

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

**AUTO 110 de 2013**

**Ref. Expediente acumulado  
T-3287521**

Acción de tutela instaurada por *Raúl*<sup>1</sup> y otros, en forma separada contra el Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones.

**Magistrado Sustanciador:**  
Luis Ernesto Vargas Silva

Bogotá, D.C., cinco (05) de junio de dos mil trece (2013)

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

**AUTO**

Mediante el cual se decreta una medida provisional en el trámite de revisión del expediente acumulado T-3287521.

**I. ANTECEDENTES Y ACTUACIONES REALIZADAS EN SEDE DE REVISIÓN<sup>2</sup>**

1. A través de diferentes providencias la Sala Novena de Revisión acumuló entre sí los expedientes T-3287521, T-3317289, T-3421363, T-3431776, T-3425213 y T-3433521, para que fueran fallados en una sola sentencia, tras considerar que presentan unidad de materia. Entre los problemas jurídicos que en su debido momento deberá abordar la Sala se encuentran los concernientes al cumplimiento de los términos dispuestos en la jurisprudencia constitucional

---

<sup>1</sup> Por medio de auto la Sala Novena de Revisión adoptó medidas provisionales de protección en favor de determinados accionantes, y dispuso la reserva de los nombres de la parte actora en tanto el conocimiento de las enfermedades de los demandantes podría afectarlos por virtud de algunos prejuicios sociales.

<sup>2</sup> En este aparte, la Sala se referirá únicamente a las pruebas relevantes para los efectos de la decisión que se adoptará en esta providencia.

para resolver las solicitudes pensionales por parte de la administradora del régimen de prima media y los administradores de fondos privados de pensiones, la satisfacción del requisito de densidad de cotizaciones en pensiones de invalidez de origen común (Art. 1 de la Ley 860/03) y el funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez.

2. Dentro del expediente de revisión T-3433521 acumulado al expediente T-3287521 el representante del Instituto de Seguros Sociales (en adelante el ISS) solicitó ante la Sala Novena de Revisión: (i) *“Declarar que existió un estado de cosas inconstitucional en el Instituto de Seguros Sociales, ahora Instituto de Seguros Sociales en liquidación, en virtud del cual se vieron afectados los derechos fundamentales [de] los directivos del Instituto”*, (ii) *“Que en virtud de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional se suspendan todas y cada una de las sanciones impuestas, y las que en el futuro llegaren a imponerse, sean estas de arresto o de multa en contra de los directivos del Instituto”*. Adicionalmente, como petición subsidiaria solicitó, (iii) *“Que en virtud de la imposibilidad sobrevenida que existe al no poder ninguno de los directivos dar cumplimiento a los fallos de tutela proferidos al encontrarse el Instituto de Seguros Sociales en liquidación, se dejen sin efecto jurídico todas y cada una de las sanciones impuestas y las que llegaren a imponerse, sean estas de arresto o de multa a los directivos del Instituto”*.

2.1. El ISS fundó su solicitud en la existencia de una serie de dificultades administrativas que le impedían atender oportunamente las peticiones de sus afiliados. Entre ellas destacó las siguientes: planta de personal insuficiente; carencia de un sistema integrado de información tecnológica; represamiento de expedientes sin fallar en los centros de decisión; desactualización de las historias laborales e incremento de solicitudes de corrección de las mismas; ausencia de unidad normativa y jurisprudencia en materia pensional. En criterio del interviniente las dificultades del ISS se gestaron a lo largo de varias décadas, y no obstante los esfuerzos realizados por las directivas su superación no fue posible, originando una situación de desbalance entre *“la demanda de servicios y la capacidad institucional de la entidad para atenderlos”*. Añadió que la incertidumbre sobre la entrada en funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones (en adelante Colpensiones), creada por el artículo 55 de la Ley 1151 de 2007, condujo a un incremento inusitado de peticiones ante el ISS, las cuales prácticamente se duplicaron respecto de los periodos anteriores.

2.2. En adición a lo expuesto, el representante del ISS señaló que a través de los decretos 2011, 2012 y 2013 del año 2012 se reglamentó la entrada en operación de Colpensiones, se suprimió el Instituto de Seguros Sociales y se ordenó su liquidación. En virtud de la circunstancia anotada, a partir de la fecha de publicación en el diario oficial de los mencionados decretos (28 de septiembre de 2012), la única entidad que administra el régimen de prima media con prestación definida es Colpensiones. Al respecto refirió que el Decreto 2011/12 estableció, entre otras disposiciones, que corresponde a

Colpensiones resolver las solicitudes de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el ISS no se hubieran resuelto a la entrada en vigencia del decreto y; ser titular de todas las obligaciones con afiliados y pensionados del régimen de prima media con prestación definida del ISS. Igualmente, el Decreto 2012/12 suprimió el ISS, mientras que el Decreto 2013/12 determinó (i) que el ISS en liquidación a partir del 28 de septiembre de 2012 no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones y celebrar los contratos necesarios para su liquidación; (ii) el cumplimiento de todas las sentencias, anteriores y posteriores a la entrada en vigencia del decreto, relacionadas con la administración del régimen de prima media con prestación definida corresponde a Colpensiones; (iii) el ISS en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso derivados de su gestión como administrador del régimen de prima media con prestación definida por el término de tres meses contadas a partir de la entrada en vigencia del decreto. Vencido dicho término los procesos deberán ser entregados a Colpensiones, entidad que continuará con el trámite respectivo. Durante este mismo término, el ISS en liquidación tendrá a su cargo la sustanciación de los trámites y la atención de las diligencias pre-judiciales convocadas y notificadas con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto y; (iv) las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte o relacionados con la función de administración del régimen de prima media con prestación definida serán cumplidas por Colpensiones.

