

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Novena de Revisión-

AUTO 202 de 2013

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

Magistrado Sustanciador:
Luis Ernesto Vargas Silva

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

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

AUTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22. Posteriormente, el interviniente de la Fiduprevisora S.A. expuso los siguientes problemas que padece el proceso de traslado de expedientes: (i) no se conoce con exactitud el verdadero universo de solicitudes pensionales, dada la magnitud del problema estructural soportado por el ISS en las dos últimas décadas; (ii) los expedientes reportados han pasado de 216.000 en febrero de 2013, a 265.921 en mayo y 319.281 en agosto 23 de 2013, los que incluyen, además de los pendientes de decisión de prestaciones, otros tipos de documentos; (iii) si bien se ha avanzado en el número de expedientes resueltos, siguen apareciendo por todo el país nuevos trámites de los que no se tenía conocimiento; (iv) con el cierre de las seccionales del ISS, es probable que se modifique el número de expedientes existentes; (v) frente a esta situación, preocupa cuáles de ellos puedan hacer parte del GP1, y por lo tanto, es imposible cumplir el plazo fijado por el Auto 110/13 al 29 de agosto de 2013; (vi) aunque no se han ahorrado esfuerzos por parte del ISS para cumplir con las órdenes emanadas del Auto 110/13 con respecto a las personas del

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

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

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

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

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

27. En ese orden de ideas, sin perjuicio de las órdenes adoptadas en el Auto 110 de 2013 frente a la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en Liquidación y la rendición de informe de que trata el numeral primero de la parte resolutive del Auto 182 de 2013, la Corte ordenará a la Fiduciaria La Previsora S.A. como actual liquidador del ISS, que establezca un plan de acción complementario a las funciones que ha venido desarrollando en el proceso de transición del ISS a Colpensiones, integrando las órdenes y directrices dictadas en el Auto 110 de 2013, y reservando un aparte a la ubicación, inventario, alistamiento, intervención física y envío completo de expedientes prestacionales, sentencias judiciales y demás documentos pendientes de traslado a Colpensiones, dando prelación a los sectores pertenecientes a los grupos prioritarios de que trata el Auto 110 de 2013.

28. En la elaboración del plan de acción la Fiduprevisora S.A. deberá (i) seguir en lo pertinente las pautas fijadas en los fundamentos jurídicos 21 a 27 del Auto 182 de 2013, adaptándolas a sus propias necesidades, a las obligaciones impuestas por la legislación y a las órdenes dictadas por la Corte Constitucional; (ii) aplicar los lineamientos y órdenes prioritarios establecidos en el Auto 110 de 2013; (iii) contar con la participación de Colpensiones y el Archivo General de la Nación en cuanto ello sea necesario y; (iv) tomar en consideración las observaciones realizadas por los órganos de control y las fallas identificadas por estos. Si bien el liquidador habría venido desarrollando las tareas impuestas por la legislación, la Corte no cuenta con herramientas que le permitan evaluar el cumplimiento efectivo de dichas obligaciones, por lo que se hace indispensable la elaboración del referido plan de acción con miras a recibir información detallada, pues la probable falta de ejecución suficiente de las obligaciones del ISS podría dificultar la respuesta de las peticiones de los usuarios del régimen de prima media en los plazos establecidos en el Auto 110 de 2013.

29. Asimismo, dentro de los primeros diez días de cada mes la Fiduprevisora S.A. deberá rendir informe a la Corte Constitucional en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el cumplimiento del referido plan de acción, siguiendo los criterios plasmados en los fundamentos jurídicos 21 a 27 del Auto 182 de 2013 en lo pertinente, y fijando su posición en relación con el contenido del informe periódico del respectivo mes, presentado por el presidente de Colpensiones en acatamiento al numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013 . En el mismo término, deberá remitir copia del documento al Defensor del Pueblo, a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, y al presidente de Colpensiones (A este último, además, con vista a la publicación del informe en la página web de Colpensiones).

30. Igualmente, en consideración a que el interviniente del ISS en liquidación puso en conocimiento de la Sala la ausencia de prórroga del proceso liquidatorio y la futura suscripción del acta definitiva de liquidación del ISS en fecha determinada para el 27 de septiembre del presente año, así como la

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

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

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

33. En virtud de la masiva vulneración de los derechos de igualdad, petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, el Auto 110 de 2013 como regla general postergó la respuesta de las peticiones prestacionales y el cumplimiento de los fallos judiciales hasta el 31 de diciembre de 2013, salvo para el grupo de las personas en estado de profunda vulnerabilidad, las que tendrían derecho a exigir por sí mismas la respuesta de sus peticiones, el cumplimiento de los fallos que protegieron sus derechos, o la imposición de sanciones por desacato, a partir del 30 de agosto de 2013.

34. De este modo, la Sala considera que al representar el GP1 un colectivo minoritario en relación con todos los demás trámites aplazados, el ISS y Colpensiones eventualmente cuentan con capacidad de respuesta suficiente para hacer frente a las obligaciones legales que deben satisfacer en lo referente a dicho colectivo (actualmente se encuentran pendientes de decisión por Colpensiones aproximadamente 24.620 peticiones del GP1 y 128.795 de los agregados restantes, no todas con sanción por desacato; en tanto que el ISS en liquidación informó que solo faltan por trasladar 25.100 expedientes, más otros nuevos, no todos del GP1²).

