

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Novena de Revisión-

AUTO 276 de 2013

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

Magistrado Sustanciador:
Luis Ernesto Vargas Silva

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

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

CONSIDERACIONES

1. Teniendo en cuenta que el primer informe periódico (IP1) presentado por Colpensiones al Tribunal Constitucional en cumplimiento del numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013 no cumplió los parámetros mínimos que permitieran verificar el acatamiento a lo dispuesto en la mencionada providencia de medidas de protección iusfundamental, la Corte Constitucional dictó el Auto 182 de 2013 en el que precisó el contenido mínimo de los referidos reportes periódicos (*fj. 21 a 28 A-182/13*).
2. Al presentar el segundo, tercero y cuarto informe periódico (IP2, IP3 e IP4), paulatinamente Colpensiones incorporó algunos de los lineamientos previstos en el Auto 182 de 2013. Por medio de Auto 233 de 2013 la Corte efectuó análisis parcial de los IP 2 y 3, y realizó algunas consideraciones tendientes a la complementación del IP3.

3. Revisado el IP4 la Corte encuentra valiosos elementos de juicio, útiles para evaluar el cumplimiento del Auto 110 de 2013, como por ejemplo: (i) evolución de la entrega de expedientes por parte del ISS; (ii) estrategias de Colpensiones para responder al atraso de las solicitudes presentadas ante dicha entidad; (iii) reporte actualizado de indicadores de seguimiento; (iv) metas y avances en reconocimiento de pensiones y correcciones de historias laborales; (v) cifras sobre peticiones de pensión del ISS y Colpensiones resueltas y pendientes; (vi) datos discriminados según grupo de prioridad en relación con los requerimientos radicados ante el ISS; (vii) peticiones de Colpensiones fuera de término; (viii) cumplimiento de acciones de tutela según prelación; (ix) información sobre los escenarios de cumplimiento de sentencias ordinarias y enunciación genérica de algunas estrategias de flexibilización de trámites; entre otros datos relevantes.

4. Empero, el Tribunal constata igualmente la persistencia de diversas dificultades en la recolección de información, que impiden observar un panorama completo del proceso de acatamiento del Auto 110 de 2013. Entre otras falencias detectadas en el IP4, la Corte destaca las siguientes: (i) la entidad refiere el procedimiento de asignación de turnos al momento de presentación de solicitudes pensionales y de calificación de la pérdida de capacidad laboral, pero omite explicar si permite el libre ingreso en sus oficinas o si exige previamente la fijación de cita telefónica u otro procedimiento para el efecto, y si es así, tampoco indica el tiempo real de espera que aparentemente tendrían que soportar los usuarios; (ii) Colpensiones no reportó el número de reconocimientos pensionales pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo, a pesar de los requerimientos efectuados desde los Autos 182 y 202 de 2013¹; (iii) el IP4 no señala el número de sentencias ordinarias de la represa del ISS a las que Colpensiones habría dado cumplimiento en el periodo, no refiere la fecha probable de acatamiento total de estas decisiones, y aunque señala algunas estrategias que está evaluando para agilizar el trámite, no expresa la adopción de medidas concretas y suficientes, lo anterior a pesar de los requerimientos efectuados por esta Corte en auto del 18 de julio de 2013 y en los Autos 182 y 233 de 2013; (iv) no consignó cuadros en los que haga una relación de las cifras reportadas en cada mes frente a todos los aspectos que son objeto de seguimiento cuantitativo, pese a que en las distintas providencias la Corte ha solicitado información completa, en particular en el párrafo 23 del Auto 233 de 2013²; (v) no indicó

¹ En el Auto 182 de 2013 la Corte insistió en este aspecto: “[En el IP1] No se aporta información sobre trámites relevantes relacionados con el pago de la pensión. La documentación de estos elementos es importante ya que el goce efectivo de la pensión no se reduce a su reconocimiento formal. En ese sentido en sus próximos informes Colpensiones deberá aportar cifras que demuestren que está pagando las prestaciones que ha venido reconociendo, incluyendo datos sobre (i) decisiones administrativas que resuelven sobre un reconocimiento pensional o un recurso, notificadas y a la espera de enteramiento por sus beneficiarios y; (ii) reconocimientos prestacionales pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo”.

