

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Novena de Revisión-**

AUTO 090 de 2014

Ref. Expediente T-3287521 (AC).
Por medio del que se hace seguimiento a las órdenes impartidas en los Autos 110, 202 y 320 de 2013 frente al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación.

Magistrado Sustanciador:
Luis Ernesto Vargas Silva

Bogotá, D.C., ocho (08) de abril de dos mil catorce (2014)

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

A continuación la Sala realizará seguimiento a las órdenes dictadas en los Autos 110, 202 y 320 de 2013 frente al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación (en adelante ISSL). Posteriormente, resolverá una solicitud de suspensión de las sanciones por desacato presentada por el ISSL.

**I. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES
DICTADAS EN LOS AUTOS 110, 202 y 320 DE 2013 FRENTE AL
ISSL.**

Antecedentes

1. El artículo 1 del Decreto 2013 de 2012 suprimió el Instituto de Seguros Sociales. El artículo 6 dispuso que la liquidación del ISSL se realizaría por la Fiduciaria La Previsora S.A., y que para ello el Ministerio de Salud y Protección Social suscribiría el respectivo contrato, con cargo a los recursos de la entidad en liquidación. Entre las funciones del liquidador, el artículo 7 del Decreto en comento estableció que este se encargaría de adoptar las

medidas necesarias para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad y, en particular, de aquellos que pudieran influir en la determinación de obligaciones a cargo de la misma.

2. El inventario de las carpetas prestacionales y la oportuna y correcta transferencia de los documentos con incidencia en el reconocimiento de prestaciones, resulta necesaria para la adecuada prestación del servicio de seguridad social en pensiones a cargo del administrador del régimen de prima media. Por esa razón el artículo 38 del Decreto 2012 reguló de forma general lo pertinente, y dispuso que los demás aspectos técnicos serían concretados por el Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Al respecto, indicó que *“La entrega de los archivos del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación a Colpensiones se deberá hacer mediante inventarios elaborados por cada Seccional, los cuales deberán hacerse de conformidad con las instrucciones que para este caso establezca el Archivo General de la Nación. En estos deberán identificarse los datos mínimos para la recuperación y ubicación de la información, tales como: nombre de la oficina productora, serie o asunto, fechas extremas (identificando mínimo el año), unidad de conservación (identificar en un registro número de caja y número de carpetas por caja) y soporte.// Se podrán utilizar para este propósito los inventarios que el Instituto de Seguros Sociales haya recibido como producto de contratos suscritos con otras entidades para la organización, procesamiento o intervención y, los inventarios que entreguen los funcionarios y servidores del Instituto sobre los archivos y documentos a su cargo”*. (Subrayado fuera del original)

3. A su turno, el artículo 40 del Decreto 2013 de 2012 creó el Comité Técnico de Archivo, que se encarga de formalizar el proceso de entrega y de fijar los aspectos técnicos específicos de traslado de los expedientes. El Comité está integrado por funcionarios del nivel directivo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, Colpensiones y el AGN. Mientras, el artículo 41 del Decreto, dispuso que *“El Archivo General de la Nación podrá establecer directrices especiales al proceso de entrega, previo análisis, entre otros, del volumen de documentos a entregar y de las implicaciones económicas, las cuales deberán ser informadas tanto al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación como a Colpensiones para su implementación”*.

4. En el Auto 110 de 2013 *“se probó a la Corte la presencia de una serie de dificultades y barreras en el proceso de envío de expedientes prestacionales con información completa por parte del ISS a Colpensiones”*, las que incidían en la respuesta oportuna de las solicitudes prestacionales por parte de Colpensiones y en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los usuarios. Para atender la situación, la Corte *“adoptó una serie de medidas dirigidas a (i) facilitar y vigilar la coordinación entre el ISS y Colpensiones en el cumplimiento de sus obligaciones en el trámite de transición del administrador del régimen de prima media; (ii) atender de forma urgente los*

requerimientos de los sectores más vulnerables de la población [y]; (iii) garantizar la respuesta pronta de las prestaciones con mayor potencial de salvaguarda sostenida del mínimo vital". Posteriormente, a través de los Autos 202 y 320 de 2013, el Tribunal Constitucional amplió las medidas de salvaguarda constitucional.

5. En el Auto 202 de 2013 la Corporación identificó la persistencia de problemas en el proceso de traslado de expedientes: *"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"*. En ese sentido, la Corte expresó su preocupación por *"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. || 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"*¹.

6. A su turno, en el Auto 320 de 2013 la Sala evidenció que entre los meses de octubre y diciembre de 2013 el ISS en liquidación suspendió el envío de expedientes a Colpensiones por problemas con el nuevo operador contratado para la referida remisión: *"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 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 cajas con expedientes prestacionales provenientes de Antioquia, San Andrés y Valle del Cauca. || La liquidadora del ISS no ha finalizado el proceso de identificación, inventario e intervención de los expedientes administrativos que deben ser remitidos a*

¹ Auto 202 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Colpensiones para resolver las peticiones pensionales y cumplir los fallos judiciales ordinarios y de tutela. Adicionalmente, Colpensiones reporta que se están presentando fallas en la calidad de los envíos efectuados por el ISS, pues ha encontrado diversas situaciones que infringen los protocolos de remisión acordados por las partes (entre ellas, sentencias ordinarias 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, profundizado la situación de vulnerabilidad iusfundamental de las personas que están a la espera de una decisión, y generado perplejidad sobre el momento en que se normalizaría el funcionamiento del nuevo administrador del régimen de prima media”².

7. En la presente oportunidad, la Corte establecerá el grado de cumplimiento de las órdenes impartidas frente al ISSL, precisando las obligaciones impuestas a la Liquidadora y contrastándolas con los esfuerzos y resultados reportados por el ISSL en el mes de febrero de 2014 y con los informes presentados por los órganos de control. La Sala resalta que la carga de la prueba en relación con el efectivo acatamiento de las órdenes dictadas en las providencias objeto de seguimiento 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. Igualmente, en aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe (Art. 83 C.P.), el Tribunal tiene por cierto el contenido de los informes del ISSL, 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 índole disciplinaria y penal pertinentes.

Concreción de las obligaciones impuestas al ISS en Liquidación en los Autos 110, 202 y 320 de 2013

8. A través de **Auto 110 de 2013** la Sala Novena de Revisión ordenó al apoderado general de la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en Liquidación, que en los cinco días siguientes a la comunicación de la providencia, **(1)** estableciera el inventario definitivo de los expedientes prestacionales pendientes de traslado a Colpensiones; **(2)** definiera la fecha en que entregaría la totalidad de expedientes a Colpensiones; **(3)** tomara las medidas necesarias para garantizar que los expedientes en poder del ISS en liquidación fueran transferidos en condiciones de calidad a Colpensiones. En particular, debía subsanar las fallas identificadas por los órganos de control e; **(4)** incluyera un vínculo en la página web de la entidad, de fácil visibilidad y acceso, en el que consignara un listado del número de expedientes pendientes de traslado, y el flujo semanal y mensual de los que se transfirieran a

² Auto 320 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Colpensiones. La información debía actualizarse por lo menos una vez por semana.

9. En el **Auto 202 de 2013** la Sala ordenó a la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en Liquidación, que **(5)** estableciera un plan de acción complementario a las funciones que había desarrollado 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 2013³ y; **(6)** dentro de los primeros diez días de cada mes informara a la Corte el avance, estancamiento o retroceso en el cumplimiento del referido plan de acción. En el mismo término, debía 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.