2.3. Tomando en consideración los planteamientos esbozados, el interviniente concluye que las directivas del ISS en liquidación se encuentran en imposibilidad fáctica y jurídica de obedecer la “*infinidad de fallos*” de tutela proferidos en su contra, y soportar las sanciones por desacato impuestas a sus funcionarios. *“En consecuencia, lo razonable y en aras de proteger verdaderamente los derechos fundamentales de los directivos anteriores y actuales es proceder a declarar sin efecto jurídico en general, todas y cada una de las sanciones impuestas, toda vez que de no hacerse en forma general sería necesario interponer una acción de tutela contra cada una de esas decisiones, lo que nos daría como consecuencia un nuevo estado de cosas inconstitucional”*.

3. Por auto del 20 de febrero de 2013 la Sala Novena de Revisión decretó la práctica de pruebas por considerarlas útiles y necesarias para resolver de fondo (*Infra* 5). Entre las determinaciones tomadas, solicitó al Defensor del Pueblo que rindiera informe en el que indicara si a partir de sus funciones había identificado obstáculos administrativos o normativos que incidieran en la pronta y correcta respuesta a las solicitudes y recursos administrativos formulados ante el ISS y Colpensiones. En caso afirmativo señalará qué recomendaciones efectuaría para superarlos.

4. En respuesta a la solicitud elevada por el Tribunal Constitucional, mediante escrito radicado el 4 de marzo de 2013 ante la Secretaría de la Corte, el señor Defensor del Pueblo Jorge Armando Otálora indicó que en cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 24 de 1992 la Defensoría observó diferentes dificultades administrativas impuestas a los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para el reconocimiento y pago de pensiones y otras prestaciones, e incluso para obtener información sobre sus trámites.

4.1. Expresó que la Defensoría del Pueblo advirtió una situación de violación y desconocimiento del derecho a la seguridad social durante la existencia del ISS como entidad que administraba el régimen de prima media, razón por la que profirió la Resolución Defensorial 008 del 30 de abril de 2001 en la que conminó al entonces presidente del ISS para que adelantara las acciones necesarias y suficientes a fin de dar cumplimiento a la sentencia T-170 de 2000 mediante la cual se dispuso resolver las solicitudes de pensión en un término máximo de cuatro meses a partir de la fecha de su radicación. El Defensor agregó que a pesar de las recomendaciones que se hicieron el ISS siguió vulnerando los derechos fundamentales de sus afiliados, por lo que la Defensoría retomó el seguimiento de la Resolución 008, misión que no obstante fue obstaculizada por el Decreto 2011 del 28 de septiembre de 2012 que determinó y reglamentó la entrada en operación de Colpensiones, asumiendo dicha entidad las solicitudes prestacionales pendientes de resolver del ISS.

4.2. En criterio del Defensor del Pueblo la transición a la nueva entidad no cambió la situación de vulneración de los derechos fundamentales de los afiliados al régimen de prima media, ahora administrado por Colpensiones. Resaltó que la Defensoría efectuó cerca de 62 solicitudes recabando información sobre diferentes quejas formuladas contra Colpensiones por los afiliados al régimen de prima media (en adelante RPM). Debido a que ninguna de las peticiones fue resuelta, el 14 de febrero del presente año la Defensoría del Pueblo realizó una visita a las instalaciones de Colpensiones y el ISS en liquidación, con la finalidad de obtener una visión más clara sobre los trámites y procedimientos que se están adelantando desde la entrada en liquidación del ISS, así como el alistamiento que ha realizado Colpensiones para tramitar los procesos que recibió del ISS. En dichas visitas la Defensoría encontró *“que las entidades no tienen claridad respecto del número de expedientes a trasladar del ISS en liquidación a Colpensiones, ya que el número fluctúa constantemente entre 200.000, 216.000 o más. Así mismo, respecto a las historias laborales, se encontró que no se habían transferido de manera integral la información de algunos usuarios a Colpensiones, razón por la cual aparecen menos de las semanas cotizadas; y, que existe confusión entre las obligaciones de cada una de las entidades respecto a la respuesta oportuna de acciones de tutela”*.

4.3. En atención a los mencionados hallazgos, el 20 de febrero de 2013 la Defensoría del Pueblo convocó una mesa de trabajo con la presencia del Ministro del Trabajo, la Contralora General de la República, el presidente de Colpensiones, la apoderada general de la entidad liquidadora del ISS y representantes de la Procuraduría General de la Nación y los usuarios del Sistema General de Pensiones. Como resultado de esta reunión se propuso la realización de un cronograma entre el Ministerio del Trabajo, Colpensiones y el ISS en liquidación, el cual sería socializado por los demás integrantes de la mesa de trabajo en reunión programada para el 12 de marzo de 2013.

4.4. Igualmente, en su respuesta al requerimiento de la Corte el Defensor del Pueblo informó que *“ha detectado amplios problemas en lo relacionado con el número de acciones de tutela presentadas en contra del ISS y Colpensiones, lo que demuestra de manera más específica, el desconocimiento y vulneración de los derechos por estas entidades. Es así como, en el año 2012, se interpusieron un total de 424.000 tutelas con 425.470 demandados, la cifra más alta desde la creación de esta acción en la Constitución Política de 1991. El Seguro Social/Colpensiones, se constituyó como la entidad con el mayor número de acciones durante este periodo al registrar 72.882 tutelas con una participación del 17.13%, presentando un incremento del 4.86% respecto de las acciones presentadas en el año 2011”*.

