricio Olivera González en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, presentó ante la Corte Constitucional el quinto informe periódico (en adelante IP5), correspondiente al mes de diciembre del año en curso.
3. El 10 de diciembre de este año el señor Felipe Negret Mosquera en su calidad de apoderado general de la Fiduprevisora Liquidación presentó a esta Corporación informe mensual de avance en la transición del ISS en liquidación a Colpensiones de acuerdo al acatamiento a lo dispuesto en el numeral primero del Auto 202 de 2013.
4. El 22 de noviembre de 2013 la señora Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana María Ojeda Visbal, radicó ante la Corte Constitucional el tercer informe de seguimiento a los Autos 110 y 202 de 2013 y sus providencias, solicitando información; y el 4 de diciembre dio respuesta a la solicitud efectuada en auto del 25 de noviembre de 2013 en relación con la evaluación del avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, y la situación actualizada de los derechos fundamentales de los usuarios de estas entidades.
5. El 11 de diciembre del año en curso el señor Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, Norberto Acosta Ruiz, dio respuesta a la solicitud que en el sentido descrito en el párrafo anterior le efectuó esta Corte a la Defensoría del Pueblo en auto del 25 de noviembre de 2013.
6. En esta oportunidad la Corte establecerá el grado de cumplimiento de las medidas de protección dispuestas en el Auto 110 de 2013 únicamente frente a lo ordenado a Colpensiones, precisando las obligaciones impuestas en dicha providencia, y contrastándolas con los esfuerzos y resultados reportados en el IP5 y con los informes presentados por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y por el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social. La Sala resalta que la carga de la prueba en

con el efectivo acatamiento del Auto 110 de 2013 recae sobre las entidades accionadas, por lo que corresponde a estas exponer de forma clara, precisa y suficiente los esfuerzos y resultados obtenidos. Las obligaciones sobre las que no obre información de cumplimiento o esta sea imprecisa o genérica, se tendrán como no satisfechas.

Obligaciones impuestas a Colpensiones en el Auto 110 de 2013

7. A través de Auto 110 de 2013 la Sala Novena de Revisión ordenó al presidente de Colpensiones (1) presentar dentro de los primeros días de cada mes un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición de la liquidación a Colpensiones; (2) publicar los informes periódicos en la página web de la entidad, y remitir copia de los mismos al Departamento del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; (3) adoptar las medidas necesarias para profundizar la atención de las personas cuyos reclamos hacen parte de la represa del ISS; (4) contestar a 31 de diciembre la totalidad de las peticiones prestacionales radicadas ante el ISS, y cumplir las sentencias judiciales (ordinarios y de tutela) dictadas en contra del Instituto en las que se ordenó responder una petición prestacional, o reconocer y pagar una prestación. El goce efectivo de los derechos de petición y seguridad social incluye las cargas de poner en conocimiento del solicitante el contenido de la decisión y efectuar el pago de la prestación en el evento en que esta se reconoce, respectivamente; (5) responder las solicitudes prestacionales y atender los fallos judiciales de acuerdo al orden de prioridad fijado en la providencia para los GP1, GP2, GP3 y GP4. Asimismo, (6) le advirtió al presidente de Colpensiones que en el marco de sus competencias debía tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013.

8. Las órdenes referidas en el párrafo anterior representan obligaciones de carácter general que contienen una multiplicidad de obligaciones particulares concretadas por la Corte en sus autos de seguimiento y de solicitud de información. Entre las obligaciones específicas más importantes la Sala destaca las relacionadas con la contestación de las peticiones prestacionales y el cumplimiento de los fallos ordinarios en condiciones de calidad. Esta obligación fue especificada por la Corte en auto del 18 de julio de 2013, en el que ordenó a Colpensiones (7) 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; (8) asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

9. En relación con las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones la Corte no adoptó medida de protección constitucional alguna, pues de acuerdo con la información que reposaba en el expediente, no se estaban presentando amenazas o vulneraciones a los derechos fundamentales de dichos solicitantes. Sin embargo, en providencias subsiguientes la Sala fijó un sistema de monitoreo de la situación, y en Auto 276 de 2013 estableció un régimen de informes periódicos similar al dispuesto para las peticiones del proceso de liquidación.

10. La Sala procede a realizar seguimiento a las obligaciones impuestas a Colpensiones, que resultan relevantes para la proyección de la decisión.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de presentar informes periódicos de calidad (obligación prima facie)

11. En lo relacionado con la primera obligación la Sala constata que Colpensiones ha presentado a esta Corporación dentro de los primeros días de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2013, los informes periódicos ordenados. En aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe (Art. 83 C.P.), el Tribunal tiene por cierto su contenido, máxime si de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 estos se entienden rendidos bajo la gravedad de juramento, con las consecuencias de disciplinaria y penal pertinentes.

12. En los fundamentos jurídicos 21 a 28 del Auto 182 de 2013 la Corte fijó el contenido mínimo o de calidad de los informes periódicos (en adelante IP). En síntesis, la Corte le ordenó a Colpensiones que en sus reportes (i) estableciera el estado de cosas del proceso de descongestión de la entidad; (ii) determinara el grado de realización del plan de acción; (iii) identificara las fallas existentes con su superación; (iii) trazara objetivos a corto, mediano y largo plazo dirigidos a superar el estado de cosas inconstitucional; (iv) informara los recursos disponibles para la realización de las metas fijadas; (v) indicara los esfuerzos realizados y su reflejo en los resultados obtenidos en el periodo evaluado. Con base en lo anterior la entidad debía, (vi) determinar la factibilidad de cumplimiento de las metas e; (vii) indicar las acciones emprendidas para superar los incumplimientos que se hubieren presentado.

13. Asimismo, el Tribunal le advirtió a Colpensiones que al presentar el escrito debía tener en cuenta que (i) la información suministrada y los indicadores (cualitativos y cuantitativos) empleados debían reunir condiciones mínimas de calidad y transparencia; (ii) los requerimientos efectuados por esta Corte y los órganos de control se debían atender de manera completa, oportuna y de fondo, y (iii) si tenían el encargo de realizar seguimiento a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013; (iii) debía tomar las precauciones pertinentes.

evitar la eventual omisión de información relevante, en particular si ella se refería a fallas o acciones de la entidad que repercutían negativamente en la garantía de los derechos fundamentales de los beneficiarios y afiliados del sistema pensional, o de aspectos que se advirtiera un lento o nulo progreso y; (iv) la información debía ser presentada de manera sencilla, comprensible para la Corte, los órganos de control y los usuarios de Colpensiones.

14. En Auto 233 de 2013 la Corte solicitó información a Colpensiones sobre diversos aspectos, y en el Auto 276 de 2013 hizo énfasis en la completitud que deben reunir los IP, y precisó las cifras que la entidad debía entregar.

15. En su intervención la Procuradora Delegada manifestó que los informes presentados por Colpensiones en cumplimiento a los autos 110, 182, 202, 233 y 276 de 2013 “se refieren al total de expedientes administrativos que comprende el universo de sentencias judiciales, derechos de petición represados y solicitudes en todos los órdenes pendientes por decidir (prestaciones económica, pagos, corrección de errores, traslados, etc.) las cuales deben ser atendidas en el orden de prioridad señalados por la Corte Constitucional, dentro de los plazos establecidos; sin embargo, aunque esta Procuraduría Delegada no cuenta con toda la información que nos permita tener un diagnóstico en forma precisa de los grupos allí citados, o avalar o cuestionar las estrategias dispuestas por su Presidente, hemos advertido, basados en datos muy particulares, de acuerdo con las miles de quejas que llegan a esta entidad ya sea por parte de los usuarios o de los servidores de la república, sobre inconsistencias en los actos administrativos, no inclusión en nómina, desconocimiento de derechos, horas laborales incompletas, traslados de aportes al régimen de prima media, servicio al ciudadano y en general problemas en los sistemas de información que vulneran los derechos de los peticionarios”.

16. Sobre este punto el Defensor Delegado consideró que “Los informes presentados por Colpensiones han sido completos y de buena calidad, pues en ellos se refleja el esfuerzo hecho por los funcionarios de la entidad, los informes son entendibles, pues no se preocupó por manifestar los inconvenientes que han tenido que afrontar en este proceso que no ha sido fácil (...)”.

17. Los cuestionamientos de fondo efectuados por la Procuraduría serán tenidos en cuenta por la Sala al momento de analizar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los esfuerzos y resultados de la entidad. En lo que se refiere a la calidad de los informes periódicos (IP) el Tribunal encuentra que en los primeros reportes la entidad fue reticente a reportar algunos de los problemas operacionales que afrontaba y las soluciones que planteaba para corregirlos, así como a aportar cifras completas de las prestaciones pendientes de respuesta. De este modo (i) en Auto 182 de 2013 (f.j.21 a 52) la Corte fijó el contenido mínimo de los IP, y resolvió diversas carencias de información del IP1. En particular señaló que “los distintos diagnósticos efectuados por la demandada sobre la situación que padece actualmente la entidad, pero no una presentación transparente del estado de las prestaciones que sufren los usuarios del régimen de prima media. No obstante que dicha conducta podría estar amparada por el ejercicio del derecho de defensa, resulta problemática frente a la necesidad que tiene la entidad de encontrar solución a la 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 sobre 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”; (ii) en Auto 233 de 2013 el Tribunal insistió en el suministro de información omitida por Colpensiones en el IP3, como por ejemplo notificación de actos administrativos, inclusión en nómina de pensionados, peticiones radicadas en Colpensiones que se encontraban fuera de término y meses de atraso en las peticiones vencidas, entre otros aspectos; (iii) en auto del 5 de noviembre de 2013 la Corte previno a Colpensiones para que inmediatamente la práctica consistente en oponer obstáculos administrativos a la radicación de oficios provenientes de los desahucios judiciales, conducta sobre la que se había abstenido de informar a la Corte a pesar de que la misma constituía una restricción al derecho al acceso a la administración de justicia de los peticionarios; (iv) debido a la persistencia en la omisión de información relevante por parte de Colpensiones, el Tribunal en Auto 276 de 2013 se vio obligado a requerir a la entidad para que aportara cifras claras sobre diversos aspectos, y le advirtió que el eventual incumplimiento de la orden daría lugar al desglose y devolución del IP con las respectivas consecuencias para el representante de la entidad. En la misma providencia la Corte condicionó el estudio de una probable prórroga de los efectos de suspensión del Auto 110 de 2013 a la presentación de un IP completo; (v) en auto del 6 de diciembre de 2013 la Corte ordenó nuevamente a Colpensiones el suministro de información no incluida en el IP sobre recursos administrativos pendientes de decisión por tipo de prestación y meses fuera de término, ya que la entidad no la integró a pesar de que estos habían sido requeridos con anterioridad en diversas providencias y; (vi) en el IP5 persistieron algunas dificultades en la calidad de los reportes periódicos (Colpensiones no aportó datos sobre notificación de actos administrativos que dieron cumplimiento a fallos judiciales ordinarios y tutela), ni sobre la inclusión en nómina y pago efectivo de estas prestaciones; no contestó adecuadamente las objeciones que los órganos de control realizaron sobre errores de calidad en los actos administrativos y; no estructuró y sintetizó las respuestas.

operacionales planeadas o adoptadas, de acuerdo a su grado de desarrollo y resultados concretos o materializados).

18. No obstante lo anterior, la mayor parte de estas dificultades han venido superándose paulatinamente. En ese sentido, la Sala concuerda con las apreciaciones del Defensor Delegado en relación con la buena calidad final de los IP, pues con algunas excepciones la entidad integró progresivamente los lineamientos dispuestos en los Autos 182, 233 y 276 de 2013, representado el IP5 el puntaje alto en la calidad de los reportes presentados hasta ahora, pese a la persistencia de algunas falencias. Así, la entidad entregó información valiosa sobre (i) peticiones prestacionales radicadas ante el ISS y Colpensiones, discriminada de acuerdo al tipo de prestación, prioridad y meses de vencimiento, según el caso; (ii) correcciones de historias laborales; (iii) clasificación de tutelas pendientes de acatamiento; (iv) operación del área de historia laboral; (v) clasificación de PQRS y medidas planeadas para superar el atraso en la capacidad de operación instalada y su distribución en la entidad; (vi) implementación y evolución de indicadores de gestión con verificación de permanencia. Igualmente, Colpensiones presenta varios avances en el reporte de fallas operacionales e incumplimientos, señalando de las medidas planeadas o adoptadas para superarlas, aspecto que interesa intensamente a la Corte.