10. Finalmente, en el **Auto 320 de 2013** el Tribunal ordenó a la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en Liquidación, que **(7)** reanudara el envío en condiciones de calidad y en un volumen significativo, de los expedientes prestacionales físicos solicitados por Colpensiones, tomando las medidas necesarias para respetar los protocolos de traspaso y los acuerdos de traslado alcanzados con esa entidad y; **(8)** adoptara las medidas indispensables para evitar la interrupción y disminución en el flujo de expedientes prestacionales físicos a Colpensiones.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de establecer el inventario definitivo de los expedientes prestacionales pendientes de traslado a Colpensiones (obligación primera).

11. La determinación del inventario de expedientes prestacionales y demás documentos pendientes de envío a Colpensiones es uno de los aspectos más importantes en el proceso de transición en la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida, pues su consolidación es indispensable para la planeación acertada de los medios requeridos (capacidad de respuesta) por Colpensiones en la atención de las solicitudes de

³ Igualmente, la Corte dispuso que “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”.

las personas que radicaron sus peticiones ante el ISS, o que contando con una decisión del ISS, solicitaron ante Colpensiones un nuevo estudio prestacional.

12. El cumplimiento de esta orden desde un principio fue deficiente por parte del ISSL, al punto que a través de Auto 202 de 2013 la Sala Novena de Revisión tuvo que impartir órdenes adicionales para su efectivo acatamiento (Supra 5 y 9). Desde el inicio de la liquidación y hasta el mes de febrero de 2014 se observó un preocupante aumento periódico de los expedientes pendientes de traslado a Colpensiones, pasando de 80.000 al comienzo de la transición, a 337.665 con corte a 28 de febrero de 2014, lo que representa un inusitado incremento de casi cuatro veces respecto al valor inicial.

13. Posteriormente, en el Auto 320 de 2013 la Corte comprobó la persistencia de un estado de cosas inconstitucionales en el trámite de transición del administrador del régimen de prima media, entre otras cosas por la indeterminación del inventario de expedientes prestacionales del ISSL (Supra 6). En la mencionada providencia el Tribunal señaló que *“el liquidador del ISS en 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 cajas con expedientes prestacionales provenientes de Antioquia, San Andrés y Valle del Cauca.// 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 tutela”*.

14. Igualmente, en sus diferentes intervenciones ante la Corte, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación en relación con este punto. En su última presentación, reiteró su inquietud en los siguientes términos: *“A lo largo del proceso de liquidación del ISS, se ha observado la mejora continua de este, así como los esfuerzos realizados por la entidad para la determinación del universo de expedientes a trasladar a Colpensiones.//No obstante se debe precisar, que la indeterminación de la represa del ISS en liquidación, ha sido a lo largo del proceso, la barrera más grande, que ha impedido estimar por un lado la duración del proceso y por el otro la capacidad administrativa requerida por Colpensiones para dar respuesta en los términos establecidos en la ley”*⁴.

15. Pese a lo anterior, la Corte observa que entre los meses de diciembre de 2013 y marzo de 2014 el comportamiento del inventario prioritario del ISSL muestra una tendencia a la estabilización, lo que denotaría la pronta consolidación definitiva de su volumen, máxime si las nuevas solicitudes elevadas por Colpensiones referidas a trámites radicados en el ISS, no

⁴ Informe presentado ante la Corte Constitucional el 27 de febrero del presente año por el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, Norberto Acosta Rubio.

muestran un aumento desmesurado. De este modo, en lo concerniente a los expedientes *prioritarios digitalizados* el ISSL en informe del 18 de febrero de 2014 indicó que ha entregado un total de 335.813 expedientes, y se encuentra en proceso de análisis un acumulado de 35.449 solicitudes de carpetas, de las que ha depurado como universo objeto de entrega 6.522 que se encuentran en proceso de ubicación e intervención. Frente a las carpetas *físicas prioritarias* refiere que ha entregado 225.762 y se encuentran pendientes 110.050. Ahora bien, frente a los archivos decididos e incluidos en nómina que potencialmente pueden activarse, el ISSL señala que ha consolidado un total de 1.796.044.

16. Atención especial merece el asunto relativo a las 8.956 carpetas certificadas como “no existentes” por el ISSL en su informe de febrero, y por las cuales Colpensiones solicitó a esta Corte, por escrito y en la sesión técnica del 4 de marzo de 2014, impartir instrucciones para su reconstrucción. Luego del debate suscitado por esta cuestión y las explicaciones exigidas por la Corporación en la sesión técnica, el ISSL presentó informe en el que indica que *“la mesa técnica programada para el próximo 8 de abril de 2014 por la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social se encuentra conformada. // El ISS en Liquidación, como tuvo oportunidad de manifestarlo en el informe No. 9, adelantó una labor adicional frente a la preocupación de la Corte Constitucional expresada en la sesión técnica del pasado 4 de marzo de los corrientes, con relación a la depuración de los 8.956 registros, procediendo a realizar una serie de cruces de bases de datos adicionales, consistentes en: consultas con la Registraduría Nacional del Estado Civil; consulta con la Base Datos Única de Afiliados; consulta con bases de datos de otras entidades que reconocen pensiones (UGPP, FONPRECOM, FOMAG, FONCEP); consulta con base datos de Positiva Compañía de Seguros S.A. a fin de verificar reconocimiento de pensiones de invalidez.//Los resultados definitivos de esta labor serán presentados ante la mesa técnica del 8 de abril de 2014. Sin embargo, al realizar los cruces ya mencionados se ha evidenciado de manera preliminar: (i) un alto número de cédulas que corresponden a un universo de registros que no tuvieron coincidencia con las bases de datos consultadas, siendo posible errores en el registro; (ii) registros correspondientes a afiliados activos a los sistemas de salud y pensión de lo que se puede concluir que son ciudadanos activos en el sistema o que les falta algún requisito para poder acceder a la pensión y por lo tanto en el ISS en Liquidación bajo ese número de identificación no se evidencia la apertura de un expediente pensional; (iii) con estos números de cédula se encontraron que a estos solicitantes se les ha reconocido una pensión por otras entidades como UGPP, FOMAG entre otras”*.

17. Igualmente, Colpensiones presentó informe en el que precisa que se trata de 9.071 *solicitudes* de expedientes, y señala que luego de una depuración, encontró que 4.545 conciernen a casos cerrados con respuesta al peticionario, 1.061 aluden a asuntos que efectivamente se encuentran en trámite y que tienen la información disponibles para adoptar una decisión, 2.080 se refieren

a personas a las que fue necesario enviarles comunicación requiriendo documentos adicionales para responder la solicitud y, en 1.385 se trata de casos inexistentes o en los que nunca se radicó una petición prestacional.

18. Así las cosas, a pesar de las dificultades presentadas a lo largo del proceso en el cumplimiento de esta orden, la Sala declarará cumplida parcialmente la obligación de establecer el inventario definitivo de los expedientes prestacionales pendientes de traslado a Colpensiones, con corte a 30 de marzo de 2014. Lo anterior, sin perjuicio de los eventuales incumplimientos que puedan declararse con posterioridad a la notificación de esta providencia y a los resultados finales de la mesa técnica dispuesta para clarificar definitivamente la situación de las 9.071 solicitudes antes referidas. Al respecto, en respuesta al requerimiento efectuado por esta Corte, el ISSL en comunicación del 18 de marzo de 2014 certificó que *“dicho inventario sí puede ser susceptible de variaciones, en la medida que con ocasión de la gestión del archivo que se debe realizar en el marco del proceso liquidatario, se ubiquen más expedientes. En todo caso, el impacto sobre el inventario será muy inferior...”*.

Análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones de (i) transferir los expedientes prestacionales a Colpensiones en condiciones de calidad; (ii) reanudar el envío de carpetas pensionales a Colpensiones respetando los protocolos de traspaso y los acuerdos celebrados entre las partes; (iii) adoptar las medidas necesarias para evitar la interrupción y disminución en el flujo de expedientes prestacionales físicos a Colpensiones y; (iv) definir la fecha en que se entregarán a Colpensiones la totalidad de expedientes prestacionales (obligaciones tercera, séptima, octava y segunda, respectivamente).

19. Debido a que las consideraciones necesarias para realizar seguimiento a las obligaciones tercera, séptima, octava y segunda comparten elementos comunes, la Sala efectuará seguimiento conjunto a dichas órdenes.

20. La composición del inventario de expedientes del ISSL que debe ser enviado a Colpensiones es compleja, pues en él se incluyen diversas clases de documentos que cuentan a su vez con procedimientos diversos y específicos de traslado: (i) expedientes físicos y digitales necesarios para resolver sobre una petición prestacional radicada ante el ISS o sobre una solicitud radicada en Colpensiones que implicó la reactivación de un trámite concluido del ISS; (ii) expedientes físicos y con digitalización básica que potencialmente se pueden reactivar mediante la realización de una nueva petición en Colpensiones y; (iii) expedientes físicos y otros documentos cuya reactivación es improbable. La Sala se referirá en la presente oportunidad solo a las dos primeras categorías de documentos, por hacer referencia a peticiones en curso.

21. El volumen de envío de carpetas prestacionales *digitalizadas* por parte del ISSL a Colpensiones ha mostrado un comportamiento irregular entre los meses de julio de 2013 y enero de 2014. Así, en julio de 2013 el ISSL envió a Colpensiones 10.048, en agosto 48.465, en septiembre 9.422, en octubre ninguna, en noviembre 210, en diciembre 10.705 y en enero 11.219.

22. Como se observa, entre los meses de octubre y diciembre de 2013 se presentó una situación alarmante, ya que el ISSL suspendió el traslado de expedientes *digitalizados* a Colpensiones. Por esa razón, a través de providencia del 25 de noviembre de 2013 la Corte previno al apoderado general del ISSL para que adoptara las medidas indispensables para corregir la situación, en tanto que en Auto 320 de 2013 le ordenó reanudar inmediatamente la remisión de los anotados expedientes, tomando las cautelas necesarias para evitar que dicha interrupción se volviera a concretar.

23. Para justificar la suspensión de los envíos de carpetas digitalizadas, el representante del ISSL argumentó diferencias económico-contractuales con su proveedor de servicios Sistemas & Computadores S.A., que condujeron a la finalización del vínculo. Para remediar esa problemática el ISSL en un primer momento contrató con la empresa 4-72 la realización del proceso de digitalización, pero ante el presunto incumplimiento de las obligaciones por parte de esta última, restauró la relación con su antiguo proveedor, reanudando la remisión de expedientes digitalizados en un volumen aceptable en el mes de diciembre de 2013. Igualmente, ante cuestionamiento efectuado por esta Corte sobre la manera en que digitalizaría con posterioridad al 28 de marzo de 2014 los expedientes prioritarios pendientes de intervención, en informe del 18 de marzo de 2014 el ISSL indicó que procedería a “*prorrogar por un mes más, el contrato celebrado con la Empresa Sistemas & Computadores que vence el 28 de marzo de los corrientes, para la digitalización y entrega de dichos expedientes a Colpensiones en la medida en que sean depuradas las bases de datos y devueltas con los registros de cédula de causante o afiliado*”.

24. Bajo tal marco, la Corte declarará cumplidas las obligaciones de remitir los expedientes prioritarios *digitales* a Colpensiones, reanudar el envío de carpetas *digitales* luego de la interrupción de los meses de octubre y noviembre de 2013 y, adoptar las medidas necesarias para evitar la interrupción y disminución en el flujo de expedientes prestacionales con corte a 31 de marzo de 2014 (obligaciones tercera, séptima y octava). Lo expuesto, habida cuenta de la corrección del asunto y la reanudación del flujo de expedientes digitalizados a Colpensiones, según quedó consignado en el párrafo anterior. Sin embargo, la Sala advierte al ISSL que la justificación expuesta para excusar la interrupción en la remisión de expedientes resulta inadmisibles e inoponibles desde la óptica de protección de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media, pues era su obligación adoptar oportunamente las medidas indispensables para evitar la problemática que se presentó. El ISSL no tomó en cuenta las múltiples

dificultades presentes en el proceso de transición, las que merecen de parte de las entidades estatales la máxima atención enderezada a impedir el empeoramiento de la situación de los derechos fundamentales de las personas que esperan la respuesta de sus solicitudes pensionales.

25. Por el contrario, en lo atinente a las obligaciones referidas en el párrafo anterior, pero frente a los expedientes prioritarios físicos, la Sala las declarará incumplidas, ya que aunque el ISSL aportó información sobre los volúmenes de envío de dichas carpetas, no documentó claramente el flujo de traslados mensuales en el informe de febrero de 2014, lo que impide observar el comportamiento de estas obligaciones⁵.

26. De otra parte, sobre las obligaciones tercera, séptima y octava en su faceta de calidad en los envíos de carpetas prestacionales y respeto por los protocolos de traslado, la Sala constata que en el transcurso del proceso se han presentado discrepancias referidas al contenido de los protocolos de traspaso y su efectivo cumplimiento. Asimismo, la Procuraduría General de la Nación expresó su preocupación en relación con la conducta que Colpensiones ha mantenido en el trámite, afirmado que *“Existe una clara y manifiesta indecisión por parte de Colpensiones de no recibir los expedientes de prestaciones económicas debidamente organizados (1.240.459) tal como se estableció en el decreto 2013 de 2012 y que se encuentran con los respectivos Formatos Únicos de Inventario (FUI)”*; agregó que *“La no aceptación por parte de Colpensiones de recibir los expedientes escaneados, bajo el entendido que éstos deben estar debidamente digitalizados, atenta contra los derechos de los usuarios y así mismo, prolonga la respuesta de fondo dentro del término legal ya que el proceso de digitalización se surte en la ciudad de Bucaramanga previo envío del expediente revisando el protocolo de entrega”*; finalmente, sostuvo que *“Si Colpensiones asume lo más pronto posible sus funciones misionales, el ISSL puede dedicarse sólo y exclusivamente a su labor de liquidación (activos-pasivos) y no cumpliendo labores misionales propias de Colpensiones, por lo que se debe agilizar la entrega de los expedientes revisando el protocolo de entrega”*⁶.