² Sobre este punto, en el IP4 Colpensiones indica que se encuentra analizando distintos medios de agilización de cumplimiento de las sentencias ordinarias, entre ellas la flexibilización de algunos requisitos. La Corte recibe con satisfacción las manifestaciones de la entidad, aunque continúa preocupada por el lento progreso en esta materia y la ausencia de medidas concretas que permitan obtener resultados importantes en el corto tiempo, máxime si estos reconocimientos fueron ordenados por los jueces de la República. Sin perjuicio de la decisión que adopte Colpensiones, el Tribunal estima que la entidad podría analizar la posibilidad de asumir

el número de peticiones de reliquidación radicadas ante Colpensiones pendientes de decisión; (vi) aunque aportó el total de recursos administrativos pendientes de decisión, no los discriminó según tipo de prestación y; (vii) si bien desde el IP3 la entidad manifestó el desarrollo de jornadas de notificación masiva en distintas ciudades, no aportó información sobre las fechas concretas en que se realizarían.

5. La Corte entiende que el reporte de determinada información en ocasiones puede resultar dispendioso, por ello en los Autos 182 y 233 de 2013 ha concedido periodos amplios para su suministro, precisando que si no cuenta con dichos datos la entidad podrá presentarlos con posterioridad, e incluso manifestar la imposibilidad de obtenerlos, justificando adecuadamente esa contingencia. No obstante, revisado el IP4 la Corte no advierte una justificación suficiente de estas prórrogas y carencias de información, por esa razón se ve obligada a concretar aún más el contenido específico de los informes periódicos, en particular en el segmento relacionado con las cifras que se deben presentar al Tribunal Constitucional.

6. Igualmente, aunque en ocasiones anteriores la Corte se limitó a monitorear la situación de las peticiones radicadas ante Colpensiones, debido a los importantes retrasos que la entidad presenta el magistrado sustanciador encuentra indispensable aplicar a Colpensiones, a partir de la presente providencia, un modelo de documentación semejante al empleado frente a la represa del ISS en liquidación. En ese sentido, sin perjuicio de la información que Colpensiones ha venido reportando, en el próximo informe periódico (IP5) debe incluir cifras sobre los siguientes trámites de la represa del ISS y de Colpensiones:

Cuadro 1

| | |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Clase de prestación o trámite</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pensión (vejez, invalidez y sobreviviente)</i> • <i>Reactivación de pensión.</i> • <i>Reliquidación o reajuste de pensión.</i> • <i>Indemnización sustitutiva.</i> • <i>Auxilios funerarios.</i> • <i>Trámite de recursos administrativos en sus diversas etapas.</i> • <i>Corrección historia laboral.</i> • <i>Notificación de actos administrativos por tipo de prestación.</i> • <i>Inclusión en nómina y consignación efectiva de la prestación.</i> • <i>Cumplimiento de sentencias ordinarias discriminadas de acuerdo con la prestación que se reconoce.</i> |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

un modelo transitorio que le permita emplear los controles de seguridad con posterioridad al cumplimiento de la decisión, y aplicarlos *ex ante* en las hipótesis en que encuentre elementos de juicio que la lleven a presumir un eventual fraude. Con todo, la Corte precisa que Colpensiones deberá tener en cuenta la necesidad de avanzar rápidamente en el acatamiento de las sentencias ordinarias, aplicando las medidas de seguridad del caso. Ciertamente el proceso de cumplimiento de sentencias ordinarias es uno de los puntos más neurálgicos del proceso que atraviesa en este momento la entidad, pues avanza a un ritmo extremadamente lento, afectando intensamente a los beneficiarios de la prestación, los que han padecido una larga espera producto del trámite administrativo inicial, el proceso judicial ordinario, y el trámite administrativo de cumplimiento de la decisión ordinaria.