19. Por las razones anotadas el Tribunal declarará cumplida la obligación de presentar informes periódicos de calidad. Sin embargo, advertirá a Colpensiones (i) que debe corregir las falencias que subsisten en los IP; (ii) que una rendición de cuentas transparente debe contener el reporte de los esfuerzos realizados, los logros alcanzados y, sobre todo, las fallas con incidencia en la vulneración de los derechos fundamentales que persistan, junto con las medidas que se adoptaron para corregirlas o la explicación de las razones por las que no ha actuado. La omisión de información relevante podría generar el incumplimiento de la obligación de presentar reportes periódicos de calidad, trasgredir el derecho a la información de los usuarios, e infringir el deber de lealtad procesal, máxime si se refiere a prácticas de la entidad que atenten contra los derechos de los solicitantes; (iii) que en el reporte de capacidad instalada y esfuerzos debe abstenerse de incluir información consignada en IP anteriores, sin perjuicio de la necesidad de señalar movimientos de personal, novedades y avances en dichos tópicos; (iv) Colpensiones tiene la carga de la prueba sobre el cumplimiento de las órdenes dictadas en su caso. La ausencia de información relevante en los IP o la presentación de reportes genéricos o imprecisos le impiden a la Corte observar la satisfacción de las órdenes dictadas, lo que puede aparejar la declaratoria de incumplimiento, con las respectivas consecuencias accionadas.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de publicidad de los informes periódicos (obligación segunda)

20. Consultada la página web de Colpensiones, la Sala advierte en ella los informes periódicos que la entidad ha presentado a la Corte Constitucional en obediencia a lo ordenado en el Auto 110 de 2013. En sus intervenciones la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado no indicaron incumplimiento a esta obligación, ni señalaron la ausencia de envío de los IP a dichas entidades.

21. En virtud de lo anterior, la Sala declarará cumplida la obligación de publicidad de los informes periódicos.

Análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones de contestar a 31 de diciembre de 2013 la totalidad de peticiones prestacionales radicadas ante el ISS y cumplir las sentencias judiciales (ordinarias y de tutela) dictadas en contra de la entidad referida en las que se ordenó responder una petición prestacional o reconocer y pagar una prestación económica (obligación cuarta)

22. La entidad reportó en cada uno de los IP los resultados obtenidos en el mes evaluado. En un primer momento presentó resultados relacionados principalmente con solicitudes de pensión y corrección de historias laborales. Posteriormente, y como consecuencia de los requerimientos efectuados en los Autos 182, 233 y 276 de 2013, aportó cifras relacionadas con reliquidaciones, indemnizaciones sustitutivas, auxilios funerarios y recursos administrativos, de acuerdo con el respectivo grado de prioridad. Igualmente, fijó metas probables de cumplimiento de las diversas prestaciones en función de los expedientes enviados por el ISS. También informó el número de peticiones prestacionales dentro y fuera de término radicadas en Colpensiones, con sus respectivos meses de atraso.

23. Para visibilizar los logros obtenidos en relación con la represa de las peticiones del ISS, la entidad empleó una metodología que contempló diversos escenarios. En el primero contrastó los resultados del respectivo mes y su acumulado, con el inventario de tutelas pendientes que tuvo en cuenta la Corte al adoptar el Auto 110 de 2013. En tres escenarios más comparó el resultado del mes evaluado con el acumulado, con el inventario actualizado periódicamente con las nuevas entregas de expedientes provenientes del ISS.

24. La Sala reitera que el goce efectivo de los derechos de petición y seguridad social incluye la carga de poner en conocimiento al solicitante el contenido de la decisión y efectuar el pago de la prestación en el evento en que se reconoce la prestación respectivamente. Por tanto dichas obligaciones hacen parte de la orden bajo análisis. Al respecto el Auto 182 de 2013 puntualizó que *“el goce efectivo de la pensión no se reduce a su reconocimiento formal”*. En ese sentido ordenó a Colpensiones que reportara *“cifras que demuestren que está pagando las prestaciones que ha venido reconociendo, incluyendo datos sobre (i) decisiones administrativas”*.

resuelven sobre un reconocimiento pensional o un recurso, notificadas y a la espera de enteramiento por sus beneficiarios reconocimientos prestacionales pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo”.

25. Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, la Corte descende al análisis concreto de los resultados.

Resultados relacionados con peticiones prestacionales

26. Para dictar el Auto 110 de 2013 la Corte tomó como base 216.000 carpetas prestacionales provenientes del ISS de las cuales se encontraban con petición pendiente de contestación. El número de expedientes prestacionales remitidos por la liquidadora aumentó progresivamente alcanzando la suma de 313.847 con corte a noviembre 30 de 2013, elevando el acumulado de peticiones pendientes de contestación a un total de 190.10.

27. En el IP5 Colpensiones reportó la respuesta de 98.876 peticiones a 30 de noviembre de 2013; de estas, 48.014 corresponden al Grupo de Prioridad 1 (en adelante GP1), 8.073 al Grupo de Prioridad 2 (en adelante GP2), 4.037 al Grupo de Prioridad 3 (en adelante GP3) y 38.752 al Grupo No Prioritario (en adelante GP4). Igualmente, del inventario remitido por el ISS en liquidación quedaron por resolver 995 peticiones del GP1, 4.083 del GP2, 12.722 del GP3 y 73.428 del GP.

28. Del anterior acumulado la entidad informó que a 30 de noviembre de 2013 restaban por notificar 11.605 decisiones administrativas, de las cuales 1.957 del GP1, 4.146 del GP2, 660 del GP3 y 4.842 del GP. Igualmente, Colpensiones entregó cifras relativas al pago efectivo de prestaciones de la represa del ISS, discriminadas por tipo de petición pero no por grupo de prioridad. Señaló que (i) no había efectuado el pago efectivo de 436 prestaciones reconocidas, las que corresponden 181 pensiones de vejez, 17 pensiones de invalidez, 76 pensiones de sobrevivientes y 162 de indemnización sustitutiva; (ii) incluyó en nómina 377 prestaciones (no discrimina la información), por las razones técnicas no generó el respectivo acto administrativo y; (iii) se abstuvo de ingresar en nómina 1.545 prestaciones (no discrimina la información), en las que 942 se refieren a personas que están pendientes de aportar prueba de retiro del servicio y 603 hacen referencia a prestaciones que se encuentran en consulta de cuota parte pensional a entidades concurrentes en la financiación de la pensión.

29. Visto lo anterior la Sala encuentra que Colpensiones incumplió parcialmente la obligación de responder las peticiones prestacionales de todos los grupos del ISS a 31 de diciembre de 2013. En efecto, aunque con corte a 30 de noviembre de 2013 la entidad reportó un número de prestaciones (98.876) equivalente al total de trámites pendientes que tomó en cuenta la Corte al adoptar el Auto 110 de 2013 (98.967, cifra que se superaría en el mes de diciembre), lo cierto es que la obligación impuesta por el Tribunal en el Auto 110 de 2013 comprendía la totalidad de peticiones que se encontraban irresueltas, lo que incluye los expedientes administrativos pendientes de envío por el ISS en liquidación. Asimismo, del acumulado resuelto restan por notificar 11.605 decisiones administrativas, y aún no se ha efectuado el pago de 2.358 prestaciones reconocidas.

30. Por las razones expuestas la Sala declarará incumplida parcialmente la obligación de contestar a 31 de diciembre las peticiones prestacionales radicadas ante el ISS.

Resultados relacionados con cumplimiento de sentencias de tutela

31. Las acciones de tutela dictadas en contra del ISS solo fueron identificadas y clasificadas por Colpensiones en el mes de septiembre de 2013. Con corte a 30 de noviembre la entidad había recibido un inventario de 34.144 sentencias de los GP1, 2, 3 y 4, y se le pidió clasificar 3.744 fallos de la represa del ISS.

32. En el IP5 Colpensiones da cuenta del cumplimiento de 10.141 sentencias de tutela del GP1, 2.260 del GP2, 2.303 del GP3, 7.017 del GP4 y 3.117 del segmento que carece de clasificación. Igualmente, reporta que tiene por cumplir 1.435 del GP1, 566 del GP2, 1.117 del GP3, 9.639 del GP4 y 642 de la fracción sin clasificar. La entidad reporta información confusa sobre el acumulado de sentencias de tutela dictadas en contra del ISS que no han sido clasificadas en grupos de prioridad, pues en el cuadro 36 del IP5 entrega dos datos: el primero alusivo a 642 tutelas y el otro a 21.26. Colpensiones no aporta datos sobre la notificación de los actos administrativos que dieron cumplimiento a las órdenes de tutela, ni sobre las prestaciones reconocidas con inclusión en nómina y pago efectivo.

33. Visto lo anterior la Sala declarará parcialmente incumplida la obligación de acatar a 31 de diciembre de 2013 las sentencias de tutela que ordenaron responder una petición pensional, pues la entidad no ofreció datos sobre la notificación y pago efectivo de prestaciones reconocidas en virtud del cumplimiento de los referidos fallos de tutela. Adicionalmente, se advierte un cúmulo impetuoso de tutelas sin acatar, sobre las que Colpensiones no presentó proyección de cumplimiento a 31 de diciembre de 2013.

Resultados relacionados con cumplimiento de sentencias ordinaria

34. En sus reportes Colpensiones manifestó que recibe noticia de la existencia de sentencias ordinarias que condenan al reconocimiento de una prestación por tres vías: expediente remitido por el ISS en liquidación, derecho de petición en que el demandante solicita el cumplimiento de una sentencia, y sentencias que encuentra incluidas en las carpetas prestacionales que remite la liquidadora.

35. En el IP5 Colpensiones indicó que con corte a 30 de noviembre de 2013 tenía pendiente de cumplimiento un acumulado de sentencias ordinarias en las que se condena al ISS al pago de una prestación. Igualmente, señaló que ha dado acatamiento a los fallos judiciales ordinarios.

36. Sin embargo, a diferencia de la claridad del reporte de resultados del apartado de respuesta de peticiones prestacionales, la información que Colpensiones aportó en el IP5 sobre el cumplimiento de sentencias ordinarias es confusa e insuficiente, pues (i) no exhibe cuadros en los que totalice los fallos dictados en contra del ISS según el tipo de prestación y grupo de prioridad, independiente del modo de ingreso del expediente a la entidad; (ii) no exhibe datos sobre el número de sentencias pendientes de cumplimiento que la entidad había recibido al momento de dictarse el Auto 110 de 2013 de modo que sea posible contrastar el punto de llegada con la partida; (iii) no entregó fechas probables de cumplimiento de los fallos pendientes de manera desagregada, pues se limitó a indicar *“para el mes de junio de 2014, podría encontrarse al día en el cumplimiento de sentencias de acuerdo a las nuevas medidas implementadas y; (iv) no ofreció datos sobre la notificación de los actos administrativos que dieron cumplimiento a los fallos, ni su inclusión en nómina y pago efectivo de las sentencias acatadas.*

37. Visto lo anterior la Corte declarará incumplida la obligación de cumplir a 31 de diciembre de 2013 las sentencias ordinarias que condenaron al ISS al reconocimiento y pago de una prestación.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de responder las solicitudes prestacionales y atender los fallos judiciales de acuerdo al orden de prioridad fijado en el Auto 110 de 2013 (obligación quinta)

38. En relación con la respuesta de las peticiones prestacionales la Sala observa un notable avance del GP1 en relación con los colectivos restantes, y del GP2 sobre el GP3. El mayor volumen de respuestas del GP4 en relación con los GP 2 y 3 se explica por el predominio de procesos automáticos en la respuesta de las solicitudes de reliquidación pensional, la cual se realizó, según lo reportó Colpensiones, sin afectar la capacidad de respuesta de los GP 1, GP2 y GP3.

39. Asimismo, en lo concerniente al cumplimiento de las sentencias de tutela las cifras aportadas por la entidad permiten observar que se ha respetado el orden de priorización pues la mayor parte de cumplimientos se ha dado en el GP1, mientras que los GP2 muestran comportamientos parejos, y el mayor número del GP4 es consecuencia de la capacidad de respuesta automática en las reliquidaciones pensionales. Empero, frente a las sentencias ordinarias la entidad no aportó datos de cumplimiento de fallos judiciales discriminados según prestación y grupo de prioridad.

40. Visto lo anterior, la Corte declarará cumplida la obligación quinta referida a atender las solicitudes pensionales y los fallos de tutela de acuerdo con el grado de prioridad; pero incumplida en relación con el acatamiento de los fallos ordinarios.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales (obligaciones séptima y octava)

41. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social en su reporte del 4 de diciembre informó *“evidenciaron ajustes en algunos actos administrativos, especialmente los expedidos a partir del mes de septiembre de 2013”; igualmente, resalta que “de acuerdo al porcentaje de reconocimientos de 651 retroactivos pensionales, consideramos que el avance por parte de Colpensiones, frente a las recomendaciones en las que ha insistido esta Procuraduría Delegada, en cuanto a que la entidad de efectuar el pago integral de las obligaciones pensionales que se ajustan a la ley”.*

42. Pese a lo anterior la interviniente señala la presencia de *“inconsistencias en los actos administrativos”*, y remitió para ello al informe del 22 de noviembre de 2013. En este último la PGN había indicado que (i) *“las deficiencias en la plataforma tecnológica no han sido subsanadas, por cuanto continúan expidiendo resoluciones irregulares, que denotan fallas en los tiempos de servicio, en la prestación solicitada, en las liquidaciones, vulnerando los derechos de los afiliados”*; (ii) *“aún se evidencian casos en donde niegan derechos reconocidos o resuelven en forma diferente al fallo o a la petición”*; (iii) *“diariamente la Delegada (...) recibe un gran número de quejas de los usuarios reiterando las falencias respecto del reconocimiento de retroactivos pensionales, inconsistencias en historia clínica, reliquidación, inclusión en nómina, traslado de fondo privado, entre otras”*; (iv) *“de conformidad con las resoluciones aportadas por los peticionarios, se evidencia que el sistema automático no valida los documentos aportados y por ello expide actos administrativos que niegan y vulneran derechos adquiridos”* y; (v) *“continúan modificando unilateralmente los actos administrativos, desconociendo los principios de legalidad y seguridad jurídica”*.

disposiciones previstas en el nuevo código contencioso administrativo, sin que medie la anuencia o consentimiento del particular demandante en acción de lesividad”.