27. Esta situación motivó que mediante Auto 028 de 2014 el Tribunal convocara una sesión técnica informal, en la que las accionadas explicaran a

⁵ Al respecto, en el informe de febrero de 2014 el ISSL refiere: *“Al 31 de enero de 2014, de un total de 335.813 digitalizados se habían entregado 225.764 expedientes físicos (67%), ya que se tiene que cumplir con un protocolo de revisión del 3% por cada entrega, el cual consiste en la revisión física de cada expediente folio a folio y la comparación de los mismos con las imágenes digitalizadas. Igualmente, se debe hacer la revisión de 28 columnas de los FUI revisando entre otros tipos de documento de identidad, número de cédula del causante, apellidos completos del causante, etc.¶Para el recibo físico de los 21.924 expedientes digitalizados durante el mes de diciembre de 2013 y enero de 2014 Colpensiones adicionalmente al protocolo descrito anteriormente, exigía para los expedientes de servidores públicos que el ISS en Liquidación certifique que en el expediente pensional se encuentran los 3 formatos CLEBP (Certificación de información laboral y salarial de servidores públicos) que en su momento el ISS debió solicitar a los afiliados de acuerdo con la Circular No. 13 del 18 de abril del 2007 emanada de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección”*.

⁶ Informe presentado ante la Corte Constitucional el 24 de febrero del presente año por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, Diana Margarita Ojeda Visbal.

la Corte las discrepancias surgidas en torno a la calidad de los envíos de expedientes y el respeto por los protocolos de remisión. En la sesión técnica del 4 de marzo las entidades accionadas presentaron un acuerdo que celebraron para superar sus diferencias y regularizar la transferencia de expedientes a Colpensiones en condiciones de calidad. Igualmente, en el octavo informe periódico al Tribunal Constitucional, Colpensiones indicó la suscripción de nuevos acuerdos con el ISSL, y reportó la normalización en la calidad actual de los envíos del ISSL.

28. Para la Corte es claro que el AGN como ente rector de la política pública archivística de la nación (Ley 80 de 1989), es el competente para coordinar los términos de envío de los expedientes del ISSL a Colpensiones, en el marco de la mesa técnica creada por el Decreto 2013 de 2012, e incluso para adoptar unilateralmente las directrices que estime pertinentes en aplicación de lo dispuesto en el artículo 41 del referido Decreto, ya sea para modificar los convenios firmados por el ISSL y Colpensiones, o para ajustar el proceso de traslado documental buscando mayor celeridad y seguridad en el trámite, en armonía con los principios que rigen la política pública archivística.

29. En cuanto a las objeciones expresadas por la Procuraduría General de la Nación, la Sala precisa que la remisión de los expedientes prestacionales hace parte de las tareas misionales del ISSL en su labor de liquidación (Supra 1 a 3). Los términos de traslado fueron dispuestos por el Decreto 2013 de 2012, los protocolos de remisión de expedientes proferidos por el Comité Técnico de Archivo del que hace parte el ISSL, y los acuerdos suscritos por el ISSL en donde se obligó libremente a observar determinados procedimientos particulares en el envío de expedientes.

30. En ese sentido, toda vez que el traslado documental debe respetar el Decreto 2013 de 2012, los protocolos y los acuerdos celebrados por las partes, la conducta de Colpensiones en principio se encuentra ajustada a dicha normatividad. No obstante, atendiendo a la persistencia de algunos problemas surgidos en el proceso de traslado de expedientes del ISSL, el Tribunal le ordenará al AGN y a la Superintendencia Financiera de Colombia que efectúen seguimiento continuo al cumplimiento de la regulación aplicable por el ISSL y Colpensiones en el proceso de traslado de expedientes y demás documentos, y le ordenará a esta última que fije una fecha cierta y definitiva en la que recibirá los diferentes tipos de expedientes que debe remitir el ISSL.

31. En ese orden de ideas, a pesar de las dificultades presentadas en cuanto a la calidad de los traslados de expedientes, el Tribunal declarará cumplida esta obligación con corte al 31 de marzo de 2014, precisando que las partes deberán acatar estrictamente la normatividad aplicable y las directrices que imparta sobre la materia el Archivo General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia.

32. Finalmente, en lo concerniente a la obligación de definir un momento cierto de traslado de los expedientes, el Tribunal observa que en informe del 19 de julio de 2013 el ISSL aseguró que la fecha de entrega definitiva de los expedientes digitalizados sería el 27 de septiembre de 2013, y de las demás series documentales el 30 de diciembre de 2013, plazos que no se cumplieron⁷. Posteriormente, en el informe del 18 de marzo de 2014 el ISSL presentó como fecha de entrega definitiva de las carpetas prioritarias *digitalizadas* el 28 de marzo de 2014, y refirió que la entrega de los expedientes cerrados incluidos en nómina se daría dentro de los siete meses siguientes a la suscripción de un contrato con un proveedor, en tanto que los restantes documentos se entregarían en un plazo de 18 meses.

33. Bajo tal marco, la Sala declarará parcialmente incumplida esta obligación, pues si bien el ISSL señaló la fecha de entrega definitiva de los expedientes prioritarios digitalizados, no expuso fecha cierta de traslado final de (i) los expedientes prioritarios físicos; (ii) los expedientes físicos y con digitalización básica incluidos en nómina y; (iii) los restantes documentos pendientes de traslado. Igualmente, luego de presentado el informe de abril de 2014, la Corte verificará el cumplimiento del plazo dispuesto para el 28 de marzo de 2014.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de incluir un vínculo en la página web de la entidad, de fácil visibilidad y acceso, en el que se consigne el número de expedientes pendientes de traslado, y el flujo semanal y mensual de los transferidos a Colpensiones (obligación cuarta).

34. Revisado el portal web del ISSL, la Corte constata la ubicación en la página de inicio, de los datos solicitados por el Tribunal en el Auto 110 de 2013. Empero, advierte que la información no se ha renovado una vez por semana como lo dispuso la anotada providencia, ya que la última actualización data del 28 de febrero de 2014. Asimismo, no se aprecia el flujo periódico de expedientes físicos a Colpensiones. Por las razones expuestas, la Sala declarará parcialmente incumplida la obligación bajo análisis.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de elaborar un plan de acción complementario, dirigido a la ubicación, inventario, alistamiento, intervención física y envío completo de documentos prestacionales a Colpensiones (obligación quinta).

⁷ Al respecto, en el mencionado informe señaló que “*El ISS en Liquidación realizará todas las gestiones necesarias para que al 27 de septiembre de 2013 se haya realizado la entrega total de los expedientes tanto inactivos como activos y conforme a las prioridades establecidas por la Corte, esto bajo el entendido de la aplicación de las instrucciones impartidas por el Archivo General de la Nación, según los lineamientos establecidos por el Decreto 2013 de 2012, para la entrega de expedientes a Colpensiones.*||Esta fecha se toma teniendo en cuenta que hasta el momento, el 27 de septiembre de 2013, es la fecha en la que culmina la liquidación del ISS”.

35. La Corte declarará cumplida esta obligación, toda vez que mediante informe del 10 de octubre de 2013 el ISSL presentó el plan de acción ordenado, el que reúne las pautas exigidas en el Auto 182 de 2013 y ha servido de parámetro para monitorear el proceso de traslado de documentos con incidencia prestacional a Colpensiones. Igualmente, para la Sala es relevante la ausencia de oposición o queja a dicho plan, por parte de Colpensiones, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de presentar informes periódicos de calidad (obligación sexta).