35. Igualmente, el modelo de protección constitucional escalonado asumido en el Auto 110 de 2013 impide la adopción de un término general de suspensión de las sanciones por desacato³. Es de resaltar que el Decreto 2591 de 1991 quiso que el incidente de desacato fungiera como mecanismo de cumplimiento conexo a la acción de tutela. De ahí que la Sala lo integrara al diseño de coerción judicial de las órdenes de priorización dispuestas en el Auto 110 de 2013, estableciendo un balance entre el derecho al acceso a la administración de justicia de los usuarios del régimen de prima media, y la imposición de cargas soportables para Colpensiones y el ISS en liquidación (proporcionales a su capacidad de respuesta), de manera que los primeros tuvieran la oportunidad de buscar la satisfacción de sus derechos mediante apremio judicial, y los segundos la posibilidad de contar con capacidad de respuesta suficiente para atender dichos requerimientos⁴.

36. Adicionalmente, desde la comunicación del Auto 110 de 2013 el ISS en liquidación y Colpensiones tuvieron cerca de mes y medio para avanzar en el cumplimiento de los fallos judiciales del GP1 (incluidos aquellos afectados

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

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

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

con sanción por desacato), por lo que debieron adoptar las medidas conducentes para precaver la ejecución de las sanciones a partir del 30 de agosto de 2013⁵. En todo caso, en opinión de la Sala el ISS cuenta con herramientas para cumplir con el traslado de los expedientes del GP1, pues tiene discrecionalidad para organizar su operación de modo que buena parte de su capacidad de respuesta le permita satisfacer el traslado de los expedientes preferentes y los alusivos a peticiones radicadas ante Colpensiones, postergando momentáneamente el envío de las carpetas no prioritarias.

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

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

⁵ Por el contrario, en el Auto 182/13 la Corte Constitucional constató lo siguiente: “40. En el primer documento periódico Colpensiones no aportó información sobre su actual capacidad de respuesta, discriminada de acuerdo a los respectivos trámites que realiza en cumplimiento de sus obligaciones como administrador del régimen de prima media. No obstante, la Corte observa con profunda preocupación que pese al elevado cúmulo de respuestas pendientes, la capacidad de atención de Colpensiones ha disminuido. Así, en el plan de acción original Colpensiones reportó una “capacidad de atención mensual de la represa del ISS” de 23.200 solicitudes de reconocimiento de prestaciones pensionales, en tanto que en la actualización de dicho plan (tomada en cuenta en el Auto 110/13) se advierte que para el tópico en comento la capacidad de respuesta disminuyó a 19.900 contestaciones y, finalmente, que a julio 31 de 2013 esta se materializó en solo 18.795 respuestas (Cuadro 8 PIP).” 41. Inquieta igualmente el empleo que Colpensiones ha dado a la limitada capacidad de respuesta con que cuenta, ya que en un primer momento debe estar enfocada en los requerimientos de los grupos prioritarios, y dentro de estos al grupo de atención uno. Así, en la cohorte del 13 al 31 de julio (Cuadro 7 PIP⁵) se vislumbra que (i) la entidad destinó parte de su capacidad instalada a resolver 1.667 solicitudes de personas que no hacen parte de ninguno de los tres grupos prioritarios (personas que están percibiendo el pago material de una pensión); (ii) no existe claridad sobre 129 decisiones asignadas al grupo prioridad uno, ni de 813 ubicadas en el grupo dos bajo la denominación “mayores de 60 años y menores de 74 años”, respuestas que en realidad podrían no obedecer a dichos grupos prioritarios. De lo anterior; (iii) se percibe un empleo ineficiente de los recursos disponibles ya que dichas respuestas se habrían dado en desmedro de las prestaciones del grupo con mayor prioridad que aun no tiene satisfechas sus necesidades, pues en contraste solo se resolvieron 877 solicitudes de mayores de 74 años y 316 de personas en condición de invalidez, estando pendiente por resolver 1280 y 2.164 peticiones, respectivamente”.

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

39. No obstante lo expuesto, y en atención a la disparidad de criterios de los jueces de instancia sobre el alcance de las sanciones por desacato que se encontraban en firme con anterioridad a la comunicación del Auto 110 de 2013 (e incluso las adoptados con posterioridad), la Sala estima prudente reiterar brevemente algunos aspectos de la jurisprudencia constitucional sobre el trámite incidental de desacato⁶.

40. Desde sus primeras providencias la Corte Constitucional ha diferenciado entre el cumplimiento de las sentencias de tutela y el incidente de desacato. En sentencia T-458 de 2003⁷ estas disparidades se hicieron explícitas: (i) *“el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal”*; (ii) *“la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva”*; (iii) *“la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia”* y; (iv) *“el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”*.

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

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

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

⁷ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

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

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

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

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

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

RESUELVE

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

⁹ Ibidem.

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

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

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

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

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

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

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

Comuníquese y cúmplase,



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado



MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada



MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria

Año 2021 13.