43. Sobre este aspecto el Defensor Delegado en su escrito del 11 de diciembre de 2013 señala que “aunque Colpensiones ha tres Grupos de Calidad: grupo de normalización y cargue de represa ISS, grupo de automatización y optimización del liquida pensiones, y grupo de control de calidad; de manera continua los usuarios del sistema se quejan de la falta de coherencia e solicitud realizada a la administradora y la respuesta brindada por esta, respecto a la resolución de recursos, que Colpensiones se realiza de forma manual, los usuarios se quejan por la no valoración de las pruebas aportadas en estos casos, entre otros adelante señala que la “sustanciación de expedientes por el sistema automático, debe ser revisado, por los funcionarios del grupo de calidad, pues está presentando fallas, casos que han llegado a la Defensoría del Pueblo, se niega el derecho a la pensión por no según Colpensiones con las semanas requeridas por ley, para hacerse acreedor al derecho, cuando el mismo sistema y la seguridad laboral del ISS reportan 1400 semanas o más.” De igual forma se han observado casos en los que en el momento de proferir los actos administrativos, cuando están resolviendo recursos de la vía gubernativa, proyectan la resolución concediendo nuevamente los recursos generando más cúmulo de solicitudes.” De acuerdo con lo anterior se deben mejorar los procesos, subsanar y adoptar correctivos permitan superar las falencias, así mismo la calidad y los términos para dar cumplimiento a los plazos establecidos por la situaciones de gran importancia para la gestión diaria de la entidad.” En cuanto a la expedición del acto administrativo que reconoce derecho a la pensión, no se están concediendo las mesadas atrasadas, cuando se establece y se adjunta el reporte del cálculo de aportes.” Los funcionarios públicos que han anexado el acto administrativo de retiro del servicio, sale el reconocimiento de la pensión pero condicionada a que se presente el acto de retiro definitivo, vulnerando el derecho, con afectación al mínimo vital, pues incluyen en nómina hasta que no se anexe nuevamente este”.

44. En el IP5 del 5 de diciembre Colpensiones logró dar respuesta al informe presentado el 22 de noviembre de 2013 por la Procuraduría Delegada. En su contestación la entidad manifiesta lo siguiente: “A partir del análisis de las entregas efectuadas a través de la Mesa Técnica se hacen algunas observaciones sobre las cuales nos pronunciamos de la siguiente manera: a) Soportes de los actos administrativos: La Delegada reconoce que se han ajustado los actos administrativos, especialmente a partir de septiembre de este año, aunque algunos adolecen de falta motivación. Este avance ha sido producto de las acciones implementadas para mejorar la calidad de las decisiones proferidas al resolver las solicitudes de prestaciones económicas. De esta manera, la efectividad de las estrategias informadas tanto a la Corte Constitucional como a la Delegada [en] la Mesa Técnica continuará incrementándose con el paso del tiempo en virtud al mejoramiento en la curva de aprendizaje del personal y de la depuración de los procesos tecnológicos.” b) Reconocimiento de retroactivos pensionales: Señala el informe que este tema es otro avance por parte de Colpensiones frente a las recomendaciones efectuadas por la Delegada. Este aspecto hace parte, como se mencionó en precedencia, de la estrategia de mejoramiento en la calidad de los actos de reconocimiento con miras al pago integral de las obligaciones pensionales. Las resoluciones que conceden reconocimiento pensional y que no contienen pago de retroactivo serán revisadas para la identificación de esta circunstancia para la adopción de los correctivos a que haya lugar.” c) Decisiones que reconocen y niegan derechos: La Delegada al revisar las decisiones que niegan derechos contra los cuales procede recurso, plasmó las siguientes observaciones que pueden agruparse en los siguientes ejes temáticos (...).”

45. Posteriormente, el representante de Colpensiones indica que “Sobre las temáticas abordadas en el informe presentado a la Procuraduría Delegada es menester indicar que las mismas están tratadas en el presente informe periódico a la Corte [IP5], del cual se remite copia a ese órgano de control, por lo que consideramos innecesario la reiteración”.

46. Vistas las observaciones de los órganos de control y la respuesta dada por el representante de Colpensiones, la Sala destaca las significativas medidas adoptadas por Colpensiones para mejorar la calidad en su proceso de respuesta de solicitudes de prestaciones, el elevado número de corrección de historias laborales, así como el reconocimiento efectuado por la señora Procuradora en relación con la mejora de los actos administrativos a partir del mes de septiembre de 2013. Sin embargo, para el Tribunal es igualmente relevante la coincidencia de los órganos de control en sus pronunciamientos sobre la persistencia de problemas importantes en la calidad de los actos administrativos emitidos por Colpensiones.

47. Las afirmaciones relacionadas con las dificultades en la calidad de los actos administrativos no fueron desvirtuadas por Colpensiones ya que el interviniente se limitó a indicar que “sobre las temáticas abordadas en el informe presentado por la Procuraduría Delegada es menester indicar que las mismas están tratadas en el presente informe periódico a la Corte, del cual se remite copia al órgano de control, por lo que consideramos innecesario la reiteración”. Revisado nuevamente el IP5 la Corte encuentra el reconocimiento de los esfuerzos de los procesos de calidad al que remite Colpensiones, pero en este la entidad no responde específica y puntualmente a los diversos reproches efectuados por los órganos de control. En ese orden de ideas, la Sala concluye que Colpensiones no logró desvirtuar las alegaciones efectuadas por la Procuradora Delegada y la Defensoría del Pueblo.

48. Por las razones anotadas la Corte declarará incumplida la obligación de proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales, en sus dimensiones de garantizar que antes de resolver sobre la resolución de la petición el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada; asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido (8).

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de adoptar medidas para profundizar la atención de los grupos prioritarios (obligación tercera) y de la obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013 (obligación sexta)

49. La Corte evaluará de manera conjunta el grado de satisfacción de las obligaciones tercera y sexta debido a su estrecha relación. Para ello sintetizará los principales esfuerzos que Colpensiones reportó como mecanismos de profundización en la atención de los reclamos de la represa del ISS y como medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013. Posteriormente, con base en el análisis de las obligaciones cuarta y quinta, determinará si los esfuerzos realizados por Colpensiones fueron suficientes para conjurar el estado de cosas inconstitucionales.

50. Debido al cúmulo de información reportada por Colpensiones en los IP, la Sala únicamente reseñará de manera general algunos de los esfuerzos más destacados:

51. En el IP1 (julio) Colpensiones reportó (i) depuración y ubicación de los grupos prioritarios de conformidad con la clasificación señalada en el Auto 110 de 2013; (ii) creación de dos gerencias especializadas (gerencia de peticiones, quejas y reclamos, y gerencia de gestión documental) y un área dedicada a la gestión de tutelas y; (iii) medidas dirigidas a la optimización de procesos y aumento de la capacidad de cómputo.

52. En el IP2 (agosto) Colpensiones reportó (i) los resultados de la reunión extraordinaria que el presidente de la entidad solicitó a la Junta Directiva con el objeto de destinar el 80% de la capacidad instalada de decisiones manuales para atender la represa de la entidad y priorizar las decisiones automáticas de conformidad con las necesidades surgidas a partir del Auto 110 de 2013, y agrupar y reorganizar el personal asignado a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones; (ii) aprobación de una modificación al presupuesto de la entidad por valor de 11.148 millones de pesos para cumplir lo dispuesto en el Auto 110 de 2013; (iii) contratación de 320 personas como nuevo personal, junto con el inicio de su proceso de inducción y capacitación; (iv) aprobación de un contrato para aumentar el número de computadores con sus respectivas terminales tecnológicas; (v) arrendamiento de un edificio de 1.580 metros cuadrados para el nuevo personal; (vi) implementación y mejora en el software de automatización de decisiones; (vii) acciones para la optimización de trámites, entre ellas la creación de grupos de trabajo especializados de la represa del ISS en reclamos de invalidez, sobrevivientes, sentencias ordinarias y tutelas; ajustes en los procesos automáticos y semiautomáticos con intervención de analistas revisores; (viii) destinación mayoritaria de la capacidad de atención manual para resolver las peticiones provenientes del ISS debido a la complejidad y baja calidad de los expedientes prestacionales; (ix) corrección de la clasificación de los grupos prioritarios de acuerdo con las precisiones realizadas por la Corte en el Auto 182 de 2013 y; (x) avances en la planeación de la gestión de tutelas y sentencias ordinarias.

53. En el IP3 (septiembre) Colpensiones reportó (i) distribución del nuevo personal contratado en las distintas áreas de la entidad; (ii) implementación de un programa de incentivos a la productividad de los grupos de trabajo consistente en reconocimientos económicos, salarial y educativo; (iii) desarrollo de un sistema de priorización de atención a las acciones de tutela; (iv) redistribución del reparto de peticiones entre los distintos analistas para aprovechar las fortalezas diferenciadas de estos; (v) avances en infraestructura tecnológica y procesos automáticos; (vi) creación de tres grupos de calidad dirigidos a enfrentar fallas en los procesos automáticos y semiautomáticos de generación de actos administrativos, dedicados a decantar la información al momento de cargue en el sistema y durante la producción del proyecto de decisión y en el momento de finalización de este (vii) identificación, depuración y clasificación de las tutelas interpuestas contra el ISS y Colpensiones, mediante dos jornadas masivas realizadas por la totalidad del personal entre el 29 de agosto y el 6 de septiembre; (viii) creación de una mesa técnica entre Colpensiones y la Procuraduría General de la Nación con el objeto de atender las sugerencias del ente de control y recibir información sobre las principales quejas formuladas por los usuarios de la entidad con miras al análisis de las correcciones operacionales pertinentes y; (ix) formulación y entrega de una primera generación de indicadores de seguimiento con vocación de permanencia.

54. En el IP4 (octubre) Colpensiones reportó (i) identificación y delimitación de la distribución del personal y la infraestructura de

para atender las peticiones prestacionales, discriminando entre la represa del ISS y los requerimientos de Colpensiones, e informar sobre los movimientos de personal entre uno y otro grupo; (ii) nuevas acciones para optimizar los sistemas operacionales automáticos, entre ellos la formulación de tres requerimientos funcionales al proveedor, la recepción de los mismos sometimiento a pruebas de estos; (iii) suscripción de un convenio interadministrativo entre la Unidad de Gestión de Pensión y Afiliados Parafiscales UGPP, con el propósito que este último resuelva 1000 solicitudes de pensión de trámites complejos del sector mensualmente; (iv) fortalecimiento de la infraestructura operativa para la respuesta y radicación oportuna en los despachos judiciales; (v) optimización de los procesos internos de gestión de tutelas; (vi) inicio del proceso de contratación de un tercero con experiencia en la transcripción de fallos judiciales ordinarios y estudio de seguridad de estos; (vii) flexibilización del estudio de seguridad de las sentencias ordinarias mediante la implementación de análisis grafológico y eliminación de la verificación física de las sentencias en los juzgados y; (viii) realización de jornadas masivas de notificación de actos administrativos que resuelven sobre una solicitud prestacional. Igualmente, la entidad informó que (viii) la capacidad instalada de Colpensiones se encontraba en su límite y presentaba signos de estancamiento, mientras que el aumento de la capacidad de cómputo y la contratación de nuevo personal no resultó oportuno en tanto la curva de aprendizaje solo alcanzaría niveles adecuados con posterioridad al 31 de diciembre de 2013.

55. En el IP5 (noviembre) Colpensiones reportó (i) ampliación del contrato suscrito con IBM hasta el 16 de enero de 2014 con el fin de aumentar su capacidad de cómputo y mejorar los tiempos de procesamiento; (ii) expansión del disco que utiliza para almacenar los programas de las diferentes unidades del sistema; (iii) crecimiento en la capacidad tecnológica a través de 29 servidores virtuales y 10 servidores físicos indispensables para soportar la operación de la entidad; (iv) subdivisión de los grupos especializados con el ánimo de aumentar su productividad; (v) asignación de asistentes administrativos como apoyo a los analistas y sustanciadores de las decisiones prestacionales; (vi) creación de un plan padrino o de acompañamiento a los diferentes grupos de la línea de decisión; (vii) sometimiento en modo de prueba de las solicitudes que pasaron el control de calidad de ingreso, para posteriormente someter a trámite mediante el sistema semiautomático las decisiones que fueron negadas en el proceso automático, con el objeto de estudiar de manera más detallada las solicitudes; (viii) presentación de una nueva generación de indicadores de gestión y seguimiento; (ix) firma de contrato con la sociedad CYZA el 26 de noviembre de 2013 para dar cumplimiento al plan de acción de atención de sentencias judiciales reportado en el IP4; (x) solicitud de estudio a la Fiduprevisora S.A. para suscripción de un convenio interadministrativo dirigido a la sustanciación de expedientes de cumplimiento de sentencias judiciales ordinarias; (xi) presentación de un plan de acción para atender las peticiones de informes quejas y reclamos represados; (xii) realización de nuevas jornadas de notificación masiva; (xiii) integración de la regional del Caribe a la mesa técnica de seguimiento que desarrolló con la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; (xiv) anuncio de revisión de las resoluciones que reconocen la prestación pero no generan el pago del retroactivo o la inclusión en nómina y; (xv) solicitud a la Defensoría del Pueblo para la instalación de una mesa técnica de seguimiento con dicha entidad.