36. El Tribunal declarará cumplida esta obligación, pues el ISSL ha presentado dentro de los diez primeros días de cada mes los informes periódicos solicitados, los que en líneas generales reúnen las condiciones de calidad implementadas en el Auto 182 de 2013. Empero, la Sala ordenará al ISSL que en los próximos informes, sin perjuicio de la continuidad en la modalidad de reporte que viene empleando, discrimine las cifras sobre expedientes remitidos y pendientes clasificándolas según se trate de (i) carpetas prioritarias prestacionales digitalizadas; (ii) carpetas prioritarias prestacionales físicas; (iii) carpetas prestacionales incluidas en nómina con digitalización básica; (iv) carpetas prestacionales físicas incluidas en nómina y; (v) carpetas prestacionales de trámites inactivos de personas que no están incluidas en nómina, u otros documentos. La información deberá presentarse, además, en cuadros o gráficos que permitan distinguir los diversos tipos de trámites de remisión y su flujo mensual.

Medidas procedentes ante el incumplimiento parcial de las órdenes contenidas en los Autos 110, 202 y 320 de 2013 frente al ISS en Liquidación

37. En criterio de la Sala, no están dadas las condiciones para iniciar oficiosamente trámite incidental desacato en contra de Felipe Negret Mosquera en su calidad de apoderado general del ISS en Liquidación y destinatario actual de las órdenes dictas en los Autos 110, 202 y 320 de 2013 en lo concerniente al ISSL, pues aunque el Tribunal reprocha el incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en dichas providencias, descarta por el momento la configuración del elemento subjetivo necesario para eventualmente imponer una sanción por desacato (f.j. 62 a 64 Auto 320 de 2013).

38. La Corte reitera que *“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. Lo anterior, como es natural, sin perjuicio de las consideraciones y decisiones

⁸ Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

que los órganos de control respectivos, dicten en el ámbito de sus atribuciones y competencias.

39. En ese orden de ideas, si bien la Sala evidenció a lo largo del proceso diferentes incumplimientos por parte del ISSL, en la presente oportunidad constata que la mayoría de ellos han sido atendidos a través de la adopción de medidas conducentes para su superación, como se verificó en este proceso (Supra 11 a 36). Igualmente, esta conclusión encuentra respaldo en la posición de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

40. La primera, en su informe del 25 de febrero de 2014 puntualizó que *“De conformidad con los hechos y pruebas allegadas, sea lo primero informar que el ISS en Liquidación bajo la dirección del Dr. Felipe Negret Mosquera ha planeado, desarrollado y ejecutado todas las actividades tendientes a cumplir con las diferentes órdenes señaladas en los autos 110, 202, 320 de 2013 y 028 del 11 de febrero de 2014 y las funciones contenidas en el Decreto 2013 de 2012”*.

41. A su turno, la Defensoría del Pueblo en su intervención del 27 de febrero de 2014 apuntó que *“A lo largo del proceso de liquidación del ISS, se ha observado la mejora continua de este, así como los esfuerzos realizados por la entidad para la determinación del universo de expedientes a trasladar a Colpensiones...”*. Más adelante, resalta que *“Evaluadas las medidas adoptadas se considera que estas son adecuadas para superar los problemas propios de la liquidación del ISS y la entrada en operación de Colpensiones (...), pues el fin último del ISS con todas las medidas (...) es la entrega de la totalidad de expedientes en su poder, para que Colpensiones continúe con la administración del régimen de prima media”*.

42. Igualmente, al descartar de momento la configuración del elemento subjetivo indispensable para imponer eventualmente una sanción por desacato en el escenario de cumplimiento de las órdenes del juez de tutela, esta Sala de la Corte tomó en consideración los importantes esfuerzos desplegados por el ISSL y Colpensiones en la superación de las dificultades heredadas del Instituto de Seguros Sociales, el que ciertamente soportaba un estado de cosas caótico que derivó en su extinción y ha problematizado el proceso de transición en la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida⁹.

43. Así las cosas, en esta oportunidad la Sala se abstendrá de iniciar trámite incidental de desacato en contra del responsable del ISSL, y en su lugar le ordenará a la liquidadora, que dentro de los veinte días siguientes a la

⁹ Por esa razón, mediante Auto 088 de 2014 la Corte Constitucional vinculó al trámite de tutela a la Superintendencia Financiera de Colombia, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Salud y Protección Social, con miras a enjuiciar su eventual responsabilidad en la situación que dio origen al estado de cosas inconstitucionales de que tratan los Autos 110, 202 y 320 de 2013.

comunicación de esta providencia, adopte las medidas necesarias para superar los incumplimientos totales y parciales declarados en esta providencia y; que en lo sucesivo, remita copia del informe de que trata el numeral primero de la parte resolutive del Auto 320 de 2013 a la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia y al Archivo General de la Nación.

44. Igualmente, le ordenará a Colpensiones que en armonía con las fechas de entrega definitiva dispuesta por el ISSL, determine una fecha cierta de recibo definitivo de los expedientes físicos y con digitalización básica, de los trámites cerrados incluidos en nómina, y de los restantes documentos pendientes de envío por el ISSL y; que en lo sucesivo remita copia del informe de que tratan los numerales cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013 y sexto de la parte resolutive del Auto 320 de 2013, a la Superintendencia Financiera de Colombia y al Archivo General de la Nación, a este último únicamente en lo relacionado con el proceso de traslado documental del ISSL a Colpensiones.

45. Finalmente, la Corte le solicitará a la Superintendencia Financiera de Colombia y al Archivo General de la Nación, que en el marco de sus competencias efectúen seguimiento constante al trámite de traslado de expedientes del ISSL a Colpensiones, y en particular, al acatamiento de los protocolos y acuerdos de remisión y recibo de expedientes; adoptando, cuando lo estimen pertinente, las medidas especiales correctivas que sean del caso, en armonía con lo dispuesto por esta Corte en los autos dictados en el expediente de la referencia. Adicionalmente, a partir de la comunicación de esta providencia y hasta el 20 de agosto de 2014, la Superfinanciera realizará seguimiento al obedecimiento de las órdenes dispuestas en relación con Colpensiones, en especial las concernientes a las metas trazadas a 31 de julio de 2014 y los procesos de respuesta prestacional en condiciones de calidad. La Superfinanciera rendirá concepto a la Corte los días veinte de cada mes sobre el estado de la transición (avance, retroceso o estancamiento) y la factibilidad de normalización de la operación de Colpensiones a 31 de julio de 2014, efectuando las recomendaciones que estime pertinentes.

II. DECISIÓN SOBRE LA NUEVA SUSPENSIÓN DE SANCIONES POR DESACATO PEDIDA POR EL ISSL.

Antecedentes

46. En el Auto 320 de 2013 el Tribunal Constitucional precisó las dos modalidades de intervención excepcional del juez de tutela procedentes en el presente proceso de revisión de tutela (f.j. 90 a 119). En esta oportunidad, la Sala evaluará la aplicación de la segunda modalidad de intervención, que implica la suspensión transitoria de sanciones por desacato, pero en relación con el ISSL, en concordancia con el principio de igualdad ante las cargas públicas de los usuarios del régimen de prima media con prestación definida

afectados por el proceso de transición del ISS a Colpensiones (f.j. 91 a 100 A-320/13).

47. Como lo señaló la Corte en el Auto 320 de 2013, *“la procedencia de la modalidad de intervención constitucional consistente en la suspensión transitoria de las sanciones por desacato está supeditada a la demostración por parte de la entidad accionada de una comprometida y diligente 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”*.

48. En particular, *“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 cometido constitucional propuesto; necesaria, esto es, su empleo debe ser ineludible para alcanzar el cometido superior y representar la menos restrictiva entre todas las medidas posibles y; proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios esperados han de superar los perjuicios que la misma implique para el titular del derecho y la sociedad”*¹⁰.

49. Según precisó la Corte, esta modalidad de intervención *“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 y de la situación de los derechos fundamentales de los afectados, a fin de vigilar el cumplimiento de las metas propuestas y prevenir el eventual 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 que no gocen de suspensión de las sanciones por desacato a tutelas”*¹¹.

50. En su escrito a la Corte, el ISSL solicitó *“se extiendan los mismos beneficios otorgados al señor Presidente de Colpensiones en el Auto 320 de 2013, en cuanto a la suspensión de las sanciones por desacato en los mismos escenarios señalados en dicho pronunciamiento judicial, en cuanto dicha solicitud satisface el criterio de razonabilidad en tanto persigue la*

¹⁰ Auto 320 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹¹ *Ibidem*.

materialización de valiosos cometidos constitucionales, y es idónea ya que generan en el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación un ambiente operacional propicio para el logro de dichos cometidos”¹².

51. En sustento de su pedimento, el representante del ISSL argumenta que *“es importante destacar ante esa Sala de Revisión, los esfuerzos adelantados por parte del Instituto, en cabeza del suscrito representante legal como de todo el grupo de funcionarios que hacen parte del proceso liquidatorio, encaminados a cumplir las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a partir del Auto 110 y 320 de 2013, sustancialmente dirigidas a reanudar (después de las dificultades vividas con ocasión del cambio de operador encargado de la digitalización y escaneo de expedientes pensionales) el envío en condiciones de calidad y en un volumen significativo, los expedientes prestacionales físicos solicitados por Colpensiones, habiéndose tomado las medidas necesarias para respetar los protocolos de traspaso y los acuerdos de traslado, de lo cual se deja constancia en el presente informe, además de que se han implementado las medidas necesarias para evitar la interrupción y disminución en el flujo de expedientes prestacionales prioritarios entregados a Colpensiones. Como quedó acreditado en los oficios radicados ante esa Sala de Revisión los días 19 de Diciembre de 2013 y 13 de Enero de 2014, no sólo se reanudó el envío de expedientes pensionales solicitados por Colpensiones, sino que se hizo en un número muy importante, como se acreditó oportunamente y ahora en este informe; adicionalmente, se logró la consolidación del inventario final de expedientes prestacionales (otros documentos del ISS), además del traslado de expedientes a Colpensiones.//En el mismo orden de ideas, se ha hecho visible el flujo de remisión de expedientes prestacionales físicos a Colpensiones, desde el mes de julio de 2013 hasta el mes de febrero de 2014 (lo cual se evidencia en el presente informe), y se ha dado respuesta oportuna y satisfactoria a Colpensiones con respecto a las observaciones realizadas sobre las deficiencias en la calidad de los envíos efectuados por el ISS en liquidación, lográndose la suscripción de un Acta de desacuerdos y acuerdos (que se oficializará con ocasión de la sesión técnica del próximo 4 de marzo), encaminados a superar los inconvenientes y dificultades en la entrega de los expedientes pensionales”.*

52. Sobre la petición de suspensión de sanciones por desacato elevada por el ISS, la Procuraduría General de la Nación manifestó que con base en *“las actividades desplegadas por el Apoderado General del ISS en Liquidación para cumplir con lo ordenado en el Decreto de Liquidación y en lo ordenado por la H. Corte Constitucional en sus diferentes Autos, con el debido respeto consideramos viable suspender las sanciones por desacato al ISSL, bajo la misma línea establecida en el Auto 320 de 2013 para el Presidente de Colpensiones”.*

¹² Ibidem.

53. A su turno, la Defensoría del Pueblo sostuvo *“que la suspensión transitoria de los desacatos, también debe otorgársele a los funcionarios del ISS en liquidación, pues han demostrado la realización de diversos [esfuerzos] para culminar con la entrega de expedientes, además para superar uno de los principales problemas que señalaba la Defensoría del Pueblo a lo largo de los informes presentados a la Corte Constitucional, referido a la determinación del universo de expedientes a trasladar a Colpensiones.// Además, el hecho de no proporcionarles dicha prórroga, podría conducir a un estancamiento del proceso de entregas, pues se concentraría la capacidad del ISS en liquidación en defensa judicial dejando de lado el proceso de traslado de expedientes o rezagado el mismo”*.

54. En escrito radicado ante la Corte Constitucional el 25 de febrero de 2014, Alejandro Gaviria Uribe en su condición de Ministro de Salud y Protección Social, indicó *“que las cifras y los detalles que reporta el ISS en Liquidación, reflejan en forma acertada la aplicación de los correctivos que tienden a normalizar positivamente una situación de apremio que sólo ha podido ser afrontada con la participación decidida de todas las Entidades involucradas en dicha problemática, valga decirlo, a instancias de la Corte Constitucional”*. Agregó, que *“la solicitud formulada ante la Corte Constitucional por el Apoderado General de Fiduprevisora S.A., Entidad Liquidadora del Instituto de Seguros Sociales, consistente en la suspensión transitoria de las sanciones por desacatos dentro de acciones de tutela, en nuestro concepto, se compadece con los esfuerzos que de manera coordinada están adelantando las Entidades involucradas, especialmente el ISS en Liquidación y Colpensiones, medida provisional especial que ayudaría a que esos esfuerzos puedan tener los resultados que espera esa Corte, y especialmente la gran cantidad de población afectada por esta situación excepcional”*¹³.

¹³ En otros apartes de su intervención, el Ministerio de Salud y Protección Social señaló que *“La problemática a la que hace seguimiento la Corte tuvo un momento coyuntural entre los meses de octubre y diciembre de 2013, cuando hubo una interrupción en el flujo de entrega de expedientes a Colpensiones, principalmente por las dificultades que tuvo que solventar un nuevo operador archivístico (Servicios Postales Nacional S.A. 4-72), situación que se regularizó a mediados del mes de diciembre del año anterior, consolidándose una solución más definitiva en el mes de enero de 2014, con la nueva vinculación contractual del antiguo operador, de manera que se puedan atender de manera adecuada los requerimientos y protocolos exigidos por Colpensiones. Este esfuerzo presupuestal fue acompañado de la modificación de la estructura operativa que funciona al interior del ISS en Liquidación, haciéndola más robusta y apoyándola con las herramientas logísticas, administrativas y operativas requeridas para que se pudiera avanzar en la solución de las dificultades observadas”*. Indicó que *“Con el fin de que se avance en la normalización completa de la situación, al igual que la digitalización, entrega y utilización de los expedientes pensionales a ser recibidos por su destinatario misional cumpla con los cometidos requeridos, el ISS en liquidación y Colpensiones refrendaron un Acuerdo que fue avalado por el Archivo General de la Nación, que ha permitido que 1.796.044 de esos expedientes físicos puedan ser ingresados al proceso de reconocimiento prestacional y/o inclusión en nómina, independiente de que sea necesario seguir trabajando en la depuración de las bases de datos de las cédulas de los causantes y afiliados que han hecho nuevas solicitudes (o reiterado las existentes) y continuar con la ubicación de los expedientes prioritarios pendientes, lo cual se hace dentro del marco de las mesas de trabajo permanentes cuyos avances también se reportan a ese Tribunal Constitucional”*. Finalmente, resaltó que *“En tal sentido, consideramos pertinente resaltar que en esa “Acta de Acuerdos” suscrita por los representantes legales del ISS en Liquidación y de Colpensiones se consignaron los compromisos y las soluciones planteadas por cada una de las Entidades dentro de un marco de colaboración armónica, que también fue avalada por las cabezas de los sectores involucrados, la cual servirá como derrotero inmediato para continuar dando cumplimiento a los Autos*

55. En la sesión técnica del 4 de marzo de 2014 el Ministro del Trabajo Rafael Pardo Rueda y el Presidente de Colpensiones Mauricio Olivera González, apoyaron la solicitud de suspensión de las sanciones por desacato pedida por el ISSL. En síntesis, consideraron que esta medida permitiría responder de manera ordenada las solicitudes pensionales pendientes.