| | |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Cumplimiento de sentencias de tutela, discriminadas de acuerdo con la petición que se responde o la prestación que se reconoce.</i> ◦ <i>Subsidio a la cotización.</i> ◦ <i>Auxilio para los ancianos en condición de indigencia.</i> ◦ <i>Calificación de la pérdida de capacidad laboral de primera oportunidad para efecto de reconocimiento de pensión de invalidez.</i> |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

7. En relación con cada uno de los anteriores trámites la entidad debe presentar cuadros o columnas que distingan entre los procedimientos de la represa del ISS y los de Colpensiones, y que contengan la siguiente información:

Cuadro 2

| | |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Información relevante</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Represa inicial ISS y línea base de medición Colpensiones.</i> ◦ <i>Nuevos ingresos mensuales del inventario de represa ISS y nuevas solicitudes mensuales radicadas Colpensiones.</i> ◦ <i>Trámites resueltos durante el mes de reporte y total pendiente, ISS y Colpensiones.</i> ◦ <i>Histórico de los trámites resueltos mes por mes, desde enero de 2013, ISS y Colpensiones.</i> ◦ <i>En el caso de Colpensiones, trámites que se encuentran dentro de término y trámites vencidos. Los trámites fuera de término deben estar desagregados de acuerdo a los meses de atraso, de menor a mayor, mes por mes hasta el de mayor mora.</i> ◦ <i>Fecha probable en que la entidad espera resolver el acumulado (represa del ISS o trámites fuera de término Colpensiones) del respectivo trámite, estableciendo cumplimientos proyectados mes por mes hasta la fecha probable designada (debe funcionar como meta mensual proyectada de cumplimiento para cada trámite, y contener la capacidad de respuesta mensual proyectada).</i> ◦ <i>En relación con los trámites de la represa del ISS debe discriminar la información de acuerdo al trámite y grupos prioritarios, en tanto que en relación con Colpensiones la desagregación solo debe darse por tipo de trámite.</i> ◦ <i>Colpensiones podrá organizar la información de la manera que estime pertinente, conciliando los requerimientos de simplificación, completitud y claridad del reporte.</i> ◦ <i>Para evitar la incorporación de cuadros grandes o complejos que dificulten el entendimiento de los datos (Cuadros 11, 12 o 14 IP4) la entidad podrá dividir o separar la información.</i> |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

8. Además de los anteriores segmentos fijados para cada trámite individualmente considerado, la entidad debe, entre otras cosas, (i) aportar datos totalizados en relación con las prestaciones y grupos de prioridad, y los asuntos radicados en Colpensiones; (ii) luego de explicar las metas y estrategias de cada uno de los segmentos del informe, las mismas se deben sintetizar en un cuadro con la designación de su fecha probable de cumplimiento, inicio o ejecución, según el caso y; (iii) incluir párrafos en los que a) explique adecuadamente el incumplimiento de las metas previas y la

ausencia de información sobre tópicos no reportados y, b) fije su posición sobre el conjunto de la situación y la fecha probable de normalización de la operación de Colpensiones. Todo lo expuesto sin perjuicio de (iv) la obligación de seguir los parámetros trazados en los párrafos 21 a 28 del Auto 182 de 2013 y; (v) mantener los indicadores y criterios relevantes que ha presentado en los anteriores informes periódicos.

9. La Corte encuentra prudente insistir en la necesidad de completitud de la información presentada en los reportes periódicos, ya que al momento de adoptar sus decisiones el Tribunal Constitucional debe contar con un panorama suficiente que le permita adecuar sus órdenes a las necesidades y capacidades de las accionadas, en armonía con las capacidades y necesidades de los usuarios de la entidad. La Corte reitera que *“los informes dispuestos en el Auto 110 de 2013 constituyen herramientas de medición que buscan establecer el estado de cosas del proceso de descongestión del ISS en liquidación y Colpensiones, determinar el grado de realización del plan de acción e identificar las fallas existentes con miras a adoptar medidas conducentes a su superación”*. De ahí que *“al presentar el escrito la entidad deberá tener en cuenta (i) que la información suministrada y los indicadores (cualitativos y cuantitativos) empleados tienen que reunir condiciones mínimas de calidad y transparencia. En ese sentido es indispensable que concilie, de una parte, el objetivo de ilustración suficiente de los avances, estancamientos o retrocesos del plan de acción y, de otra, el riesgo de suministrar contenidos intrascendentes que dificulten el seguimiento de las medidas de protección; (ii) que los requerimientos efectuados por esta Corte y los órganos de control se deben atender de manera completa, oportuna y de fondo, máxime si tienen el encargo de realizar seguimiento a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013; (iii) que debe tomar las precauciones pertinentes para evitar la eventual omisión de información relevante, en particular si ella se refiere a fallas o acciones de la entidad que repercutan negativamente en la garantía de los derechos fundamentales de los beneficiarios y afiliados del sistema pensional, o de aspectos en los que se advierte un lento o nulo progreso y; (iv) que la información ha de ser presentada de manera sencilla, comprensible para la Corte, los órganos de control y los usuarios de Colpensiones”*³ (énfasis añadido).