56. No obstante la variada e importante cantidad de esfuerzos realizados por Colpensiones, la entidad no presentó un apartado en el informe argumentando de manera concreta y suficiente las consecuencias que habrían tenido en términos de aumento de capacidad de respuesta, reducción de tiempos de procesamiento o incremento en la calidad de los actos administrativos. Esta circunstancia dificulta visiblemente la claridad si las medidas reportadas por Colpensiones efectivamente implicaron el cumplimiento de la orden de profundización del servicio.

57. Con todo, estos esfuerzos no fueron suficientes a la luz de los resultados recién analizados, pues no se logró superar el estado de cosas inconstitucionales en relación con las personas que radicaron sus solicitudes ante el ISS, y por el contrario el estado de vulneración iusfundamental se extendió a los usuarios que realizaron sus peticiones directamente en Colpensiones.

58. En el IP4 la entidad manifestó que el incremento de personal e infraestructura no resultaba procedente con posterioridad al 31 de octubre ya que la curva de aprendizaje solo alcanzaría niveles apropiados luego del 31 de diciembre de 2013 (*Supra* 54). La posición de Colpensiones no toma en cuenta, sin embargo, que es su obligación adecuar la capacidad de respuesta a la demanda de los usuarios y no viceversa. Esta Corporación ha comprendido que los cambios operacionales no pueden realizarse de manera inmediata; por lo tanto, ha aceptado que la entidad ajuste su funcionamiento en un plazo razonable, otorgando una suspensión de las sanciones por desacato de manera escalonada. Pero las medidas de suspensión en modo alguno habilitan a Colpensiones a incumplir su obligación de extender la capacidad de respuesta oportuna progresivamente, en armonía con la demanda de los usuarios. Igualmente, la apreciación de Colpensiones carece de sentido si se tiene en cuenta que la situación de infracción iusfundamental excede el 31 de diciembre de 2013, de donde se advierte que los ajustes resultaban necesarios, incluso con posterioridad a dicha fecha.

59. Una posición semejante sostuvo la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado. La primera indicó que “respecto de los avances en el cumplimiento de términos fijados para la atención de la represa en las decisiones de los grupos de prioridad señalados en el Auto 2013, es del caso señalar, que la Procuraduría General de la Nación, considera importante todas las gestiones que disponga el Presidente de Colpensiones, para dar cumplimiento a dichos términos y superar las falencias, con el fin de garantizar la continuidad del servicio”.

reconocimiento de los derechos de los usuarios y afiliados consagrados en el régimen de prima media a cargo de Colpensiones obstante, es sumamente importante para esta Delegada, que Colpensiones asuma sus obligaciones, de dar respuesta dentro términos de ley a todas las solicitudes de prestaciones económicas, tanto las que hacen parte de los grupos de prioridad señalados en el auto 110 de 2013, como las que no, toda vez que de no atenderse oportunamente y de manera integral, podrían dar lugar a acciones judiciales, que harían más gravosa la situación de esa entidad y de la Delegada ya que cada día nos siguen llegando solicitudes de intervención ante Colpensiones, dando lugar al desconocimiento de los derechos de los usuarios”.

60. Por su parte el Defensor Delegado puntualizó que “aunque Colpensiones ha diseñado un sin número de estrategias para combatir este problema, como por ejemplo, reestructuración tecnológica mediante el aumento de la capacidad de la base de datos y los centros de cómputo, aumento de la infraestructura física con el arrendamiento de inmuebles para la ubicación de nuevos puestos de trabajo, contratación de 320 colaboradores adicionales, entre otros, no han sido suficientes para superar el problema estructural del régimen de prima media, debido a que la realidad nos presenta un escenario desalentador”. Para la Defensoría es “prioritario reorganizar la planta de funcionarios, pues se observa según los informes presentados, [que] se suplen las necesidades en un área, con funciones de otra”.

61. En vista de lo anterior la Sala declarará incumplida parcialmente la obligación de adoptar medidas necesarias para profundizar la atención de las personas cuyos reclamos hacen parte de la represa del ISS (obligación tercera); e incumplida la obligación de tomar medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para alcanzar las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013 (obligación sexta).

Medidas procedentes ante el incumplimiento del Auto 110 de 2013

62. Desde sus primeras providencias la Corte Constitucional ha diferenciado entre las medidas de cumplimiento de las órdenes de tutela y el trámite incidental de desacato. En sentencia T-458 de 2000 estas disparidades se hicieron explícitas: (i) “el cumplimiento de una orden de tutela es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación de la Corte”; (ii) “la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva”; (iii) “la competencia para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal para el desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puras 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”.

63. En virtud de la figura de cumplimiento de sentencias de tutela, el juez puede dictar todas aquellas órdenes que estime necesarias para materializar la protección constitucional. De este modo el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “el fallo que conculca la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando sea posible. || Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la actividad adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular, lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido si se cumplen los requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. || En todo caso, el juez establecerá los demás efectos o consecuencias para el caso concreto”.

64. Por su parte, el trámite incidental de desacato tiene como propósito 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 de tutela 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 por la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional”. Por esa razón, “la finalidad del trámite incidental no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de asegurar el cumplimiento de la respectiva sentencia”.

65. Bajo tal óptica, en opinión de la Corte no están dadas las condiciones para iniciar oficiosamente el trámite incidental de desacato contra de Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de Colpensiones y destinatario actual de las órdenes tomadas en los numerales cuarto y quinto de la parte resolutoria del Auto 110 de 2013, pues si bien el Tribunal reprocha el incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en la mencionada providencia, descarta por el momento la configuración del elemento subjetivo necesario para eventualmente imponer una sanción por desacato. En particular, no se puede endilgar responsabilidad al presidente de Colpensiones

frente a los incumplimientos que fueron producto de la falta de remisión oportuna de los expedientes prestacionales por parte de la liquidadora del ISS, ya que esta última es la obligada a trasladar los mismos, sin los cuales el nuevo administrador del régimen de salud no puede dar contestación a las peticiones. Esta circunstancia, sin embargo, no desvirtúa por sí sola la responsabilidad subjetiva del funcionario en el escenario de tutela, ya que es obligación de este adoptar las medidas necesarias para responder a las contingencias. En ese sentido, a partir de los IP presentados a esta Corporación, la Sala advierte que el aludido servidor ha desarrollado una conducta diligente, encaminada a la superación del estado de cosas inconstitucionales a través del despliegue de una serie de actuaciones significativas, enfocadas en dicho cometido, en la corrección de las fallas existentes, y en la respuesta operativa ante el variable y elevado inventario del ISS en liquidación, las que sin embargo no han sido suficientes.

66. Con todo, la Sala precisa que el juicio sobre la probable responsabilidad subjetiva del presidente de Colpensiones realizado en la providencia se refiere únicamente al cumplimiento de las órdenes generales dictadas en el Auto 110 de 2013, y por ello no constituye una decisión que deberán tomar los jueces de tutela al resolver los incidentes de desacato en los casos concretos sometidos a su conocimiento (en el evento que no gocen de suspensión de sanción por desacato), cuyas situaciones particulares escapan a su conocimiento y control del proceso de la referencia.

67. En su lugar, la Sala considera procedente proferir una serie de órdenes encaminadas al efectivo cumplimiento del Auto 110 de 2013 y la protección de los derechos constitucionales de los usuarios de Colpensiones que radicaron la petición prestacional directamente ante el nuevo administrador del RPM, o que se encuentran a la espera de cumplimiento de un fallo judicial (ordinario o de amparo) proferido en contra de este.

68. Igualmente, para la Corte resulta preocupante la conducta asumida por el ISS en liquidación, en tanto desde el mes de octubre de 2013 redujo abruptamente el traslado de expedientes a Colpensiones, situación que ha contribuido en parte al incumplimiento de las obligaciones impuestas en el Auto 110 de 2013 a Colpensiones. Por esa razón la Sala dispondrá lo pertinente para que la liquidadora reanude el traslado de expedientes en condiciones de calidad, y efectuará seguimiento a las órdenes consignadas en los números sexto del Auto 110 de 2013, primero del Auto 202 de 2013 y octavo de esta providencia, luego de presentado el informe periódico correspondiente al mes de enero de 2014. De encontrar incumplimiento a las anotadas providencias, la Sala establecerá la necesidad de iniciar oficiosamente trámite incidental de desacato en contra del responsable del ISS en liquidación.

II. DE LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR LA INTERVENCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PRESENTE CASO.

69. Teniendo en cuenta lo señalado en precedencia, a continuación la Sala evaluará la situación de los derechos fundamentales de los usuarios que radicaron su solicitud directamente ante Colpensiones, y analizará la posibilidad de conceder la prórroga de suspensión de las sanciones por desacato dictada en el Auto 110 de 2013, adoptando las medidas de salvaguarda iusfundamental y cumpliendo las pertinentes.

Persistencia de un estado de cosas inconstitucionales

70. Realizado el análisis del grado de cumplimiento de las medidas adoptadas en el Auto 110 de 2013, y revisados los informes presentados por Colpensiones, el ISS en liquidación, la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y el Defensor Delegado para la Seguridad Social, el Tribunal encuentra la siguiente situación, constitucionalmente relevante:

71. Colpensiones cumpliría a 31 de diciembre de 2013 el objetivo de resolver las solicitudes de pensión de los grupos de prioridad 1 y 3 del Auto 110 de 2013, tomando como base un universo de 313.874 expedientes prestacionales remitidos por el ISS en liquidación hasta la fecha de presentación del IP5. Mientras tanto, las peticiones prestacionales del último grupo de prioridad (GP4), solo fueron satisfechas entre los meses de febrero y marzo de 2014, quedando un saldo de 73.267 solicitudes, las que corresponden a reliquidaciones de pensión, 9.768 indemnizaciones sustitutivas y 4.175 auxilios funerarios.

72. El ISS en liquidación redujo significativamente el envío de expedientes a Colpensiones desde el mes de octubre de 2013. Colpensiones estima que aún faltan por remitir aproximadamente 50.000 carpetas prestacionales correspondientes a todos los grupos de atención referidos en el Auto 110 de 2013, en tanto que el liquidador del ISS en su informe del 10 de diciembre reportó que del total de expedientes identificados hasta el momento, 24.200 trámites pertenecen a los GP1, GP2 y GP3, y que faltan por procesar 51.100 con expedientes prestacionales provenientes de Antioquia, San Andrés y Valle del Cauca.

73. La liquidadora del ISS no ha finalizado el proceso de identificación, inventario e intervención de los expedientes administrativos que deben ser remitidos a Colpensiones para resolver las peticiones pensionales y cumplir los fallos judiciales ordinarios y de amparo. Adicionalmente, Colpensiones reporta que se están presentando fallas en la calidad de los envíos efectuados por el ISS, por lo que

encontrado diversas situaciones que infringen los protocolos de remisión acordados por las partes (entre ellas, sentencias orales dentro de expedientes de reconocimiento pensional y envío de expedientes sobre los que no pesa ninguna solicitud pendiente de resolución). Esto ha perjudicado la planeación operacional de Colpensiones y el empleo eficiente de sus limitados recursos, profundizando la situación de vulnerabilidad iusfundamental de las personas que están a la espera de una decisión, y generando perplejidad en el momento en que se normalizaría el funcionamiento del nuevo administrador del régimen de prima media.

74. En relación con las peticiones prestacionales radicadas directamente ante Colpensiones y los recursos administrativos formados contra las decisiones que ha proferido desde que inició operaciones, la entidad indicó que tiene en término 73.518 trámites por resolver y 70.737 que están por fuera del plazo legal. De estas últimas, 1.386 peticiones se refieren a pensiones de invalidez, 9.336 a pensiones de sobrevivientes y 24.863 a pensión de vejez, las restantes corresponden a otras prestaciones (35.152).

75. En los cuadros 36 y 37 del IP5 Colpensiones reporta que a 30 de noviembre de 2013 aún tiene por acatar 45.175 sentencias de tutela dictadas en contra del ISS (41.553) y Colpensiones (3.622). En el segmento del ISS 1.435 fallos de tutela pertenecen al GP1, 1.739 al GP2, 10.261 al GP3, 27.552 al GP4 y 27.552 se encuentran sin clasificar. Además, en el IP4 la entidad informó que se encuentra priorizando la contestación de las prestaciones pensionales sobre las que pesaba amparo constitucional.