56. Tomando en consideración el resultado del seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas frente al ISSL en los Autos 110, 202 y 320 de 2013 efectuado en esta providencia, así como las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Archivo General de la Nación, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Colpensiones, la Sala considera que están dadas las condiciones para atender la solicitud de suspensión de sanciones por desacato elevada por el ISSL.

Términos en que se concede la suspensión de sanciones por desacato a órdenes de tutela solicitada por el ISSL

57. Previamente a concretar los términos de suspensión de las sanciones por desacato impuestas a los servidores del ISSL, la Sala estima pertinente precisar que (i) las medidas de suspensión a sanciones por desacato adoptadas en el proceso de la referencia han tenido por objeto primordial la salvaguarda de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media, y en especial, el respeto por el principio de igualdad ante las cargas públicas en la respuesta a las peticiones prestacionales. De ahí que estas medidas no representan “beneficios” en favor de los representantes de Colpensiones o del ISSL, sino medios de satisfacción de los derechos constitucionales en juego; (ii) la ausencia de pronunciamiento sobre una eventual prórroga a la suspensión de las sanciones por desacato del ISSL en el Auto 320 de 2013, obedece a la omisión de petición en ese sentido por parte del propio ISSL, y a la falta de seguimiento a las órdenes dictadas en su contra, aspectos que resultan necesarios para resolver sobre el particular ya que la decisión depende del comportamiento diligente observado por la respectiva entidad y; (iii) las obligaciones impuestas al ISSL y Colpensiones en la legislación y en los Autos 110, 202 y 320 de 2013, son distintas, y por ello, los plazos de suspensión de sanciones por desacato podrían ser diferentes, máxime si el juicio sobre la diligencia y responsabilidad en el acatamiento de estas por el ISSL y Colpensiones es independiente.

58. Por ello, la Sala reitera que *“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 constante vulneración iusfundamental por parte de las entidades accionadas. En ese sentido, (...) la Sala*

110, 202 y 320 de 2013, y especialmente a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional mediante Auto No. 028 de 2014”.

considera necesario modular la coacción que genera el incidente de desacato, pero con el único propósito de adecuarla al principio de equidad ante las cargas 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 [los Autos 110, 202 y 320 de 2013], y en esta providencia”¹⁴.

59. Preciado lo anterior, la Sala descende al estudio específico de la solicitud del ISSL. Toda vez que el pedimento se encamina a cobijar al ISSL con los mismos plazos concedidos a Colpensiones en el Auto 320 de 2013, el Tribunal únicamente analizará la procedencia de la suspensión en la imposición y ejecución de sanciones por desacato a órdenes de tutela que dispusieron el envío o remisión de un expediente prestacional físico o digitalizado a Colpensiones, necesario para resolver sobre una petición de incremento, reajuste o reliquidación pensional radicada en el ISS, pues el plazo de marzo 28 de 2014 otorgado a Colpensiones para atender las restantes peticiones ya se encuentra vencido.

60. El análisis del grado de acatamiento de las obligaciones más relevantes del Auto 110, 202 y 320 de 2013 frente al ISSL, demostró a la Sala que a pesar de la persistencia de diversas fallas a lo largo del proceso, el representante del ISSL ha observado una conducta encauzada a la corrección de las dificultades que se han presentado en el trámite de transición en la administración del régimen de prima media (Supra 37 a 42). En criterio de la Sala la suspensión de las sanciones por desacato en contra de los responsables del ISSL persigue importantes objetivos constitucionales, entre ellos, *“(i) garantizar en un escenario de equidad la respuesta de las peticiones y el cumplimiento de las órdenes judiciales que protegieron los derechos de los usuarios de la entidad, a través de la modulación del flujo de respuesta de Colpensiones en armonía con el principio de igualdad ante las cargas públicas; (ii) renovar la eficacia e idoneidad de la acción de tutela como medio de salvaguarda de los derechos fundamentales; (iii) buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y; (iv) propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de las operaciones de Colpensiones”¹⁵.*

61. Asimismo, la medida es necesaria frente a las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional, pues el otorgamiento de un plazo adicional al dispuesto en el Auto 110 de 2013 (31 de diciembre de 2013) para el envío de los expedientes prestacionales digitalizados y físicos, repercute favorablemente en la satisfacción de los imperiosos cometidos

¹⁴ Auto 320 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁵ *Ibidem*.

constitucionales señalados en precedencia; en especial, en la concentración de los esfuerzos de la entidad en la ubicación y digitalización mesurada de los expedientes no prioritarios, en un término razonable y armónico con el plazo concedido a Colpensiones para la contestación de las peticiones de reliquidación pensional (31 de julio de 2013), lo que además redundará en un ambiente operacional propicio para mejorar la calidad de los envíos y para el cumplimiento ponderado de las restantes obligaciones de liquidación del ISSL.

62. Finalmente, la medida es proporcional en sentido estricto ya que los solicitantes de una reliquidación, reajuste o incremento pensional, se encuentran disfrutando de un ingreso periódico (mesada) que les permite satisfacer su mínimo vital cuantitativo.

63. No obstante lo anterior, la Corte concederá la suspensión de las sanciones por desacato frente al ISSL, pero hasta el 15 de julio de 2014, pues para el acatamiento de los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 en relación con Colpensiones es indispensable que esta última cuente con los expedientes prestacionales de reliquidación, incremento o reajuste pensional, en fecha anterior al 31 de julio de 2014.

64. En suma, la Corte Constitucional accederá a la suspensión de las sanciones por desacato a órdenes de tutela pedida por el ISSL, en los siguientes términos:

<p>En relación con los servidores del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones, que se refieran a las siguientes prestaciones y pretensiones, y hasta las siguientes fechas:</p>	
<p>Trámites</p>	<p>Término de suspensión</p>
<p>Asuntos que impliquen la orden de remisión de un expediente prestacional físico y/o digital a Colpensiones, por cuestiones relativas a solicitudes de incremento, reajuste o reliquidación pensional, radicadas ante el ISS o Colpensiones.</p>	<p>Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por desacato hasta el 15 de julio de 2014.</p> <p><i>En relación con las solicitudes de incremento, reajuste o reliquidación pensional, la suspensión procederá siempre y cuando los peticionarios se encuentren recibiendo efectivamente el pago de una mesada pensional.</i></p>

65. Para dar aplicación a la medida de suspensión de las sanciones por desacato a sentencias de tutela frente al ISSL por asuntos relacionados con la reliquidación, el incremento o el reajuste de una pensión, la Sala dispondrá

que los jueces de la República al momento de resolver acciones de tutela en las que deban ordenar la remisión de un expediente prestacional del ISSL a Colpensiones o resolver solicitudes de sanción por desacato frente al ISSL por los asuntos referidos en el párrafo 64 cuadro único de esta providencia, seguirán las siguientes reglas:

1) El juez dispondrá que el ISSL envíe el expediente prestacional dentro del término correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el párrafo 64 cuadro único de esta providencia.