4.5. Por último, la Defensoría reseñó los problemas más frecuentes que ha identificado en relación con el funcionamiento de Colpensiones, y propuso algunas soluciones. En ese sentido indicó:

4.5.1. *Desconocimiento del derecho de petición y la obligación de responder los mismos de manera oportuna, clara y completa.* En opinión del Defensor del Pueblo, Colpensiones debe responder de manera efectiva, esto es, de fondo y oportunamente los derechos de petición, y abstenerse de dar respuesta en formatos preestablecidos en los que no se incluye un análisis particular de los casos planteados por los ciudadanos. El interviniente precisa que debe cesar la solicitud permanente de actualización de documentos cuando el peticionario en su momento los aportó de forma completa.

4.5.2. *No se ha realizado una priorización de las solicitudes.* La Defensoría considera necesaria la adopción de medidas de discriminación positiva, para personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. En ese sentido sería pertinente que se definan en tiempo las pensiones de invalidez, sustitución o sobreviviente y primera vez. La priorización se podría realizar teniendo en cuenta las solicitudes que se encuentran pendientes de respuesta y hacen parte del denominado represamiento, se realizaría de manera cronológica priorizando el tipo de prestación.

4.5.3. *Los expedientes administrativos no se encuentran totalmente unificados por radicados, motivo que ha llevado a Colpensiones a no sustanciar las*

*respectivas solicitudes por estar incompleto el expediente principal.* La Defensoría argumentó que este ha sido uno de los principales obstáculos que se ha presentado para dar respuesta a las solicitudes de los usuarios, y precisó que sobre el mismo se está trabajando de manera conjunta con las distintas entidades para buscar la solución más acertada.

4.5.4. *La historia laboral de los afiliados no registra la totalidad de las semanas verdaderamente cotizadas.* No obstante, la Defensoría señala que el ISS en liquidación argumenta que trasladó en su totalidad la base de datos a Colpensiones. El Defensor del Pueblo expresó su preocupación en relación con el traslado incompleto de la historia laboral de los afiliados del ISS en liquidación, más aún cuando se ha hecho énfasis por las entidades enunciadas en que el sistema de información fue entregado en bloque. Lo anterior hace incomprensible para la Defensoría el sinnúmero de solicitudes presentadas a Colpensiones con la finalidad de conformar la historia laboral de manera exacta a la que aparecía en el ISS.

4.5.5. *Incumplimiento de fallos de acción de tutela.* El Defensor del Pueblo informa que durante las reuniones sostenidas con el ISS en liquidación y Colpensiones se ha destacado la obligación de esta última de asumir los procesos judiciales en curso contra el ISS, o en los que este fuera parte, a partir de 28 de diciembre de 2012 según lo consagrado en el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012. Sin embargo, se continúan presentando situaciones en las que Colpensiones no se quiere notificar de las acciones de tutela, lo que de plano atenta contra los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por lo anterior, se ha enfatizado en la obligación de Colpensiones de cumplir con los fallos judiciales.

5. Por auto del 27 de febrero de 2013 la Sala Novena de Revisión solicitó a la señora Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal que informara a la Corte si a partir de sus funciones había identificado obstáculos administrativos o normativos que incidieran en la pronta y correcta respuesta a las solicitudes y recursos administrativos formulados ante el ISS y Colpensiones. En caso afirmativo señalara qué recomendaciones efectuaría para superarlos. Adicionalmente, la Corporación le solicitó que manifestara cuál era la posición de la Procuraduría en relación con la solicitud de declaratoria de estado de cosas inconstitucionales elevada por el ISS y la petición especial realizada por el presidente de Colpensiones.

5.1. La Procuradora Delegada dio respuesta a la solicitud de la Corte mediante escrito radicado ante la Corporación el 13 de marzo de 2013. Al respecto refiere que remite copia del último documento de intervención proyectado por ese Despacho y dirigido al señor Ministro del Trabajo Rafael Pardo Rueda el 21 de febrero de 2013, el cual *“contiene un detallado informe de la gestión adelantada por la PGN ante las autoridades competentes, con el fin de prevenir y requerir, la adopción de medidas a fin de superar las deficiencias e*

*inconsistencias del Instituto de Seguros Sociales, e igualmente, la situación actual de Colpensiones, desde que asumió la administración del régimen de prima media con prestación definida”.*

5.2. En el documento anexo la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social le solicita al Ministro del Trabajo *“abordar de inmediato mecanismos que permitan una solución efectiva a los gravísimos problemas que ha generado para miles de colombianos afiliados al régimen de prima media con prestación definida, la entrada en funcionamiento de la nueva administradora de pensiones Colpensiones”.* Seguidamente la Procuradora relaciona los oficios que en ejercicio del control preventivo envió al entonces Ministerio de la Protección Social, al Ministro del Trabajo, y a los presidentes del ISS y Colpensiones.