10. Finalmente, el Tribunal precisa que en lo sucesivo podría ordenar el desglose del informe periódico⁴ en aquellos eventos en que no cuente con los requisitos mínimos de admisibilidad contenidos en el Auto 182 de 2013, y

³ Auto 182 de 2013, f.j. 27 y 30.

⁴ En auto del 22 de octubre de 2013 la Corte desglosó y devolvió el tercer anexo del informe presentado por el ISS, al encontrar que no cumplía los requisitos dispuestos por el Tribunal. Al respecto manifestó: *“Revisado el documento presentado por el ISS en liquidación, el Tribunal encuentra que el tercer anexo no cumple uno de los requisitos formales mínimos dispuestos en el Auto 182 de 2013 (referido en el párrafo anterior), pues consta de una voluminosa serie de cuadros descontextualizados que no contienen información procesada o analizada que aporte elementos importantes de juicio para el seguimiento de los Autos 110 y 202 de 2013”*.

disponer su devolución con las consecuencias que ello conlleva⁵, salvo que en el respectivo reporte periódico el interviniente justifique adecuada y suficientemente la ausencia de la información requerida. La Corte dispondrá que la documentación solicitada en la presente providencia se entregue en el próximo reporte periódico.

11. Ahora bien, revisado el IP4 la Corte observa la siguiente situación. En el IP4 Colpensiones manifiesta que (i) cumplirá a 31 de diciembre de 2013 el objetivo de resolver las solicitudes de pensión de los grupos de prioridad 1, 2 y 3 del Auto 110 de 2013, en tanto que las peticiones del grupo de atención 4 solo estarían satisfechas entre los meses de febrero y marzo de 2014. Lo anterior con base en el inventario actual de la represa, sin contar las nuevas entregas del ISS que se realizarán con posterioridad al IP4 y; (ii) que se encuentra priorizando el cumplimiento de las sentencias de tutela, de acuerdo al respectivo grado de prevalencia de cada uno de los grupos 1, 2, 3 y 4. Adicionalmente, la Corte (iii) infiere la existencia de un elevado número de peticiones (y recursos administrativos) de reliquidación pensional radicadas ante Colpensiones, pendientes de contestación y; (iv) observa un elevado número de trámites de pensión de Colpensiones fuera de término.

12. Este último escenario genera varias preocupaciones importantes al Tribunal. En primer lugar, la extensa espera en la respuesta de las peticiones de pensión de los solicitantes del ISS, y el acumulado fuera de término en el caso de Colpensiones, impacta de forma intensa el mínimo vital de las personas que tendrían derecho a la prestación, las que debido al deterioro de sus condiciones físicas o mentales se ven en imposibilidad de realizar actividades productivas que reviertan en la probabilidad de contar con los ingresos necesarios para su digna subsistencia. El paso del tiempo torna más gravosa la infracción constitucional y debilita profundamente la capacidad de asunción de cargas públicas de los afectados.