2) En relación con los servidores del ISSL se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones, concernientes a las prestaciones y trámites señalados en el párrafo 64 cuadro único de esta providencia, hasta la fecha allí indicada. Cuando la acción de tutela sea presentada por trámites diferentes a los precisados en el párrafo 64 cuadro único de esta providencia, no operará la suspensión de las sanciones por desacato en favor de los servidores del ISSL, y se observarán estrictamente las reglas fijadas en el numeral primero de la parte resolutive del Auto 320 de 2013.

3) La suspensión de las sanciones por desacato dispuesta en el Auto 320 de 2013 en relación con los servidores públicos de Colpensiones, mantiene su vigencia hasta la fecha prevista en dicha providencia y en los términos allí señalados.

66. En el evento de advertir el incumplimiento de lo dispuesto en esta providencia, la Corte evaluará la posibilidad de levantar la suspensión de las sanciones por desacato y adoptar en su lugar la primera modalidad de intervención constitucional referida en los párrafos 102 y 103 del Auto 320 de 2013. Igualmente, en cualquier momento la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República, podrán solicitar al Tribunal el inicio del trámite incidental de desacato en contra del responsable del ISSL, o el levantamiento de la medida de suspensión de las sanciones por desacato, cuando adviertan el injustificado incumplimiento de las órdenes de protección tomadas en el proceso de la referencia.

67. En los casos particulares el respeto judicial de los plazos otorgados en esta providencia se realiza a través de las sentencias de tutela y las figura de adopción de medidas de cumplimiento y trámite incidental de desacato, al interior de los respectivos procesos concretos cuyo conocimiento recae en los jueces de tutela de instancia, de conformidad con las partes allí involucradas. Lo anterior, en armonía con lo señalado en el párrafo 66 de esta providencia, y el numeral tercero de la parte resolutive del Auto 202 de 2013.

68. Finalmente, la solicitud de modificación del plazo dispuesto en el Auto 320 de 2013 para la remisión de expedientes del ISSL a Colpensiones para

los asuntos sobre los que no obra suspensión de sanciones por desacato pedida por el representante del ISSL y el Ministro del Trabajo en la sesión técnica del 04 de marzo de 2014, será negada por la Sala por las siguientes razones: (i) contrario a lo expresado por el ISSL y el Ministerio del Trabajo, el término referido en el Auto 320 de 2013 no es de 48 horas, sino de tres días y; (ii) el plazo de tres días se considera razonable si se tiene en cuenta que la sentencia judicial se limita a ejecutar una obligación impuesta por la legislación al ISSL hace varios meses, por lo que ciertamente esa entidad ha tenido tiempo suficiente para remitir los expedientes para su digitalización y posterior envío a Colpensiones.

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

RESUELVE

Primero.- Disponer con efectos *inter comunis* que a partir de la fecha de proferimiento de esta providencia y hasta el 15 de julio de 2014, por asuntos relacionados con la reliquidación, el incremento o el reajuste de una pensión, los jueces de la República al momento de resolver acciones de tutela en las que deban ordenar la remisión de un expediente prestacional del ISSL a Colpensiones o resolver solicitudes de sanción por desacato frente al ISSL por los casos referidos en el párrafo 64 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, seguirán las siguientes reglas: **1)** el juez dispondrá que el ISSL envíe el expediente prestacional dentro del término correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el párrafo 64 cuadro único de la parte motiva de esta providencia; **2)** en relación con los servidores del ISSL se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones, concernientes a las prestaciones y trámites señalados en el párrafo 64 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, hasta la fecha allí indicada. Cuando la acción de tutela sea presentada por trámites diferentes a los precisados en el párrafo 64 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, no operará la suspensión de las sanciones por desacato en favor de los servidores del ISSL y se observarán estrictamente las reglas fijadas en el numeral primero de la parte resolutive del Auto 320 de 2013 y; **3)** la suspensión de las sanciones por desacato dispuesta en el Auto 320 de 2013 en relación con los servidores públicos de Colpensiones mantiene su vigencia hasta la fecha prevista en dicha providencia, y en los términos allí señalados.

Segundo.- Declarar cumplidas las obligaciones quinta y sexta, en los términos dispuestos en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- Declarar cumplidas las obligaciones tercera, séptima y octava en relación con los expedientes prioritarios digitalizados, en los términos dispuestos en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto.- Declarar cumplidas las obligaciones tercera, séptima y octava en su faceta de calidad en los envíos de carpetas prestacionales y respeto por los protocolos de traslado, en los términos dispuestos en la parte motiva de esta providencia.

Quinto.- Declarar incumplidas las obligaciones tercera, séptima y octava en relación con los expedientes prioritarios físicos, en los términos dispuestos en la parte motiva de esta providencia.

Sexto.- Declarar parcialmente incumplida las obligaciones primera, segunda y cuarta, en los términos dispuestos en la parte motiva de esta providencia.

Séptimo.- Ordenar al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación que dentro de los veinte días siguientes a la comunicación de esta providencia, adopte las medidas necesarias para superar los incumplimientos totales y parciales declarados en esta providencia. En lo sucesivo, deberá remitir copia del informe de que trata el numeral primero de la parte resolutive del Auto 202 de 2013 a la Contraloría General de la República, a la Superintendencia Financiera de Colombia y al Archivo General de la Nación.

Octavo.- Ordenar a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, que dentro de los veinte días siguientes a la comunicación de esta providencia, en coordinación con el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, fije las fechas ciertas en que recibirá las diferentes clases de expedientes y documentos que debe remitir el liquidador del ISS.

Noveno.- Solicitar a la Superintendencia Financiera de Colombia y al Archivo General de la Nación que en el marco de sus competencias efectúen seguimiento constante al trámite de traslado de expedientes del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación a Colpensiones, y en particular, al acatamiento de los protocolos y acuerdos de remisión y recibo de expedientes. La Superfinanciera y el Archivo General de la Nación deberán adoptar, cuando lo estimen pertinente, las medidas especiales correctivas que sean del caso, en armonía con lo dispuesto por esta Corte en los autos dictados en el expediente de la referencia. Adicionalmente, a partir de la comunicación de esta providencia y hasta el 20 de agosto de 2014, la Superintendencia Financiera de Colombia realizará seguimiento al obediencia de las órdenes dispuestas en relación con Colpensiones, en especial las concernientes a las metas trazadas a 31 de julio de 2014 y los procesos de respuesta prestacional en condiciones de calidad. La Superfinanciera rendirá concepto a la Corte los días veinte de cada mes sobre el estado de la transición (avance, retroceso o estancamiento) y la factibilidad de normalización de la operación de Colpensiones a 31 de julio de 2014, efectuando las recomendaciones que estime pertinentes.

Décimo.- 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, ubique 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.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General