5.3. Así, en Directiva 005 del 15 de marzo de 2010 *“se requiere al Ministerio de la Protección Social y al Instituto de Seguros Sociales presentar un Plan de Acción para optimizar el proceso de transición entre el ISS y (...) Colpensiones, se recomienda adoptar medidas relacionadas con la custodia de los expedientes, protección a las bases de datos, unificación de criterios jurídicos, coordinar con los Fondos Privados de Pensiones a fin de evitar multiactivos, y fortalecimiento de grupos de trabajo encargados de atender derechos de petición”.* En oficio DP 00039 del 20 de marzo de 2012 se solicita al presidente de Colpensiones *“informe sobre el avance en el proceso de implementación de Colpensiones con el fin de garantizar los derechos de los afiliados y de toda la comunidad que aspira al reconocimiento de una pensión, indicando puntos de atención al afiliado y pensionados en todo el país, garantías dispuestas para la custodia de las historias laborales, mecanismos de protección de las bases de datos, entre otros”.* En oficio DTS 006274 del 12 de julio de 2012 la Procuraduría le informa al Ministro del Trabajo *“del aumento considerable de solicitudes pensionales y derechos de petición formulados al ISS, entidad que no cuenta con el recurso humano suficiente y capacitado para atender estas solicitudes debido al paso de algunos servidores a Colpensiones, para lo cual, se solicita adoptar las medidas que le permitan al ISS la debida prestación del servicio, ante la incertidumbre de la entrada en vigencia de Colpensiones”.* Más adelante, en oficio 010365 del 31 de octubre de 2012 la Procuradora requirió a Colpensiones *“dar estricto cumplimiento a las obligaciones asumidas dentro del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, en especial la atención de las peticiones y reclamos de los usuarios, atender de fondo los trámites a su cargo y no dilatar los procedimientos so pretexto de no contar con los expedientes, garantizar la continuidad en la prestación del servicio, y revisar con urgencia las respuestas que desde esa entidad se viene dando a los jueces de tutela señalando: “Colpensiones no tiene los expedientes administrativos y la información correspondiente para resolver de fondo las solicitudes de los afiliados””.*

5.4. Finalmente, la Procuradora indica que mediante oficio 010996 del 21 de noviembre de 2012 requirió a Colpensiones para que adoptara *“la implementación de soluciones a la grave problemática que se está presentando con la atención y resolución a las peticiones de los usuarios, se reitera que desde la conformación de las mesas del trabajo a las que fue invitada esta Delegada por iniciativa del Gobierno Nacional, ha sido clara la posición de esta Delegada que se garantice en el proceso de entrada en vigencia de Colpensiones, el cumplimiento de la normatividad en materia pensional, incluyendo el precedente jurisprudencial, proteger el patrimonio público y cumplir con los términos de reconocimiento de las diferentes prestaciones económicas, al igual que este Despacho advirtió insistentemente sobre la importancia del proceso de transición del ISS a Colpensiones debido a los graves traumatismos que en un proceso de tal magnitud podría generar en materia de vulneración de los derechos de los afiliados y pensionados”*.

5.5. Asimismo, la Procuradora Delegada efectúa una lista de problemas específicos identificados en el proceso de operación de Colpensiones. Al respecto indica que (i) la Procuraduría ha recibido quejas de los afiliados en las que manifiestan que la única respuesta que han obtenido por parte de Colpensiones es un *oficio formato* en el que la entidad se excusa por no poder atender de fondo la solicitud, indicándoles que no cuenta con la información pertinente debido a que el ISS no ha dado traslado de la carpeta prestacional; (ii) el término estipulado para la digitalización de las carpetas prestacionales tuvo que ser ampliado, *“indicando una vez más la falta de planificación y de conocimiento del número real de expedientes tanto activos como inactivos, proyectados en un principio para este proceso, circunstancia en la cual se ha justificado Colpensiones, para no atender las miles de prestaciones que venían con un trámite de radicación en el Seguro Social, dentro de los términos previstos en la ley”*; (iii) el ISS y Colpensiones, a pesar de los requerimientos de la Procuraduría, *“no cuentan con un plan de contingencia efectivo; por el contrario, en todos los escenarios dispuestos por este Organismo de Control para conocer los avances del proceso de entrega de la información, se descargan responsabilidades mutuamente”*; (iv) las quejas radicadas en la Procuraduría contra el ISS y Colpensiones han tenido un importante incremento. Los afiliados denuncian *“muchísimas dificultades para acceder a un trámite, extensas filas para la atención personalizada, información errada de trámites, errores en las historias laborales, página web caída, poca información telefónica, y finalmente un oficio modelo para todos los peticionarios y [la] Procuraduría General de la Nación, en donde se le informa a la persona que el ISS no ha trasladado la información y por tanto no pueden decidir de fondo”*; (v) la Procuraduría *“ha efectuado algunas visitas a los centros de atención, en donde se observan muchas fallas en el servicio que fueron puestas directamente en conocimiento del Doctor Pedro Nel Ospina, además, hemos hecho vigilancia e intervención preventiva en mas de 3600 casos a nuestro cargo, pero de igual forma, son mínimas las respuestas de fondo sobre estos asuntos, que corresponden a ciudadanos extremadamente vulnerables, quienes día a día visitan nuestras dependencias,*

*la mayoría, con situaciones económicas precarias, enfermos, y cuyo sustento familiar depende de una pensión de vejez, que en este momento está en suspenso debido a los traumatismos anteriormente señalados” y; (vi) “los jueces laborales solicitaron la intervención de la Procuraduría General de la Nación por la falta de notificación de Colpensiones. De otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura mediante oficio CSBTSA 13-571 del 5 de febrero de 2013 solicitó el apoyo de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de encontrar una solución a los problemas que en torno a la notificación personal se ha venido presentando con Colpensiones”.*

5.6. Para la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, los elementos reseñados *“demuestran la falta de previsión, inoperancia y de preparación, con la que inició actividades la nueva administradora de pensiones”*. La Procuradora termina su comunicación manifestándole al Ministro del Trabajo que *“en forma urgente se deben avocar medidas inmediatas para que los afiliados gocen de una pensión que les garantice una vejez digna, sin mayores dilaciones, y que Colpensiones le cumpla a los Colombianos garantizándoles un sistema pensional sólido, en donde el reconocimiento y pago de las pensiones se ajuste al compromiso eficiente y eficaz que asumió esa entidad a partir del momento en que entró en operación como administradora del RGMPD”*.

6. Por auto del 20 de febrero de 2013 la Sala Novena de Revisión ordenó a la Vicepresidencia de Colpensiones que presentara informe a la Corporación en el que (i) indicara el tiempo real promedio que efectivamente tarda la entidad en resolver las peticiones de reconocimiento pensional y los recursos administrativos interpuestos por los afiliados del régimen de prima media (en adelante el RPM); (ii) señalara el retraso que tiene la entidad, incluyendo los expedientes del ISS pendientes de decisión; (iii) precisara qué medidas ha implementado para reducir los tiempos reales de respuesta que el ISS soportaba, y los resultados de las mismas; (iv) señalara el porcentaje de requerimientos y acciones judiciales que la entidad no contesta, indicando las causas de ese incumplimiento; (v) indicara si la entidad tiene implementado un programa de priorización en la respuesta de las solicitudes pensionales; (vi) señalara las medidas adoptadas por Colpensiones para respetar en sus decisiones los precedentes de las Altas Cortes.

7. En escrito radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 08 de abril de 2013 el presidente de Colpensiones Pedro Nel Ospina Santa María dio respuesta al requerimiento efectuado por la Corte. En su intervención el presidente de Colpensiones solicitó a *“la Corte Constitucional la aprobación del plan de acción anexo que implica la adopción de medidas temporales para hacer efectivo a las fallas estructurales del sistema con el objetivo de garantizar los derechos de los afiliados y pensionados”*. En relación con los cuestionamientos formulados por la Sala Novena de Revisión indicó:

7.1. El tiempo real de estudio de solicitudes de pensión primera vez con documentación completa que se presenta a Colpensiones coincide con el reglamentario de ley y el precedente constitucional, que es de 4 meses para el reconocimiento y 2 para la inclusión en nómina. Las peticiones de prestaciones de pensión para cuya solución se requiere el expediente administrativo que contenga la información básica para estudio y respuesta de fondo depende de la entrega efectiva del proceso por parte del ISS en liquidación. El reconocimiento pensional requiere documentación específica que determina el régimen aplicable, la verificación de tiempos públicos, certificaciones laborales de entidades estatales y formatos CLEP, los cuales constituyen requisitos indispensables para resolver la solicitud y cuya ausencia impide de manera total el estudio de la solicitud. Por esa razón se han presentado casos de peticiones pensionales que no han cumplido los términos legales puesto que a la fecha Colpensiones no cuenta con la totalidad de expedientes administrativos.

7.2. El interviniente señaló que para reducir los tiempos reales de respuesta de las peticiones pensionales adoptó, entre otras, las siguientes medidas: (i) contratación de personal de apoyo como planta temporal para resolver solicitudes de prestaciones económicas provenientes de la “*represa del ISS*”; (ii) optimización de la respuesta a peticiones, quejas y reclamos en oficinas. A partir de enero de 2013 en promedio se responde el mismo día de radicación de la solicitud el 57.5% de las petición pensionales; (iii) optimización del proceso de corrección de historia laboral; (iv) optimización de respuesta a las acciones de tutela mediante la contratación de personal de dedicación exclusiva a estos procesos que atenderán aproximadamente 19.2000 trámites por mes y; (v) en el cumplimiento de sentencias se ha diseñado un procedimiento que incluye los pasos necesarios para garantizar la seguridad jurídica y la respuesta oportuna. El término previsto para el cumplimiento de la totalidad de sentencias reportados por el ISS (cerca de 10.215) no será posterior al mes de noviembre de 2013.

7.3. El porcentaje de contestación de fondo a los requerimientos judiciales y acciones de tutela responde de manera inversamente proporcional a la entrega de información y expedientes administrativos por parte del ISS en liquidación a Colpensiones. Existe en la actualidad un retraso importante en la decisión de prestaciones del sistema general de pensiones que impide la atención de fondo a los requerimientos judiciales y, especialmente, a las acciones de tutela, lo cual se explica por los problemas estructurales del sistema y el incremento de peticiones de los afiliados. Entre las causas de las dificultades administrativas que padece la entidad señaló las siguientes: (i) el número de peticiones sin atender por el ISS al momento del traslado excedían los cálculos que razonablemente había realizado Colpensiones. En efecto, se había calculado que las peticiones acumuladas serían 184.762 basado en el promedio mensual, pero estas excedieron dicha previsión en 67.238. Este volumen a su vez excedió la capacidad mensual calculada por Colpensiones; (ii) se incrementó el número de peticiones interpuestas directamente contra Colpensiones, pues

desde su entrada en funcionamiento se recibieron en promedio 16.000 peticiones mensuales entre octubre y diciembre, las cuales también deben ser atendidas; (iii) de los 87.018 trámites relacionados con acciones de tutela recibidas durante los primeros 4 meses de funcionamiento de Colpensiones, el 100% correspondían a situaciones que debía resolver el ISS, y en los meses de enero y febrero de 2013 aumentó considerablemente el número de trámites de tutela interpuestos contra Colpensiones (de estos ha tramitado el 38%); (v) más del 90% de las acciones de tutela en contra del régimen de prima media se refieren a falta de respuesta a derechos de petición que dependen del efectivo traslado de los expedientes administrativos del ISS en liquidación, y del término necesario para evacuar esa cantidad.

7.4. En relación con el cuestionamiento realizado por la Corte sobre la implementación de un programa de priorización en la resolución de las solicitudes pensionales, el presidente de Colpensiones manifestó que existen tres grupos de decisión divididos de acuerdo con los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivientes represados del ISS; y un grupo adicional dedicado a resolver solicitudes de prestaciones económicas radicadas ante Colpensiones. *“En cuanto a los casos de represa, la decisión está priorizada de acuerdo al reparto que tiene cada uno de los analistas y que está basado en la fecha de radicación en el ISS”*.