13. En segundo lugar, el elevado número de trámites pendientes del GP4 (este grupo ascienden a 81.821 peticiones, distribuidas en 4.176 auxilios funerarios, 10.398 indemnizaciones sustitutivas y 67.247 reliquidaciones) y el probable cúmulo de solicitudes de reliquidación radicadas ante Colpensiones⁶, podría implicar que a partir del 1 de enero de 2014 la entidad tome la decisión de destinar un importante porcentaje de su capacidad de respuesta para atender la acumulación de peticiones de estos colectivos, desplazando la contestación de las solicitudes de pensión pendientes del ISS y las radicadas directamente ante

⁵ El informe se tendría por no presentado y la Corte podría iniciar inmediatamente el trámite incidental de desacato, sin perjuicio de la eventual compulsión de copias disciplinarias.

⁶ La Corte desconoce el número de peticiones de reliquidación radicadas en Colpensiones y pendientes de resolución, pues la entidad se ha negado a aportar dicha información a pesar de los requerimientos efectuados en los Autos 182 y 233 de 2013. La Corte resalta que la documentación completa de la situación de Colpensiones es necesaria para adoptar decisiones apegadas a la realidad, y armónicas con las necesidades de la entidad y los usuarios del régimen de prima media. Sin embargo, a partir de un análisis conjunto de los cuadros 18 y 19 del IP4, el Tribunal intuye que dicho número es elevado y podría corresponder a una fracción de la casilla "otras solicitudes" del cuadro 18, las que con cohorte a 31 de octubre ascenderían a 85.100.

Colpensiones⁷, con lo que se generaría una priorización en favor de los colectivos que ya tienen satisfecho su mínimo vital cuantitativo y en contra de los que aún no cuentan con un ingreso periódico.

14. En tercer lugar, luego del 1 de enero de 2014 la concentración de esfuerzos de la entidad en la respuesta de las solicitudes con trámite de tutela o sanción por desacato aparejaría lesiones importantes sobre el principio de equidad en relación con las personas que se abstengan de acudir al proceso de tutela, pues se generaría una priorización de los primeros en contra de los segundos. Estos últimos tendrían que soportar periodos de espera más amplios a pesar de encontrarse en un estado de necesidad semejante, o incluso peor en la hipótesis de las personas de escasos recursos o carentes de una cultura de conocimiento y empoderamiento de la situación de sus derechos (por su condición social determinados colectivos no cuentan con ingresos suficientes para cubrir los costos de asistencia profesional de abogacía, o desconocen el funcionamiento, gratuidad y efectividad de la acción de tutela).

15. En cuarto lugar, la priorización indefinida de las solicitudes que son objeto de acción de tutela convierte un recurso judicial de excepción, en un medio judicial general que a la larga podría llevar a su pérdida de eficacia en relación con los usuarios de Colpensiones, debido a la masificación de la misma⁸. Por esa razón, es necesario normalizar el proceso de reconocimiento pensional, para que la tutela no se transforme en un trámite indispensable de este.

16. En vista de este contexto, y con el ánimo de garantizar con posterioridad al 1 de enero de 2014 la respuesta de las peticiones de los usuarios de Colpensiones en un plano de celeridad, calidad y equidad, la Corte estudiaría, luego de la presentación del IP5, la posibilidad de dictar medidas de protección constitucional, que entre otras cosas impliquen que Colpensiones (i) amplíe o agilice su capacidad de respuesta; (ii) refuerce sus mecanismos de revisión de calidad de actos administrativos; (iii) continúe con la presentación de reportes periódicos y; (iv) reorganice su operación, ordenando la creación de grupos de atención diferenciados por tipo de prestación, en los que la entidad tendría que destinar la mayor parte de su producción a la respuesta de

⁷ Sobre este punto resulta importante reseñar los altos volúmenes de peticiones de pensión radicados en Colpensiones que se encuentran con términos vencidos, y la amplitud de dichos periodos de vencimiento (Cuadros 18 y 19 IP4).