76. En lo concerniente a las sentencias ordinarias pendientes de cumplimiento por Colpensiones, la entidad informa que resta por resolver 24.420 decisiones judiciales proferidas contra el ISS o Colpensiones, sin contar el número indeterminado que están pendientes de identificación y envío por el ISS en liquidación. Frente a las remitidas por la liquidadora (16.545), el 84.4% corresponden a prestaciones relacionadas con el GP.

77. En relación con la calidad de los actos administrativos de Colpensiones que resuelven sobre el reconocimiento de una prestación, la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado coinciden en señalar que se siguen presentando problemas relacionados, entre otras, con las siguientes cuestiones (i) errores en los sistemas automatizados; (ii) exclusión en la historia laboral de semanas aportadas o causadas; (iii) incongruencia entre la solicitud realizada y lo resuelto por la entidad; (iv) ausencia de inclusión de efectos retroactivos pensionales en el acto de reconocimiento de la pensión; (v) falsa motivación; (vi) falta de valoración de las pruebas aportadas y ausencia de respuesta a los argumentos alegados al decidir sobre los recursos administrativos y; (vii) otorgamiento de oportunidad para interponer recursos administrativos cuando estos en realidad ya han sido agotados, lo que conlleva innecesariamente la operación de la entidad.

78. En el IP5 Colpensiones informa problemas relacionados con la inclusión en nómina y el pago efectivo de un número determinado de prestaciones reconocidas. Entre otras dificultades la entidad menciona aspectos que atañen al sistema automático de inclusión en nómina (i) casos que resolvieron concediendo el derecho pero por razones técnicas el sistema no generó el pago; (ii) casos en los que incluyeron en nómina pero no produjeron el pago; (iii) situaciones en que la consignación bancaria no se realizó acertada. Adicionalmente, la entidad precisó que no incluye en nómina a (iv) servidores públicos que están pendiente de aportar prueba del servicio y; (v) casos en que se encuentra en consulta la cuota parte de las entidades concurrentes en la financiación de la pensión.

79. Tomando en cuenta que el 31 de diciembre de 2013 finaliza la suspensión de las sanciones impuestas por desacato a órdenes de tutela originadas por acciones y omisiones del ISS, el escenario recién referido genera varias preocupaciones importantes al Tribunal Constitucional, algunas de las cuales fueron advertidas en Auto 276 de 2013:

80. El elevado número de trámites de reliquidación del ISS y de peticiones de reajuste de pensión radicadas ante Colpensiones implicará que a partir del 1 de enero de 2014 la entidad destine un importante porcentaje de su capacidad de respuesta para atender este cúmulo de reclamos, desplazando la contestación de las solicitudes de pensión pendientes del ISS y de las radicadas directamente ante Colpensiones, con lo que se podría generar un decrecimiento del volumen de respuesta de estas últimas, afectando de este modo a los colectivos que aún no cuentan con un ingreso periódico, frente a los segmentos que ya tienen satisfecho su mínimo vital cuantificado.

81. La alta cantidad de trámites de Colpensiones fuera de término, aunado al acumulado de solicitudes del ISS en liquidación que falta por resolver (buena parte de ellas corresponden a reliquidación o reajuste pensional), podría aparejar el intempestivo, con masivo empleo de la acción de tutela (*Infra* 85). Esto tendría como consecuencia una priorización indefinida, desordenada e inequivalente de respuesta a las peticiones, producto de la coacción que genera la sanción por desacato de las sentencias de tutela que ordenan solución a las diversas peticiones prestacionales (pensiones, reliquidaciones, auxilios funerarios, indemnización sustitutiva, etc.). Este escenario, en otras palabras, no respetaría el principio de equidad en la contestación de las peticiones, en arreglo a las capacidades y necesidades de cada quien.

82. Igualmente, luego del 1 de enero de 2014 la concentración de esfuerzos de la entidad en la respuesta indefinida o *permanente*

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 proceso 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

83. De forma semejante, la amenaza de sanción por desacato, junto con el desbordado volumen de peticiones pendientes de contestación y la limitada capacidad de respuesta de Colpensiones, generan una presión problemática que afecta la garantía de la sustancial del derecho fundamental de petición, que es necesario corregir: la adopción de actos administrativos que no cumplan condiciones de calidad mínimas, como de hecho sucedió durante un buen periodo y continúa ocurriendo a la luz de los cuestionarios efectuados por los órganos de control en su último informe. En ese sentido, es menester que el Tribunal profundice las medidas que en su momento buscaron impedir dicha situación, pues si bien Colpensiones adoptó algunas cautelas importantes, estas, de acuerdo con los resultados reportados por la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado, no han sido suficientes.

84. En suma, (i) las acciones y omisiones de las accionadas y las inequidades que podrían presentarse en la respuesta de las solicitudes prestacionales, aunado a la extensa espera en la contestación de las peticiones de pensión de los solicitantes del ISS, acumulado fuera de término de las solicitudes de pensión en el caso de Colpensiones, impacta de forma intensa el mínimo vital de las personas que tendrían derecho a la jubilación, las que **debido al deterioro de sus condiciones físicas o mentales se ven imposibilitadas de realizar actividades económicamente productivas que reviertan en la probabilidad de contar con los ingresos necesarios para su digna subsistencia. Adicionalmente, (ii) persisten diversas fallas que impiden resolver oportunamente las restantes peticiones prestacionales en condiciones de calidad, por lo que es necesario adoptar medidas de corrección de la situación, pues en este contexto el paso del tiempo torna más gravosa la infracción constitucional y debilita profundamente la capacidad de soportar cargas públicas de los afectados.**

85. La Sala precisa que (iii) la acción de tutela lejos de representar un elemento que problematiza la situación de los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, constituye un remedio apropiado para la garantía de sus derechos ante la vulneración iusfundamental por parte de las entidades accionadas. En ese sentido, (iv) la Sala considera necesario modificar la coacción que genera el incidente de desacato, pero con el único propósito de adecuarla al principio de equidad ante las entidades públicas, renovando la idoneidad y eficacia del remedio constitucional, y obligando al cumplimiento de las órdenes de adopción de medidas suficientes que permitan superar el estado de cosas inconstitucionales, dictadas en el Auto 110 de 2013 en esta providencia.

De la necesidad de intervención por parte de la Corte Constitucional

86. Según se analizó en el Auto 110 de 2013, la Corte encontró probada la masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de petición, seguridad social, mínimo vital y acceso a la administración de justicia de los usuarios del extinto ISS, existencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impedían a Colpensiones cumplir los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la resolución de las peticiones prestacionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República. La providencia reconoció que en un contexto de bloqueo institucional ocasionado por el elevado número de trámites pendientes y la incapacidad de respuesta oportuna de las entidades estatales, se produce un menoscabo de los derechos de todas las personas que se ven perjudicadas por amplios periodos de espera.

87. Ante una infracción constitucional como la descrita, la Corte Constitucional debe adoptar medidas que faciliten la coordinación entre las distintas entidades, y que agilicen la protección efectiva de los derechos fundamentales de todos los afectados, brindando una atención urgente a los sectores más vulnerables (Art. 13 C.P.). Como se expuso en el Auto 110 de 2013, lo que interesa al Tribunal en estas intervenciones es la protección de los derechos constitucionales de las personas afectadas, sin perjuicio de los reproches de vulneración iusfundamental a que haya lugar en la sentencia, o las decisiones que en el ámbito de sus competencias tomen los respectivos órganos de control fiscal o disciplinario.

88. En ese orden de ideas, y de acuerdo con los informes allegados al trámite y los problemas con incidencia iusfundamental

identificaron previamente en esta providencia (*Supra* 70 a 85), la Sala encuentra que persiste un escenario de infracción constitutiva que obliga al Tribunal a continuar y profundizar la intervención iniciada en el Auto 110 de 2013.

89. Como se indicó, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que una vez se evidencia la amenaza o vulneración a los derechos fundamentales, el juez constitucional debe establecer los instrumentos que le permitan otorgar una protección adecuada a los lesionados, en arreglo a las condiciones particulares del asunto. En la presente oportunidad la Sala estima que la situación fáctica ha variado en relación con el contexto analizado en el Auto 110 de 2013, y por ello la modalidad de intervención superior que ahora podría ser distinta.

Modalidades de protección constitucional aplicables en el presente caso

90. En criterio del Tribunal, en este momento pueden emplearse dos modalidades diversas de salvaguarda constitucional, cualquiera de las cuales debe estar precedida por la aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas. La Sala expondrá las posibilidades de protección constitucional procedentes, y posteriormente seleccionará la que encuentre más adecuada a las circunstancias que rodean el presente caso. Seguidamente, evaluará las medidas indispensables para que Colpensiones corrija las fallas con incidencia fundamental que se siguen presentando en su operación. Finalmente, establecerá los mecanismos de monitoreo o seguimiento de la decisión.

Aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas en el presente caso

91. Según se indicó, luego del 1 de enero de 2014 -instante en que finaliza la suspensión de las sanciones por desacato dictadas en el Auto 110 de 2013- podría presentarse una situación que ante el elevado cúmulo de trámites pendientes de decisión y la limitada capacidad de respuesta de Colpensiones, implicará una priorización encubierta, desordenada e inequitativa en la contestación de las peticiones prestacionales pendientes de resolución, que vulneraría el artículo 13 de la Constitución. La pregunta que debe hacer la Sala, entonces, no recae sobre la necesidad o no de adoptar una decisión que implique modular la limitada capacidad de respuesta de Colpensiones con miras a alcanzar una determinada priorización (pues esta en todo caso se presenta), sino sobre el tipo de priorización que debe efectuarse.

92. La respuesta a este interrogante es claro para la Corte: debe realizarse un reparto que atienda al principio de igualdad ante las cargas públicas. Empero, efectuar clasificaciones para efecto de imponer obligaciones y distribuir bienes escasos mediante el establecimiento de prioridades siempre apareja el riesgo de dejar por fuera del grupo prevalente a colectivos que en razón de su marginalidad deberían estarlo, o de circunscribir en él a segmentos que comparativamente se encuentran en una mejor posición que los excluidos. Para reducir la probabilidad de que ello ocurra, la Sala se apegará en la mayor medida posible a los parámetros de aplicación del cumplimiento del principio de igualdad que se deben tomar en consideración al realizar la referida distribución de cargas y beneficios.

93. Al igual que el razonamiento asumido en el Auto 110 de 2013, la Sala estima que en esta oportunidad se debe diseñar una priorización que atienda al criterio de equidad en la respuesta de las solicitudes de las personas afectadas por el proceso de traslado del ISS a Colpensiones, en arreglo a las capacidades y necesidades de cada quien. Retomando los argumentos expuestos en esta ocasión, es preciso reiterar que “[L]a distribución de beneficios y cargas implica una decisión en la que se escoge otorgar o imponer a determinadas personas o grupos y, por lo tanto, una distinción, de donde se infiere la relación entre esa distribución y el principio de igualdad. En sentencia C-022 de 199 la Sala Plena enunció los parámetros que, en aplicación del principio de igualdad, se deben tener en cuenta al realizar dicha distribución de cargas y beneficios: “el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en tres aspectos: a. Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes; b. Los bienes o gravámenes a repartir; c. El criterio de repartirlos. || En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?. Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc.”.

94. En una primera clasificación el Auto 110 de 2013 identificó dos grupos diferenciados entre sí. El primero correspondió a las personas que habían radicado su solicitud pensional en el ISS, y el segundo a los que lo habían hecho ante Colpensiones. Los dos grupos eran disímiles porque las mayores dificultades operacionales se estaban presentando en relación con el primero de ellos, tanto que las peticiones del segundo colectivo se encontraban dentro de los términos legales según lo informado en ese momento al entonces presidente de Colpensiones. Debido a que la decisión del Tribunal Constitucional aparejaba una restricción de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, petición y acceso a la administración de justicia, la Sala consideró prudente

decisión afectara a la menor cantidad posible de personas; por ello, circunscribió los efectos de la providencia únicamente a los pertenecientes al primer grupo, es decir, los que radicarón su petición ante el ISS.

95. Descendiendo en el nivel de concreción en el sistema de priorización, el Auto 110 de 2013 consideró que los sujetos afectados por la medida serían aquellos que radicarón su petición ante el ISS; las cargas públicas y derechos a distribuir se concretaban en el tiempo de espera que las personas debían soportar en la respuesta a sus solicitudes, y en la intensidad de la protección constitucional. Los criterios de distribución que empleó fueron el potencial de salvaguarda del mínimo vital que prodigaban las diferentes prestaciones (criterio objetivo), junto con las condiciones de subsistencia y salud de las personas afectadas (criterio subjetivo).