7.5. Frente a la pregunta sobre las medidas adoptadas por Colpensiones para respetar los precedentes de las Altas Cortes el interviniente indicó que la entidad acogió diversos precedentes constitucionales, lo cual implicó una variación en los criterios que venía aplicando el ISS. Seguidamente, el representante de la entidad enunció algunas de las reglas constitucionales adoptadas en sus decisiones.

7.6. Finalmente, el presidente de Colpensiones realizó una presentación de lo que denominó *“Plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media”*<sup>3</sup>. El interviniente señaló que en el estado vigente de cosas la entidad carece de capacidad para atender las peticiones y las acciones de tutela dentro de los términos reglamentarios debido a las circunstancias que soporta la institución y las dificultades generadas en el traslado de expedientes administrativos por parte del ISS. En ese sentido propone un plan de acción frente al represamiento de los trámites del ISS y las nuevas solicitudes efectuadas ante Colpensiones, el cual culminaría el 31 de diciembre del presente año:

7.6.1. Plan de acción para resolver los trámites correspondientes a asuntos radicados ante el ISS:

---

<sup>3</sup> La Sala efectúa una síntesis del mismo atendiendo únicamente a los aspectos que resultan relevantes para la presente providencia, y tomando como base el plan actualizado de Colpensiones enviado por el señor Defensor del Pueblo en fecha posterior a la intervención del presidente de Colpensiones.

Tipo de trámite	Represa ISS a 28/02/2013	Atendidas a 28/02/2013	Pendientes por resolver a 28/02/2013	Capacidad promedio mensual de respuesta	Plazo en meses	Fecha de culminación
Solicitudes de reconocimiento de prestaciones pensionales	216.000	31.322	184.478	19.900	10	31/12/2013
Novedades de nómina	30.000	1.209	25.449	13.000	2	30/04/2013
Corrección de historia laboral	259.500	63.043	196.445	30.000	7	30/09/2013
Cumplimiento de sentencias	10.215	0	10.215	1.277	9	30/11/2013
Derechos de petición	252.000	134.609	117.391	50.000	3	30/05/2013
Bonos pensionales y otros	51.729	0	51.729	8.622	9	30/11/2013

Igualmente, en el borde inferior del anterior cuadro se refiere “54.664 tutelas de atraso estructural del régimen de prima media efectivas en Colpensiones a 28/02/2013”.

7.6.2. Plan de acción para resolver los trámites correspondientes a asuntos radicados ante Colpensiones:

Tipo de trámite	Recibido a 28/02/2013	Atendidas a 28/02/2013	En proceso de gestión a 28/02/2013	Capacidad promedio mensual de respuesta
Solicitudes de reconocimiento de prestaciones pensionales	88.981	15.798	73.183	29.100
Novedades de nómina	61.722	34.732	26.990	10.000 manuales 120.000 masivas
Cumplimiento de sentencias	1.050	0	1.050	400
Derechos de petición	199.557	96.830	102.727	40.000
Bonos pensionales y otros	900	900	0	900

7.7. En el plan de acción se hace un resumen de las fallas identificadas por Colpensiones, y se anotan las estrategias dispuestas para superarlo, así como el estado de implementación del mismo. Sobre este último tópico en el documento se consigna lo siguiente:

7.7.1. Medidas implementadas para resolver el “desbordamiento de solicitudes de ciudadanos en puntos de atención”; el “alto volumen de solicitudes de reconocimiento sin atender”; el “proceso de corrección manual de historias laborales” y; el “alto volumen de tutelas sin atender”: ampliación de acceso a oficinas a los sistemas de información para respuesta inmediata al ciudadano; desarrollos para mejoramiento de atención por página web; afinamiento de los criterios para clasificación de peticiones, quejas y

reclamos; contratación temporal de 20 personas para atender el incremento en la demanda; vinculación de 86 facilitadores para atención de oficinas; contratación de personal de apoyo como planta temporal (143 analistas) para resolver solicitudes de prestaciones económicas provenientes de la represa; automatización de la pensión de vejez de tiempos privados cotizados al ISS y a Colpensiones; ampliación de turnos de trabajo mediante la ampliación a dos turnos, el primero de 6:00 a.m. a 2:00 pm, y el segundo de 2:00 p.m. a 10:00 p.m.; creación de grupos de trabajo especializados: *“Asofondos, correspondencia, PQR’s, tutelas, oficios de entidades estatales y juzgados”*; ampliación de la capacidad instalada: ancho de banda de 8 Mg a 30 Mg, creación de 27 nuevos puestos de trabajo, modificación de procesos y generación de proceso automático de liquidación para identificar número de semanas en forma masiva y; contratación de 51 abogados adicionales como planta temporal para atender trámites de tutela relacionadas con la administración del régimen de prima media.

7.7.2. Medidas en proceso de implementación: automatización de indemnización sustitutiva de vejez, indemnización sustitutiva de invalidez y pensión de invalidez; automatización del proceso de historia laboral; ampliación de la planta de personal para atender la prioridad uno de corrección de historia laboral (73 personas); verificación de requisitos documentales mínimos para el cumplimiento de sentencias judiciales; realización de estudio de seguridad para cumplimiento de sentencias judiciales e; implementación en Bogotá de un sitio de notificación con los recursos necesarios para recibir las notificaciones de tutelas y de procesos ordinarios.

7.8. Tomando como base el anterior plan el presidente de Colpensiones concreta su petición ante la Sala Novena de Revisión en los siguientes términos: *“Por estas razones, y con la finalidad de permitir a los directivos de la entidad dedicar todo su tiempo a superar los problemas estructurales que enfrenta la administración del régimen de prima media, se reitera respetuosamente la solicitud de ordenar la suspensión de las declaraciones de desacato cuando se reúnan las siguientes condiciones: (i) el desacato es contra Colpensiones por las tutelas que se originaron en acciones y omisiones del ISS; (ii) el desacato es declarado durante el periodo fijo que culmina el día 31 de diciembre de 2013, plazo máximo para culminar la aplicación del Plan de Acción anexo y; (iii) únicamente mientras dure la transición en la administración. Se solicita adicionalmente que se exija a Colpensiones rendir cuentas sobre los avances en la aplicación del Plan de Acción para la superación de estos problemas estructurales que permita darle pronta solución a los problemas actuales que impiden el funcionamiento eficiente de la entidad para atender con normalidad las solicitudes de los usuarios”*.

8. Por medio de auto del 20 de marzo de 2013 la Sala Novena de Revisión le solicitó al señor Defensor del Pueblo que rindiera informe sobre el cronograma trazado para atender la situación administrativa de Colpensiones y el ISS, así como los compromisos asumidos por las anotadas entidades y el

Ministerio del Trabajo. En respuesta al requerimiento de la Corte, la Defensoría del Pueblo envió el cronograma presentado por Colpensiones durante la mesa de trabajo del 12 de marzo de 2013 denominado “*Plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media*”, al cual se hizo referencia en esta providencia (*Supra* 7). Asimismo, remitió las notas de las mesas de trabajo realizadas en la Defensoría del Pueblo los días 20 de febrero y 12 de marzo de 2013, en las que consta una síntesis de las intervenciones efectuadas por el Defensor del Pueblo, el Ministro del Trabajo, la Contralora General de la República, el presidente de Colpensiones, la apoderada liquidadora del ISS, la Delegada de la Procuraduría General de la Nación, y los representantes de los usuarios del sistema general de pensiones y de un sindicato del ISS.

## II. CONSIDERACIONES

9. A juicio de la Sala, a partir de los hechos relatados y las pruebas recaudadas en el trámite de revisión se comprueba la existencia de una situación constitucionalmente relevante que impone la imperiosa intervención del juez de tutela. Para la Corte no resulta procedente el enjuiciamiento de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los directivos del ISS y Colpensiones, producto de una supuesta y reiterada imposición de sanciones por desacato, ya que en el presente caso los expedientes acumulados no envuelven un problema jurídico de esas características. Lo que se demostró a la Corte es la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República. Este último problema jurídico sí deberá ser analizado por el Tribunal, pues (i) en los trámites de revisión acumulados se advirtió el desbordamiento de los tiempos normativos de respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes y; (ii) las órdenes de amparo que eventualmente podrían proferirse en la sentencia de revisión se verían obstaculizadas, probablemente, por la situación de reiterado incumplimiento de las decisiones de tutela reseñada por el Defensor del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, y reconocida por los representantes del ISS y Colpensiones.

10. Esos problemas, a su turno, (iii) requieren la adopción de una decisión con efectos *inter comunis*<sup>4</sup> en tanto impactan la dimensión objetiva del derecho

---

<sup>4</sup> En Auto 244 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao), al adoptar medidas provisionales de protección con efectos *inter comunis* la Corte señaló lo siguiente: “*Sobre los efectos “inter comunis” cabe mencionar, que de conformidad con la jurisprudencia, la Corte puede modular los efectos de sus sentencias para optar por la alternativa que mejor protege los derechos constitucionales y garantiza la integridad y supremacía de la Constitución. Así, los efectos inter comunis se adoptan con el fin de proteger en condiciones de igualdad los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, y garantizarles el mismo trato jurídico.*”<sup>5</sup>- *Ha sostenido esta Corporación que existen circunstancias en las cuales la protección de derechos fundamentales de los tutelantes puede atentar contra derechos fundamentales de quienes no lo son. En este sentido, la acción de tutela no puede limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes.*”.

fundamental a la igualdad y, en particular, el principio de asunción de cargas públicas de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada quien, pues aquejan a un elevado y heterogéneo número de personas, que se encuentran a la espera de resolución de sus peticiones y cumplimiento a las sentencias dictadas a su favor por los jueces de la República. Adicionalmente, (iv) algunas dimensiones de los derechos de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de las personas agobiadas por el trámite de transición del ISS en liquidación y Colpensiones, demandan la urgente adopción de *medidas provisionales de protección*<sup>5</sup> por parte del Tribunal Constitucional, pues el trámite de revisión se encuentra en proceso de recaudo de pruebas y elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión definitiva en relación con todos los problemas constitucionales identificados en el expediente. Este aspecto imposibilita la protección oportuna mediante sentencia judicial, haciendo procedente la salvaguarda de estas facetas a través de una providencia de medidas cautelares, so pena de profundizarse la situación de desprotección de los afectados por la realidad institucional que actualmente atraviesa el ISS y Colpensiones.