⁸ Un panorama semejante de pérdida de eficacia del remedio constitucional fue el que encontró la Sala al proferir el Auto 110 de 2013, pues ni siquiera los fallos de tutela con sanción por desacato estaban siendo objeto de cumplimiento por la entidad. Por ello en el Auto 182 de 2013 la Corte pidió información sobre el inventario de acciones de tutela pendientes de atención por parte de Colpensiones, y en el Auto 202 de 2013 adoptó medidas para facilitar la identificación de las mismas con miras a su atención. La Corte considera que una priorización de las mismas genera pequeñas inequidades entre los integrantes del respectivo grupo de priorización, pero que dicha medida resulta necesaria y proporcionada con el preciso fin de mejorar la capacidad de respuesta de la entidad, y renovar la efectividad de la acción constitucional. Lo anterior **siempre y cuando** la medida sea **transitoria** y respete los órdenes prioritarios 1, 2 y 3, como lo ha venido haciendo hasta ahora Colpensiones. Sin embargo, luego del 1 de enero de 2014 dicha priorización podría darse en favor de los colectivos que solicitan reliquidación y que por tanto sí cuentan con un ingreso periódico, lo que no se muestra razonable pues afectaría desproporcionadamente a los potenciales beneficiarios de una pensión que no tienen satisfecho su mínimo vital cuantitativo. En un sentido semejante puede consultarse el párrafo 35 del Auto 202 de 2013.

las peticiones de pensión, y de aquellas que no sean objeto de sanción por desacato de tutela, de acuerdo al sistema de turnos según la fecha de radicación⁹, reservando solo una fracción menor de su capacidad a los trámites materia de incidente de desacato de tutela. Esta medida buscaría que el primer grupo resuelva las solicitudes prestacionales atendiendo predominantemente a la fecha de radicación de la petición, independientemente de que la misma sea objeto de acción de tutela o sanción por desacato. El segundo grupo, por su parte, permitiría el adelantamiento del turno para efecto de cumplir una acción de tutela en la que se ha impuesto sanción por desacato.

17. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta los importantes esfuerzos que Colpensiones ha reportado en los informes periódicos, y el anunciado cumplimiento de buena parte de los órdenes de priorización 1, 2 y 3, la Corte encuentra prudente otorgar a la entidad la oportunidad de planificar dos escenarios probables de atención en los que incluya la posibilidad de suspensión de los incidentes de desacato por un periodo prestablecido, pero únicamente en relación con los aspectos concernidos al reconocimiento y pago de una reliquidación pensional¹⁰. En esa dirección, en el IP5 Colpensiones podría presentar un plan de acción que contemple por lo menos los siguientes escenarios: (i) la suspensión de las sanciones por desacato de las solicitudes de reliquidación o reajuste pensional de la represa del ISS, hasta una fecha precisa que no resulte desproporcionada para los solicitantes, los que ciertamente ya han soportado amplios periodos de espera y; (ii) la suspensión de las sanciones por desacato de las solicitudes de reliquidación o reajuste pensional de la represa del ISS y de las de Colpensiones, hasta una fecha exacta que en el caso de los peticionarios del ISS no podrá superar el 28 de marzo de 2014, y en la hipótesis de los solicitantes de Colpensiones su solución se dé en un plazo razonable, aunque posterior a los del ISS quienes tendrían prelación debido al prolongado tiempo de espera que han soportado (distribución equitativa de cargas entre usuarios ISS y Colpensiones).

⁹ En relación con el sistema de turnos la Corte en Auto 110 de 2013 manifestó: *"En condiciones normales la respuesta real de los derechos de petición pensional y el cumplimiento material de las órdenes contenidas en las sentencias judiciales se realiza atendiendo al sistema de turnos de manera que las solicitudes se resuelven en los términos legales y en arreglo a la fecha de radicación de la petición (SU-975/03 fj.3.2.2.), mientras que las decisiones judiciales se acatan en los términos en ellas fijados, en armonía con el momento de notificación de las mismas."*