96. Al determinar el alcance del criterio objetivo la Corte tuvo en cuenta que el fin primordial del sistema de pensiones es salvaguardar el mínimo vital de las personas mediante la asignación de un ingreso periódico, sin perjuicio de las demás prestaciones que otorga el régimen de prima media. Así, la pensión constituye la principal prestación del sistema por su capacidad de salvaguardar de manera *sostenida* el mínimo vital cuando la persona ha perdido su capacidad laboral debido al deterioro de su salud, llegado a avanzada edad, o fallecido el miembro de la familia encargado del sustento del hogar. La indemnización sustitutiva de la pensión, por su parte, es una prestación de pago único con escasa incidencia en la garantía del mínimo vital, pues tiene por objeto devolver al beneficiario una parte de los aportes a modo de compensación, en los eventos en que no se cumplen los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico para el reconocimiento de la pensión. El auxilio funerario otorga a los beneficiarios del afiliado que fallece una ayuda económica que les permite amortiguar los gastos de disposición del cuerpo del asegurado; mientras que la reliquidación o reajuste pensional concede a aquellas personas que si bien gozan de un ingreso periódico, la cuantía de la mesada no se ajusta a las reglas de tarificación. Debido a lo anterior, la Sala estimó que el instrumento que en mayor medida cumplía el cometido de garantía *sostenida* del mínimo vital era la pensión en sus diferentes modalidades; por ello, priorizó la respuesta de los reclamos (administrativos y judiciales) que buscaban el reconocimiento y pago de dicha prestación.

97. En lo referente al criterio subjetivo, la Corte entendió que los periodos de espera que habían soportado las personas que aguardaban la contestación a sus solicitudes de pensión eran extraordinariamente elevados, pues existían eventos en que el peticionario había pasado varios años aguardando la respuesta o el cumplimiento del fallo que ordenó el reconocimiento y pago de la pensión. La Corte entendió que debido a determinadas realidades económicas y sociales la anotada espera impactaba de manera más profunda y lesiva a segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir cargas públicas, los que podrían ser desplazados por personas con privaciones más soportables. Por esa razón el Tribunal consideró que el criterio objetivo no era suficiente para efectuar un reparto equitativo del grado de protección constitucional, pues dentro del grupo de personas que aguardaban respuesta a una solicitud de pensión o el cumplimiento de un fallo judicial de pensión, existían diferencias materiales relevantes que ubicaban en posiciones disímiles de vulnerabilidad, las que a su vez merecían distintos grados de salvaguarda constitucional.

98. Con base en los anteriores elementos la Sala configuró tres grupos de atención prioritaria de las personas que buscaban el reconocimiento y pago de una pensión, y uno de respuesta no prevalente para las que aguardaban la contestación de una petición diferente al reconocimiento o pago de una pensión (fundamentos 36 a 37 del Auto 110 de 2013, y cuadros 1 y 2 del Auto 182 de 2013). En el GP1 incluyó a las personas en estado de invalidez o afectadas por una enfermedad catastrófica, los menores de edad o mayores de 74 años y, los afiliados que en los tres últimos meses de cotización realizaron aportes sobre una base salarial igual o inferior a medio salario mínimo mensual. Asimismo, en ausencia de una pensión *no contributiva* que ampare el mínimo vital de las personas en situación de pobreza o necesidad que han perdido en forma permanente y definitiva su capacidad laboral por efecto de su estado de salud o avanzada edad, la Sala incluyó en el grupo de mayor prioridad a los beneficiarios de los auxilios para los ancianos en condición de indigencia y del programa de subsidio a la cotización. En el GP2 ubicó a las personas que cotizaron sobre una base salarial entre uno y medio, y tres salarios mínimos; en el GP3 a los que aportaron sobre más de tres salarios mínimos mensuales y; por último, determinó que el Grupo No Prioritario estaría compuesto por las personas que esperaban respuesta a un reclamo de reliquidación o reajuste pensional, una indemnización sustitutiva o un auxilio funerario (trámites distintos al reconocimiento de una pensión).

99. A diferencia del contexto analizado en el Auto 110 de 2013, en la presente oportunidad la Sala advierte que (i) la mayoría de las peticiones de pensión de los GP1, GP2 y GP3 se encuentran satisfechas, salvo las que corresponden a expedientes que la liquidación del ISS no ha enviado; (ii) aún se presenta un elevado número de peticiones del Grupo No Prioritario, pendientes de decisión (de las 9.768 corresponden a indemnizaciones sustitutivas, 4.175 a auxilios funerarios y 59.324 a reliquidaciones), frente al avance significativo de los GP1, GP2 y GP3; (iii) dentro del conjunto de peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones (y recursos administrativos que se encuentran fuera de término, casi la mitad (49%) corresponden al reconocimiento de una pensión, mientras que las solicitudes restantes se relacionan con aspectos alusivos a la reliquidación o reajuste de una pensión, el otorgamiento de una indemnización sustitutiva o de un auxilio funerario y; (iv) las peticiones prestacionales fuera de término radicadas en Colpensiones tienen una duración máxima de 11 meses, concentrándose la mayoría de ellas en retrasos que no superan los 6 periodos.

100. Bajo tal marco, en aplicación del principio de igualdad la Sala considera que la decisión que habrá de tomar debe contemplar la necesidad de priorizar los aspectos relacionados con el reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades: (i) la prestación con mayor potencial de salvaguarda *sostenida* del mínimo vital; (ii) la prelación de las peticiones relacionadas con el subsidio a la cotización o los auxilios para los ancianos en condición de indigencia, pues estos trámites establecidos por el legislador para beneficiar a colectivos en posiciones de extrema vulnerabilidad económica y social; (iii) la obligación de brindar un trato preferente a los solicitantes de pensión de invalidez debido a su estado de salud y los dispendiosos trámites que deben soportar, cuya dilación profundiza su vulnerabilidad (calificación de la pérdida de capacidad laboral y determinación de invalidez en sus diferentes etapas). En la misma línea es necesario agilizar el cumplimiento de los fallos judiciales ordinarios, pues las personas han soportado el tiempo de espera de los procesos administrativo y judicial; (iv) en un menor nivel de prioridad, los aspectos concernidos a una indemnización sustitutiva o auxilio funerario, en tanto su bajo número pendiente o fuera de término impacta de manera significativa la capacidad de respuesta de Colpensiones y por el contrario su postergación sí restringe injustificadamente la posibilidad de recibir la prestación solicitada en los eventos en que se reúnen los requisitos para ello; (v) la ubicación en el último lugar de prevalencia de las solicitudes de incremento, reliquidación o reajuste pensional, siempre correspondan a peticionarios que tienen satisfecho por lo menos su mínimo vital cuantitativo mediante el pago de una mesada por ley; y (vi) el mantenimiento del sistema de priorización adoptado en el Auto 110 de 2013 en relación con las solicitudes provenientes de personas que, mientras que frente a las solicitudes radicadas ante Colpensiones solo es necesario adoptar un criterio objetivo de prelación ya que los tiempos de espera fuera de término no son tan elevados como los soportados por las personas del grupo de represa del ISS, por lo que en el corto plazo los periodos de contestación de Colpensiones priorizados se podrán adecuar a los términos de respuesta planteados por el legislador.

101. Determinada la manera en que la aplicación del principio de igualdad precede el estudio de los instrumentos de protección constitucional que la Sala debe analizar a efecto de seleccionar el que resulte más adecuado en el presente caso, pasa la Sala a concretar los mismos y a seleccionar el que se advierte más adecuado a los fines de protección constitucional propuestos.

Primera modalidad de intervención del juez constitucional

102. Una primera posibilidad de intervención constitucional consiste en ordenar a Colpensiones la reorganización de su operación interna de modo que la mayor parte de su capacidad de respuesta actual se concentre en un primer colectivo de grupos en el que distribuya la atención de acuerdo a las prioridades prestacionales antes señaladas (*Supra 100*), destinando la mayor parte de la producción a la respuesta de las peticiones de pensión, de acuerdo al sistema de turnos según la fecha de radicación. Un segundo grupo de respuesta, con una capacidad de atención menor, se reservaría para la resolución de los trámites materia de incidente de tutela. Esta medida buscaría que el primer grupo (mayoritario) resuelva las solicitudes prestacionales atendiendo a la fecha de radicación de la petición, independientemente de que las mismas sean objeto de acción de tutela o sanción por desacato. Por su parte, el segundo grupo (con una capacidad de respuesta menor), permitiría el adelantamiento del turno para efecto de cumplir una acción de tutela en la que se ha impuesto sanción por desacato.

103. La Corte es consciente de la dureza que una medida como la señalada entrañaría para la entidad, pues se vería sometida a una masiva imposición de sanciones por desacato debido al elevado número de trámites pendientes y la reducción de su capacidad de cumplimiento de peticiones sobre las que pesa acción de tutela. Sin embargo, una medida así permitiría una distribución equitativa de la capacidad de respuesta de Colpensiones, y evitaría que la coacción que genera la sanción por desacato afecte dicho reparto. En la modalidad de protección constitucional se daría sin perjuicio de la posibilidad-necesidad que tendría la entidad de adoptar las medidas indispensables para aumentar su infraestructura y personal (o maximizar los recursos existentes), con el objeto de ampliar su capacidad instalada y hacer frente a las sanciones por desacato, pues las mismas en todo caso serían ejecutables. No obstante, en opinión de la Sala, esta modalidad de intervención constitucional solo opera en eventos en que se evidencia ausencia de diligencia de las autoridades accionadas y falta de voluntad en la adopción de medidas suficientes para la superación del estado de cosas inconstitucionales.

Segunda modalidad de intervención del juez constitucional

104. La segunda modalidad de protección constitucional anunciada fue la acogida en el Auto 110 de 2013. Esta también aplica el principio de igualdad en la respuesta a los reclamos prestacionales, pero modifica los términos de cumplimiento de las sentencias de tutela; establece un mecanismo escalonado y transitorio de suspensión de las sanciones por desacato con miras a garantizar la priorización perseguida; e impone un severo sistema de monitoreo de las acciones y omisiones de las entidades accionadas en la situación de los derechos fundamentales de los afectados, a fin de vigilar el cumplimiento de las metas propuestas y prevenir el abuso de la medida de suspensión de las sanciones por desacato por parte de los obligados a satisfacer los derechos constitucionales.

los que amparados en la decisión podrían disminuir sus esfuerzos o desviar la capacidad de atención a áreas no prioritarias o gocen de suspensión de las sanciones por desacato a tutelas.

105. El empleo de esta modalidad de salvaguarda está supeditada a la demostración de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales por parte de las entidades involucradas (responsables) en la infracción iusfundamental. Lo anterior por cuanto la suspensión de las sanciones por desacato en modo alguno representa un asunto menor 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. Pasa la Sala a explicar brevemente esta hipótesis de intervención constitucional.

106. Los derechos fundamentales ocupan una posición privilegiada en el ordenamiento jurídico como dimensiones de salvaguarda de la dignidad humana y fundamento del orden político, económico y social justo que se propuso alcanzar el Constituyente del 91. Fue por razón de la norma suprema que consagró la acción de tutela como derecho constitucional y mecanismo de protección judicial dotado de especiales características que permitan la salvaguarda iusfundamental de manera efectiva e inmediata. La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que la acción de tutela constituye *“el principal y más efectivo mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales y de los directamente conexos con éstos, no solo por el hecho de haber sido concebida con el propósito específico de garantizar la vigencia efectiva de tales derechos, sino además, por las condiciones especiales que el ordenamiento jurídico ha reconocido para asegurar su eficaz ejercicio y desarrollo.”*

107. De este modo, la acción de tutela representa *“una de las innovaciones y de los logros más importantes atribuidos a la reforma constitucional de 1991. Las condiciones en que ha sido concebida buscan garantizar que, en forma ágil y oportuna, el funcionamiento del Estado se dé dentro de las pautas trazadas por la voluntad constituyente, evitando que las autoridades públicas utilicen el poder para servir a intereses que no sean los propios de la comunidad y de cada uno de sus miembros, desconociendo las garantías ciudadanas reconocidas por la Constitución.”* En ese entendido, y *“para el efectivo cumplimiento de los fallos de tutela, el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de esta acción, ha establecido un procedimiento específico y concordante con el espíritu de las normas constitucionales que regulan la materia (arts. 86 y 241), pues, en palabras de la Corte, “no tendría sentido que en la Constitución se consagrasen derechos fundamentales si, aparejadamente, no se diseñaran mecanismos por medio de los cuales dichos derechos fuesen efectivamente protegidos.”* || En esa línea, el artículo 3° del citado estatuto se refiere a los principios que gobiernan el trámite de la acción de tutela, señalándose que ésta debe desarrollarse con arreglo a los principios de *“publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia”*; los cuales a su vez - lo dijo esta Corporación- *“guardan una relación directa con la orden jurídica y debe dar una sentencia cuando reconoce que se ha violado un derecho fundamental, y además, en virtud de la informalidad, permite la utilización por parte del juez de “procedimientos no registrados, siempre y cuando apunten a que se haga efectivo el derecho material”*

108. Por ello, 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 de todas las medidas posibles y; proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios esperados han de superar los perjuicios que misma implique para el titular del derecho y la sociedad.

109. Asimismo, este tipo de intervención se fundamenta en la distinción entre la sentencia, y los instrumentos de reparación del derecho vulnerado. En esa dirección la Corte ha señalado que las órdenes dispuestas en una decisión de tutela excepcionalmente pueden modificarse en sus condiciones de tiempo, modo y lugar, con el preciso objeto de remover los obstáculos presentes y materia de la tutela concedida. Así, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, *“se pueden distinguir dos partes constitutivas de la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a lo decidido. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. Como la orden es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto fáctico particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de la orden específica son unas características especiales en materia de acción de tutela. Las órdenes pueden ser complementadas para lograr “el cumplimiento” del fallo dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución.”*

110. La sentencia T-086 de 2000 fijó los requisitos que se deben cumplir en el caso concreto para que proceda la modificación de los medios de salvaguarda dispuestos en la parte resolutoria de una sentencia de tutela. *“En primer lugar, la modificación de la sentencia impartida por el juez no puede tener lugar en cualquier caso. Este debe corroborar previamente que se reúnen ciertas condiciones”*

hecho que conducirán a que dadas las particularidades del caso, el derecho amparado no vaya a ser realmente disfrutado interesado o que se esté afectando gravemente el interés público. Esto puede suceder en varias hipótesis: (a) cuando la orden, en sus términos en que fue proferida nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; (b) en aquellos casos en que su cumplimiento no es exigible porque se trata de una obligación imposible o porque implicaría sacrificar de forma grave, directa, cierta manifiesta e inminente el interés público; y (c) cuando es evidente que siempre será imposible cumplir la orden”.

111. “En segundo lugar, el principal límite que la normatividad le fija al ejercicio de la facultad del juez de tutela de modificar la orden es la finalidad buscada, a saber, las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el respeto al original y esencial de la orden impartida en el fallo. (...) Es decir, el juez de instancia mantiene la competencia para asegurar el goce efectivo del derecho, no para revisar, ajustar o revocar, de manera expresa o implícita, su decisión de amparar el derecho, ni el contenido fundamental de la orden impartida para ello”.

112. “En tercer lugar, el alcance de las modificaciones que le es posible introducir al juez de tutela a la orden proferida inicialmente se dijo, no puede implicar un cambio absoluto de la orden impartida originalmente. Nuevamente los límites están dados por la finalidad de la acción de tutela: garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Por eso, al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad. Pero el juez no puede modificar el contenido esencial de la orden”.

113. “En cuarto lugar, cuando el juez de tutela se ve obligado a modificar aspectos accidentales de su orden por cuanto resulta necesario para evitar que se afecten de manera grave, directa, manifiesta, cierta e inminente el interés público es probable que la alteración de la medida adoptada conlleve disminuir el grado de protección concedido originalmente. En estos eventos la actuación judicial debe guiarse por el siguiente criterio: buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz. El juez de tutela debe elegir entre todas las modificaciones que pueda adoptar, aquella que represente la menor disminución del goce del derecho tutelado, pero que a la vez, evite la afectación del interés público de relevancia constitucional. El juez justificó la modificación de la orden. ”

114. “Finalmente, resta señalar que esta facultad de modificar las órdenes originalmente impartidas en un fallo de tutela tiene su fundamento especialmente, en aquellos casos en que éstas no son simples sino complejas. (...) La posibilidad de alterar las órdenes impartidas originalmente dentro de un proceso de tutela, tiene sentido, en especial, cuando el juez adoptó una orden compleja para asegurar el goce efectivo de un derecho. En estas situaciones el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del Estado que puede significar plazos, diseños de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no pueden realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez de tutela se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho. (...) La diversidad de órdenes que puede impartir el juez de tutela y la multiplicidad de factores relevantes que han de ser considerados para que el amparado en su derecho pueda efectivamente gozar de éste, la cuestión de determinar cuál es la orden apropiada en cada caso requiere de cuidadoso análisis por parte del juez para evitar que la orden impartida carezca de la virtud de garantizar realmente el goce efectivo del derecho en las circunstancias de amenaza o vulneración apreciadas en cada proceso. La orden es una consecuencia lógica de la decisión de amparar un derecho fundamental, pero no es sólo eso. También es el remedio concreto que ha de ser concebido atendiendo a las condiciones reales de cada caso para que tenga el potencial de lograr el pleno restablecimiento del derecho vulnerado o de eliminar las causas de la amenaza del mismo, afectando en mínimo grado otros derechos o intereses públicos constitucionalmente relevantes”.

115. Por último, para evitar que la medida de suspensión de las sanciones por desacato se transforme en un instrumento permanente, es indispensable que los representantes de las entidades accionadas prueben a la Corte la planeación y materialización de medidas que sean idóneas y suficientes para superar el estado de cosas inconstitucionales. Una eventual prórroga de medidas que suspendan las sanciones por desacato necesariamente debe ser transitoria, contemplar periodos preestablecidos de restricción, y estar condicionada a la acreditación de esfuerzos importantes por parte de la entidad accionada, dirigidos a la superación del estado de cosas inconstitucionales.

116. Pasa la Corte a determinar la modalidad de intervención constitucional procedente con posterioridad al 1 de enero de 2014.

Selección de la modalidad de intervención del juez constitucional procedente en el caso concreto

117. Con el propósito de establecer el mecanismo de intervención constitucional más adecuado para atender la situación de amenaza

vulneración iusfundamental que podría presentarse con posterioridad al 1 de enero de 2014, la Corte decretó la práctica de p mediante Auto 276 de 2013, en particular para analizar la eventual procedencia de la segunda modalidad de protección iusfundamental. En dicha providencia el Tribunal solicitó a Colpensiones la presentación de un *“plan de acción que contemplara por lo menos los siguientes escenarios: (i) la suspensión de las sanciones por desacato de las solicitudes de reliquidación o reajuste pensional de la represa del ISS, hasta una fecha precisa que no resulte desproporcionada para los solicitantes, los que ciertamente ya han soportado amplios periodos de espera y; (ii) la suspensión de las sanciones por desacato de las solicitudes de reliquidación o reajuste pensional de la represa del ISS y de las de Colpensiones, hasta una fecha exacta que en el caso de los peticionarios del ISS no podrá superar el 31 de marzo de 2014, y en la hipótesis de los solicitantes de Colpensiones su solución se dé en un plazo razonable, aunque posterior al 31 de marzo de 2014, quienes tendrían prelación debido al prolongado tiempo de espera que han soportado (distribución equitativa de carga: usuarios ISS y Colpensiones).”* La eventual aceptación de la petición de suspensión de incidente de desacato referida en el Auto 110 de 2013 implicaría la prolongación parcial de las medidas adoptadas en el Auto 110 de 2013, por lo que estaría supeditada al cumplimiento de este último.

118. En el IP5 Colpensiones pidió a la Corte Constitucional la suspensión de las sanciones por desacato en tres escenarios: Primero, hasta el 28 de marzo de 2014 el *“Saldo del Grupo 4 identificado hasta el 30 de noviembre de 2013.”* Corresponde a los trámites clasificados por la Corte Constitucional como parte del Grupo 4 según el Auto 110 de 2013, y que habiéndose ya entregado los expedientes a Colpensiones por parte del ISS en L. para su resolución no se alcanzarán a resolver hasta el 31 de diciembre de 2013. Segundo, hasta el 28 de marzo de 2014 los *“Expedientes nuevos entregados por el ISS en L. a partir de diciembre de 2013.”* En este escenario se consideran exclusivamente los expedientes que luego del 1 de diciembre de 2013 el ISS en L. entregue a Colpensiones no tener el expediente ni conocer la identidad de la persona o prestación pendiente de resolución, tampoco se pueden definir los grupos prioritarios definidos por la Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013, en que se clasificarán estas solicitudes. Por lo tanto en este escenario se incluyen todos los grupos de prioridad. Tercero, hasta julio 31 de 2013 las *“Solicitudes de trámites pensionales radicadas ante Colpensiones que no tienen que ver con el reconocimiento de una pensión.”* Este escenario de atención incluye solo las peticiones que se han presentado ante Colpensiones y que no tienen ninguna relación con reconocer una pensión.

119. La Sala analizará en primera medida la procedencia de la segunda modalidad de intervención constitucional, por advertirse *facie* como la más adecuada. De encontrar procedente la petición, la Corte precisará los términos en que se accedería a la suspensión, analizando la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad frente a cada una de las peticiones de la entidad. En el contrario, estudiaría la procedencia de la primera modalidad de intervención constitucional, expuesta en esta providencia (*Supra* 103).

Decisión sobre la nueva suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones

120. Mediante Auto 276 de 2013 el Tribunal Constitucional solicitó a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo, Seguridad Social y al Defensor del Pueblo, concepto sobre la solicitud de suspensión de las sanciones por desacato que formuló el presidente de Colpensiones.

121. En su intervención la Procuradora Delegada manifestó que considera importante todas las gestiones que disponga el presidente de Colpensiones para dar cumplimiento al Auto 110 de 2013, pero enfatizó en que es *“sumamente importante (...) que Colpensiones cumpla con sus obligaciones, de dar respuesta dentro de los términos de ley a todas las solicitudes de prestaciones económicas”*, incluidas las que fueron radicadas directamente ante la nueva administradora del régimen de prima media.

122. El Defensor Delegado estimó prudente *“resaltar en primer lugar los esfuerzos realizados tanto por el ISS en liquidación como por Colpensiones para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corte Constitucional mediante Auto 110 de 2013 y seguir en procura de resolver las solicitudes pendientes, presentadas por los ciudadanos ante el ISS...”*. Sin embargo, el interviniente, como la Procuradora Delegada, se mostró hondamente preocupado por la persistencia de diversas fallas de operación de Colpensiones por las dificultades observadas al momento de planear la transición en el administrador del RPM.

123. El Defensor Delegado consideró, empero, que es entendible la solicitud de extensión de los efectos del Auto 110 de 2013, en que es *“obvia la necesidad de aumentar los términos del Auto 110, si se tiene en cuenta que los supuestos fácticos tomados en cuenta en el Auto 110 han cambiado de manera abrupta y han generado que la capacidad instalada de Colpensiones no sea suficiente, sin embargo, para determinar si el plazo solicitado es o no razonable se requiere que el ISS en liquidación determine de manera clara y precisa el universo de expedientes pendientes de trasladar, así como el número de solicitudes pendientes de resolver, pues de lo contrario el sistema carecería de seguridad jurídica y situaría a los usuarios del mismo en estado de indefensión frente a la exigibilidad de sus derechos fundamentales”*.

124. Vista la posición de los órganos de control intervinientes en el presente asunto, pasa la Sala a resolver la solicitud de Colpensiones teniendo en cuenta los requisitos plasmados en precedencia (*Supra 104 a 115*).

125. Como lo indicó esta Sala, la procedencia de la modalidad de intervención constitucional consistente en la suspensión transitiva de las sanciones por desacato está supeditada a la demostración por parte de la entidad accionada de una conducta comprometida y de voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales, lo que incluye acreditar el despliegue de esfuerzos importantes, idóneos y suficientes para superar el escenario de infracción constitucional. Las anteriores 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 mecanismo de defensa y garantía de estos.

126. El análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones más relevantes del Auto 110 de 2013 demostró a la Sala que a pesar de la persistencia de un estado de cosas inconstitucionales, el actual presidente de Colpensiones ha observado una conducta diligente dirigida a la superación de la situación de infracción iusfundamental (*Supra 65 y 66*). La Sala precisa que la apreciación de la responsabilidad subjetiva del presidente de Colpensiones se realiza únicamente frente al cumplimiento de las órdenes judiciales dictadas en el Auto 110 de 2013, y por ello no vincula la decisión que deberán tomar los jueces de tutela al resolver los incidentes de desacato en los casos concretos sometidos a su conocimiento (en el evento que no gocen de suspensión de sanción por desacato cuyas situaciones particulares escapan al conocimiento y control del proceso de la referencia).

127. Igualmente, tomando en cuenta el volumen de trámites fuera de plazo de Colpensiones y los problemas en términos de eficiencia reseñados en los antecedentes de esta decisión (*Supra 70 a 85*), la Corte estima que están dadas las condiciones para consignar la suspensión de las sanciones por desacato propuesta por Colpensiones y la modificación de los términos de cumplimiento de las sentencias de tutela que declararon la vulneración de derechos fundamentales por parte del nuevo administrador del régimen de pensiones. Lo anterior con el objeto de (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 respuestas 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 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.

Términos en que se concede la suspensión de sanciones por desacato solicitada por Colpensiones

128. Como se indicó, toda intervención que implique la restricción de un derecho fundamental, especialmente el de acción de tutela, debe estar suficientemente sustentado y soportado 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 cumplimiento del derecho constitucional propuesto; necesaria, esto es, su empleo debe ser ineludible para alcanzar el cometido superior y representar la menor restricción 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.

129. Colpensiones pidió la suspensión de las sanciones por desacato en tres escenarios diversos. Las tres solicitudes satisficieron el criterio de razonabilidad en tanto persiguen la materialización de valiosos cometidos constitucionales (*Supra 127 e Infra 141 y 146*) y son idóneas ya que generan en Colpensiones un ambiente operacional propicio para el logro de dichos cometidos. Sin embargo, algunas de ellas no cumplen los restantes requisitos del principio de proporcionalidad, en armonía con el principio de igualdad (*Supra 100*). Por lo tanto, la Sala precisará las prestaciones sobre las que recaerá la suspensión de sanciones por desacato y el término de vigencia de la medida, y aclarará que la referida suspensión procederá en relación con los servidores públicos de Colpensiones, pero no frente a los responsables del ISS en liquidación.

Primera petición

130. La primera petición busca la suspensión de las sanciones por desacato hasta el 28 de marzo de 2014 en relación con el “*Sa Grupo 4 identificado hasta el 30 de noviembre de 2013.*” [Este] corresponde a aquellos trámites clasificados por la Corte Constitucional como parte del Grupo 4 según el Auto 110 de 2013, y que habiéndose ya entregado los expedientes a Colpensiones por parte del L. para su resolución no se alcanzarán a resolver hasta el 31 de diciembre de 2013”.

131. La Sala considera que la medida no es necesaria ni proporcionada en sentido estricto en lo concerniente a las prestaciones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión, con posterioridad al 28 de marzo de 2014, pues su bajo número pendien-

contestación no impacta de manera gravosa la capacidad de respuesta de Colpensiones y por el contrario su postergación sí retiene injustificadamente la posibilidad de recibir la prestación en los eventos en que se reúnen los requisitos para ello (*Supra 100*).

132. No obstante, la medida sí se advierte necesaria y proporcional en sentido estricto frente a las prestaciones de incremento, reajuste o reliquidación pensional, incluso hasta el 31 de julio de 2014, pues el otorgamiento de un plazo adicional es indispensable para Colpensiones destine dicha capacidad de respuesta a trámites prioritarios como los alusivos al reconocimiento y pago de una pensión cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, o asuntos relacionados con los ancianos en condiciones de indigencia o el subsidio a la cotización, los que podrían verse desplazados por el elevado cúmulo de solicitudes de reliquidación sin contestar. Es proporcional en sentido estricto en tanto los solicitantes de reliquidación pensional actualmente encuentran disfrutando de un ingreso periódico (mesada pensional) que les permite satisfacer por lo menos su mínimo vital cuantitativo.

Segunda petición

133. La segunda solicitud busca la suspensión de las sanciones por desacato hasta el 28 de marzo de 2014 en relación con el Auto 110 de 2013. *“Expedientes nuevos entregados por el ISS en L. a partir de diciembre de 2013. En este escenario se consideran exclusivamente los expedientes que luego del 1 de diciembre de 2013 el ISS en L. entregue a Colpensiones. Al no tener el expediente ni constancia de la persona o prestación pendiente de resolución, tampoco se pueden definir los Grupos prioritarios definidos por la Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013, en que se clasificarán estas solicitudes. Por lo tanto en este escenario se incluyen todos los grupos de prioridad”.*

134. En criterio de la Sala la medida no es necesaria ni proporcionada en sentido estricto frente a los solicitantes del GP1. La medida es necesaria por cuanto la mayoría de peticionarios de este grupo recibieron respuesta a sus solicitudes en cumplimiento del Auto 110 de 2013, representando el saldo un segmento minoritario que no pone en riesgo la operación de Colpensiones; adicionalmente, la implementación escalonada de los usuarios del ISS diseñada en el Auto 110 de 2013, impide la adopción de un término general de suspensión en los GP1, GP2 y GP3. La medida no es proporcional en sentido estricto ya que el GP1 está conformado por el fragmento de mayor vulnerabilidad, es decir, el de menor capacidad de asumir cargas públicas.

135. Empero, la medida sí resulta necesaria frente a los GP2 y GP3, justamente porque la suspensión de las sanciones por desacato para estos colectivos facilita la aplicación del principio de equidad ante las cargas públicas a través de la atención priorizada del grupo de mayor vulnerabilidad profunda (GP1). Es proporcional en sentido estricto por cuanto los GP2 y GP3 tienen una mayor posibilidad de reanudar la espera de respuesta de sus peticiones, la que debe darse en el corto tiempo debido a que el menor inventario del GP1 permite que Colpensiones destine progresivamente la capacidad liberada a los GP2 y GP3, cuya respuesta no excederá en todo caso el 28 de marzo de 2014.

Tercera petición

136. La tercera solicitud se dirige a la suspensión de las sanciones por desacato hasta el 31 de julio de 2014 en relación con el Auto 110 de 2013. *“Solicitudes de trámites pensionales radicados ante Colpensiones que no tienen que ver con el reconocimiento de una pensión. En este escenario de atención incluye solo aquellas peticiones que se han presentado ante Colpensiones y que no tienen ninguna relación con el reconocimiento de una pensión”.*

137. En lo concerniente a las prestaciones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión, la Sala estima que la medida es necesaria y proporcionada en sentido estricto hasta el 28 de marzo de 2014, pues en dicho momento Colpensiones tendía a cumplir totalmente los requerimientos de los GP1, GP2 y GP3 del Auto 110 de 2013. En ese sentido, la capacidad de respuesta le permitiría hacer frente a las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva, máxime si la cantidad de solicitudes en términos vencidos es baja.

138. Por el contrario, la medida sí se advierte necesaria y proporcional en sentido estricto frente a las prestaciones de incremento, reajuste o reliquidación pensional hasta el 31 de julio de 2014, pues el otorgamiento de un plazo adicional es indispensable para Colpensiones destine dicha capacidad de respuesta a trámites prioritarios como los alusivos al reconocimiento y pago de una pensión cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, o asuntos relacionados con los ancianos en condiciones de indigencia o subsidio a la cotización. Es proporcional en tanto los solicitantes de reliquidación pensional actualmente encuentran disfrutando de un ingreso periódico (mesada pensional) que les permite satisfacer por lo menos su mínimo vital cuantitativo.

139. En suma, la Corte Constitucional accederá a la suspensión de la sanción por desacato pedida por Colpensiones, en los siguientes términos:

Cuadro único

En relación con los servidores públicos de Colpensiones se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de dictadas en contra del ISS o Colpensiones, que se refieran a las siguientes prestaciones y hasta las siguientes fechas:	
nites	Término de suspensión
Solicitudes de los Grupos de Prioridad 2 y 3 del Auto 110 de 201, radicadas ante el ISS por personas pertenecientes a estos colectivos.	Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por des hasta el 28 de marzo de 2014.
itudes de auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, radicadas ante el ISS o Colpensiones.	Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por des hasta el 28 de marzo de 2014.
itudes de incremento, reajuste o reliquidación pensonal, radicadas ante el ISS o Colpensiones. Corrección de historia laboral de usuarios del ISS o Colpensiones, siempre que no sea necesaria para el reconocimiento actual de una prestación.	Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por des hasta el 31 de julio de 2014. <i>En relación con las solicitudes de incremento, reajus reliquidación pensonal, la suspensión procederá siempre y cu los peticionarios se encuentren recibiendo efectivamente el pa una mesada pensonal.</i>
Lo anterior frente los trámites de (i) respuesta a solicitudes de reconocimiento prestacional o de información del estado del resp trámite; (ii) cumplimiento de sentencias; (iii) resolución de recursos administrativos; (iv) notificación de actos administrativ inclusión en nómina y; (vi) pago efectivo de la prestación.	

140. Para dar aplicación a la medida de suspensión de las sanciones por desacato a tutelas, la Sala dispondrá que los juece República al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su m ante el ISS o Colpensiones, contra resoluciones en que el ISS o Colpensiones resolvieron sobre el reconocimiento y pago i prestación o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de las referidas entidades, segui siguientes reglas:

- 1) cuando la acción de tutela sea presentada por aspectos alusivos a los trámites relacionados en el párrafo 139 cuadro único c providencia, el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la prestación, siempre y cuando se cumpla las reglas jurisprudenciales sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.) o procedibilidad de la acción de tutela según el caso, ordenará al ISS en liquidación que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere envíe el expediente prestacional físico a Colpensiones, y a esta última que resuelva la petición o reconozca la prestación, proceda, en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el párrafo 138 cuadro único c providencia;
- 2) en relación con los servidores públicos de Colpensiones se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentenc tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones, concernientes a las prestaciones señaladas en el párrafo 139 cuadro único c providencia y hasta la fecha allí señalada;
- 3) en cualquier caso, cuando el expediente prestacional físico no se hubiere enviado por el ISS en liquidación a Colpensiones, fuere necesario para que esta última cumpla la sentencia de tutela, no se impondrá sanción por desacato en contra del responsa Colpensiones. En ese evento, el juez tomará las decisiones pertinentes en relación con el responsable del ISS en liquidación. Rec expediente por Colpensiones y transcurridos los cinco días que tiene para acatar la sentencia, reanudará de oficio el trámite de de frente a esta.
- 4) cuando la acción de tutela sea presentada por trámites diferentes a los relacionados en el párrafo 139 cuadro único d providencia, no operará la suspensión de las sanciones por desacato. En este evento el juez seguirá las reglas jurisprude corrientes sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sancion desacato. Lo expuesto sin perjuicio de la necesidad de ordenar al ISS en liquidación el envío del expediente prestacional f Colpensiones a efecto de cumplir la decisión de tutela, de acuerdo con las precisiones señaladas en la regla anterior.
- 5) cuando Colpensiones o las entidades autorizadas por esta soliciten el desarchivo de un expediente ordinario o conte administrativo para dar cumplimiento a la sentencia contenida en él, la autoridad judicial procederá de conformidad, en los cinc siguientes a la solicitud.

Síntesis de los plazos otorgados a Colpensiones

141. Bajo el anterior marco, las obligaciones de Colpensiones en relación con los plazos de contestación de las solicitudes radicadas ante el ISS y el nuevo administrador del régimen de prima media, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

142. En lo concerniente al acumulado de solicitudes radicadas ante el ISS, Colpensiones debe (i) responder a 31 de diciembre de 2013, las peticiones del GP1; (ii) responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de los GP2 y GP3, junto con las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (iii) responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional.

143. A su turno, frente a las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones y que progresivamente se encuentren fuera de término, la entidad debe; (iv) responder inmediatamente las solicitudes de pensión; (v) responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (vi) responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional. En esa misma fecha Colpensiones deberá estar en capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectúen ante ella.

144. Igualmente, en los términos antes indicados y de acuerdo con la respectiva prestación, Colpensiones debe notificar a los usuarios administrativos, incluir en nómina y pagar efectivamente las prestaciones que se concedan, responder los recursos administrativos, cumplir las sentencias judiciales concernidas a esas peticiones, y responder los derechos de petición de información.

Decisión sobre algunas prácticas específicas que obstaculizan la efectividad del derecho a la seguridad social de los usuarios de Colpensiones, identificadas a partir de los informes periódicos y los reportes de los órganos de control. Otras medidas de protección provisional.

145. Con el propósito de avanzar en la supresión de algunas prácticas inconstitucionales que obstaculizan la efectividad del derecho de los usuarios de Colpensiones a la seguridad social en los ingresos pensionales y al mínimo vital de los usuarios de Colpensiones, la Corte tomará las siguientes decisiones:

146. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, adopte las medidas necesarias para aplicar (i) la prescripción contenida en el artículo 9 de la Ley 797 de 2013 según la cual **“Los Fondos de Colpensiones podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte”** para el reconocimiento y pago de la pensión; (ii) el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en armonía con la exequibilidad condicionada declarada en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia C-539 de 2011 y; (iii) el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con la exequibilidad condicionada declarada en el numeral único de la parte resolutive de la sentencia C-634 de 2011.

147. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia tome las medidas necesarias para incluir en nómina y realizar el pago efectivo de la mesada de pensiones de invalidez, sobrevivientes y vejez *concedidas*, cuando los usuarios encuentren surtiendo el trámite de reposición o apelación por asuntos alusivos a la liquidación de la mesada o la falta de reconocimiento del retroactivo, a menos que la entidad encuentre razón válida para posponer el pago. En esta hipótesis, Colpensiones resolverá los recursos administrativos en el término otorgado para las reliquidaciones pensionales (31 de julio de 2014), siempre y cuando encuentre efectuando el pago efectivo de una mesada igual o superior a un salario mínimo legal vigente. Colpensiones deberá tomar las precauciones pertinentes para evitar que la anterior regla exceptiva incentive la adopción de resoluciones que no incluyan el retroactivo en las semanas completas causadas en la historia laboral del afiliado, u otros problemas en la liquidación del monto de la prestación. En otras palabras, la excepción acá dispuesta no se aplicará a las solicitudes de pensión que no tengan respuesta inicial o de primera oportunidad, las que deberán resolverse respetando íntegramente el derecho al retroactivo y la liquidación conforme a ley. La entidad deberá presentar cifras mensuales sobre el número de pensiones a las que ha aplicado este procedimiento, y acreditará que la efectividad de los actos administrativos no ha disminuido. En los casos en que aplique la medida, Colpensiones le explicará al usuario sobre la realización, y le informará la fecha probable de respuesta del recurso administrativo. La medida se podrá implementar de manera progresiva.

148. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de la providencia tome las medidas necesarias¹ para incluir en nómina y efectuar el pago de la mesada de pensiones de invalidez, sobrevivientes y vejez concedidas a través de sentencia judicial, a menos que la entidad encuentre razón válida para posponer el pag. En esta hipótesis, Colpensiones podrá pagar las restantes condenas relativas a retroactivo, intereses moratorios y costas procesales en el término otorgado para las reliquidaciones pensionales (31 de julio de 2014), siempre y cuando se encuentre efectuando el pago efectivo de una mesada igual o superior a un salario mínimo legal vigente. La medida se podrá implementar de manera progresiva, y se deberá informar al usuario el momento en que se acatarán las órdenes judiciales restante.

f
e
s