¹⁰ En el Auto 202 de 2013 el Tribunal Constitucional estudió una solicitud de suspensión hasta el 31 de diciembre de las sanciones por desacato del GPI, pedida por el ISS en liquidación. En dicha ocasión la Sala negó la pretensión por las siguientes razones: (i) el incidente de desacato es un medio legítimo de cumplimiento de los fallos de tutela, y un derecho del que gozan los accionantes como titulares de la garantía al acceso a la administración de justicia. Por esa razón la restricción de este derecho solo es posible excepcionalmente y bajo estrictas condiciones que respeten el principio de proporcionalidad; (ii) en el caso concreto el ISS no justificó adecuadamente la solicitud ya que no refirió los esfuerzos o medidas concretas adoptadas para avanzar en el aumento de su capacidad operativa, ni señaló qué previsiones específicas tomó para adaptarse a los desafíos que enfrentaba la entidad; (iii) las cargas impuestas al ISS en liquidación luego de la adopción del Auto 110 de 2013 disminuyeron ostensiblemente, siendo objeto de posibles desacatos solo frente a un grupo minoritario que no pondría en riesgo la capacidad de respuesta de la entidad; (iv) la medida pedida por el ISS afectaba el segmento poblacional más vulnerable (GPI) que no cuenta con un ingreso periódico; (v) desde el 12 de julio hasta el 30 de agosto de 2013, el ISS había tenido tiempo suficiente para precaver la reactivación de los incidentes de desacato del grupo de mayor vulnerabilidad (fj. 32 a 38 A-202 de 2013) y; (vi) el diseño escalonado del Auto 110 de 2013 impedía la adopción de un término común de suspensión de los desacatos.

18. La eventual aceptación de la petición de suspensión de incidente de desacato referida en el párrafo anterior implicaría la prolongación parcial de las medidas adoptadas en el Auto 110 de 2013, por lo que estaría supeditada al grado de cumplimiento de este último. En ese sentido Colpensiones debería (i) garantizar el cumplimiento total o mayoritario de los requerimientos de los GP1, GP2 y GP3 a 31 de diciembre de 2013, lo que conllevaría la respectiva notificación del acto administrativo que los resolvió, y en el caso de aquellos solicitantes que lograron el reconocimiento de la pensión, su efectiva inclusión en nómina de pensionados con pago material de la misma¹¹; (ii) asegurar el respeto de los órdenes prioritarios del Auto 110 de 2013 frente a los nuevos trámites de la represa del ISS que envíe la liquidadora; (iii) demostrar que la medida representaría un avance significativo en la disminución de los tiempos de espera de las solicitudes de pensión fuera de término de los usuarios que radicaron la petición directamente ante Colpensiones, y la priorización del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; (iv) certificar la calidad de los actos administrativos que resuelven sobre el reconocimiento de las diversas prestaciones; (v) presentar medidas concretas que agilicen el cumplimiento de las sentencias ordinarias; (vi) justificar el incumplimiento o cumplimiento parcial de las medidas dictadas en el Auto 110 de 2013, indicando las acciones concretas adoptadas para corregir la situación; (vii) tomar en consideración que la suspensión de sanciones por desacato deberá ser transitoria y por un término preestablecido; (viii) precaver el incremento de expedientes provenientes del ISS, en tanto no se trata de un hecho sobreviniente sino de una práctica generalizada de la liquidadora; (ix) presentar proyecciones mensuales y realistas de cumplimiento de las reliquidaciones y demás prestaciones, de modo que se advierta el logro futuro de la meta propuesta; (x) adoptar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sea suficiente para cumplir con el plan que presentaría a la Corte y; (xi) justificar suficientemente la necesidad de la nueva restricción iusfundamental del colectivo que se afectaría con la medida¹².

19. El Magistrado sustanciador precisa (i) que aun cumpliendo Colpensiones los anteriores requisitos, la adopción de una eventual suspensión de los incidentes de desacato de los trámites de reliquidación está supeditada a la

¹¹ No se trata de un requisito sobreviniente, pues desde el Auto 182 de 2013 la Corte insistió en este punto en el fundamento jurídico 46: “[En el IP1] *No se aporta información sobre trámites relevantes relacionados con el pago de la pensión. La documentación de estos elementos es importante ya que el goce efectivo de la pensión no se reduce a su reconocimiento formal. En ese sentido en sus próximos informes Colpensiones deberá aportar cifras que demuestren que está pagando las prestaciones que ha venido reconociendo, incluyendo datos sobre (i) decisiones administrativas que resuelven sobre un reconocimiento pensional o un recurso, notificadas y a la espera de enteramiento por sus beneficiarios y; (ii) reconocimientos prestacionales pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo*”.

¹² Para esto último debería, entre otras cosas, sintetizar los logros materializados por la entidad con posterioridad a la comunicación del Auto 110 de 2013; demostrar de qué manera la intervención del Tribunal Constitucional le permite a Colpensiones avanzar hacia su normalización y; acreditar que la eventual limitación de los derechos a la seguridad social y al acceso a la administración de justicia de los usuarios que tienen pendiente la repuesta de su petición de reliquidación o reajuste pensional, respetará los lineamientos del juicio de proporcionalidad compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (Sentencias C-616 de 2002, C-677 de 2004, C-923 de 2005 y C-703 de 2010, entre otras).

decisión unánime o mayoritaria de los integrantes de la Sala y; (ii) que de rechazarse la probable petición de Colpensiones, la Corte tendría que analizar la adopción de medidas que en todo caso salvaguarden el principio de igualdad en la respuesta de las peticiones de los usuarios de Colpensiones de conformidad con el sistema de turnos, por lo que podría disponer que a partir del 1 de enero de 2014 la entidad debería reorganizar su funcionamiento de modo que solo una fracción minoritaria de su capacidad de respuesta esté destinada a la atención de las peticiones cuyo cumplimiento sea producto de la coacción que genera una sanción por desacato, pues de lo contrario los usuarios que no acudan a la acción constitucional verían desplazadas sus peticiones desproporcionadamente (*Supra 16*).

20. Asimismo, teniendo en cuenta que el señor Defensor del Pueblo y la señora Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social han acompañado el proceso de transición del ISS a Colpensiones desde la creación de esta última, y que han desempeñado un rol fundamental en el seguimiento de lo dispuesto en el Auto 110 de 2013, la Corte solicitará que en el evento en que Colpensiones pida la suspensión de las sanciones por desacato de las peticiones de reliquidación pensional, rindan concepto dentro de los tres días siguientes a dicha solicitud, manifestando su posición y expresando su concepto sobre el cumplimiento de los lineamientos referidos en el párrafo 18 de esta providencia. Para los mismos efectos la Corte remitirá copia de esta providencia al representante del ISS en liquidación.

De conformidad con lo expuesto el magistrado sustanciador,

RESUELVE

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

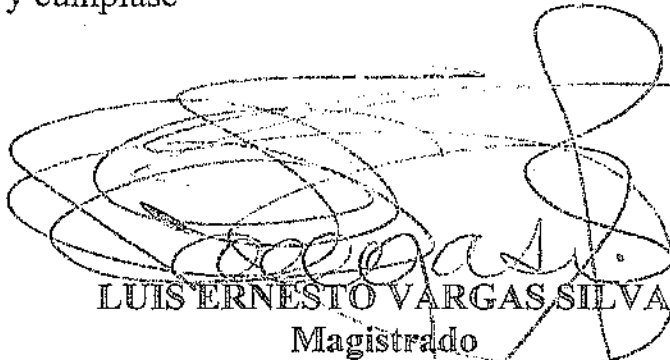
Segundo.- Solicitar al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, que en el evento en que Colpensiones pida en el informe periódico de diciembre, la suspensión de las sanciones por desacato de las peticiones de reliquidación pensional de los usuarios del régimen de prima media administrado por Colpensiones, rindan concepto dentro de los tres días siguientes al recibo de la copia del mismo, manifestando su posición y expresando su concepto sobre el cumplimiento de los lineamientos referidos en el párrafo 18 de esta providencia. Para los

mismos efectos la Corte remitirá copia de esta providencia al representante del ISS en liquidación.

Tercero.- Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro del día siguiente a la comunicación de esta providencia, ubique copia del presente auto en la página web de la entidad, en el espacio destinado para los documentos relativos al plan de acción de Colpensiones.

Cuarto.- Remitir copia de esta providencia al Defensor del Pueblo, a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y al representante del Instituto de Seguros Sociales en liquidación.

Comuníquese y cúmplase



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado



MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria