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

12. Realizadas estas aclaraciones, procede la Sala a identificar los aspectos que requieren una atención inmediata por parte del juez constitucional, y a seleccionar los mecanismos de protección iusfundamental pertinentes:

13. A partir de los informes presentados por el Defensor del Pueblo y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Sala estima que los asuntos con incidencia iusfundamental que demandan una

---

<sup>5</sup> La posibilidad de adoptar medidas provisionales en el trámite de la acción de tutela está vinculada, en los términos del artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, a dos propósitos: la protección efectiva de los derechos fundamentales cuyo amparo se reclama y la necesidad de evitar que el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante resulte ilusorio. Así lo refiere la citada norma al facultar a los jueces constitucionales para i) suspender la aplicación del acto concreto que amenace o vulnere el derecho fundamental, ii) ordenar lo que consideren procedente para cumplir los objetivos antes señalados y iii) dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados. Esta corporación ha supeditado su procedencia a aquellos casos en que su adopción se requiere para evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en una violación o impedir que la violación se agrave, si ya se produjo. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las providencias A-041A de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), A-166 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda) y A-133 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

atención urgente por parte de la Corte en el proceso de transición del ISS a Colpensiones, son los siguientes: el masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones pensionales, el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela que dispusieron el amparo del derecho de petición o el reconocimiento de una pensión, y la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional (*Supra* 4.5. y 5.5). Estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y por tanto la decisión a tomar se dirigirá a su solución conjunta.

14. 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 f.j.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. Dicha espera, al no ser desproporcionada, respeta el principio general de igualdad. Sin embargo, en un escenario de bloqueo institucional ocasionado por la incapacidad de respuesta oportuna de las entidades estatales, se produce un menoscabo de los derechos de todas las personas perjudicadas por amplios periodos de espera. Empero, debido a determinadas realidades económicas y sociales, la anotada espera impacta de manera más profunda y lesiva a ciertos segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir cargas públicas. Esta circunstancia hace necesaria la intervención del juez constitucional con el objeto de salvaguardar los derechos de todas las personas afectadas y otorgar una protección intensa a los sectores con menor capacidad de asunción de obligaciones públicas. En relación con lo último se debe tomar en consideración que en estos contextos el sistema de turnos no responde adecuadamente al principio de equidad en el reparto de cargas públicas, pues la respuesta de la entidad y el cumplimiento de las sentencias se realiza con base en un factor meramente formal (la fecha de radicación de la petición o de notificación de la sentencia) que no es sensible a las hondas desigualdades imperantes en la realidad. Por esa razón, en escenarios de parálisis institucional que menoscaben derechos fundamentales, el juez constitucional debe adoptar medidas que faciliten la coordinación de las distintas entidades y la atención *urgente* de los sectores más vulnerables, los cuales podrían verse desplazados por personas con carencias más soportables.

15. Con miras a evaluar la modalidad de intervención judicial a realizar en el presente caso, la Sala considera oportuno resaltar que en el escenario de las administradoras del régimen pensional de prima media con prestación definida, la Sala Séptima de Revisión en sentencia T-068 de 1998<sup>6</sup> declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en relación con el atraso

---

<sup>6</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

sistemático en los tiempos de respuesta de la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante Cajanal). Para enfrentar dicha situación, en esa decisión la Corte ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, al jefe del Departamento Administrativo de la Función Social y a la gerencia de Cajanal, que dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la sentencia corrigieran *“en la práctica, dentro de los parámetros legales, las fallas de organización y procedimiento de pensiones y se adecuen las relaciones laborales, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia”*.

16. Posteriormente, en sentencia T-1234 de 2008<sup>7</sup> la Sala Cuarta de Revisión estudió la persistencia en la congestión estructural de Cajanal, aunque desde la perspectiva de protección del derecho al buen nombre del gerente de la entidad, en tanto se encontraba soportando la imposición de un elevado volumen de sanciones por desacato a los fallos de tutela que habían protegido los derechos fundamentales de los afiliados de la entidad. En esa ocasión, el Tribunal estimó que las anotadas condenas *“podrían denominarse como violaciones prospectivas de sus derechos, que se producirían si los jueces, a partir de los casos concretos, y sin tener en cuenta el problema estructural que afecta a Cajanal, continúan expidiendo órdenes que resultan imposibles de cumplir en los plazos previstos e imponiendo sanciones por desacato debido al subsiguiente incumplimiento”*.

17. Al enfrentar esa problemática, la Sala fijó estas medidas de protección. Primero, Cajanal debía informar a todas las personas que le presentaran solicitudes en desarrollo de su objeto, lo siguiente: el listado de requisitos para que pueda producirse una resolución de fondo, las razones por las cuales no estaba en condiciones de dar respuesta en los términos legales y jurisprudenciales, el tiempo estimado de contestación de acuerdo al tipo de solicitud, y las gestiones específicas que adelantaba en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales. Segundo, en conexión con la anterior medida, la Sala dispuso que las autoridades judiciales al momento de resolver las acciones de tutela y los incidentes de desacato contra Cajanal, (i) se abstuvieran de considerar *“una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional”*; (ii) entenderían que no habría lugar a sanción por desacato *“cuando la orden de tutela incumplida se haya proferido antes de vencido el plazo que la entidad ha estimado e informado al peticionario”* y; (iii) precisó que *“en todo caso, cuando la respuesta, aun excediendo los plazos a los que se ha hecho referencia, se produzca en un término que pueda considerarse razonable a la luz de las circunstancias debidamente explicadas al juez, dicha explicación se tendrá como válida para enervar las sanciones por desacato, aun cuando sea aportada de manera extemporánea”*.

---

<sup>7</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

18. Finalmente, tercero, la Corte consideró que el gerente de Cajanal debía adoptar *“las medidas necesarias para superar la acumulación en las solicitudes y la mora en las respuestas [pensionales]”*, razón por la cual le ordenó que *“en un plazo de 60 días a partir de la notificación de esta sentencia presente a esta Sala un plan concreto de acción que contenga, al menos, los siguientes elementos: 1) una evaluación sobre el impacto que en los tiempos promedio de respuesta han tenido las medidas hasta ahora adoptadas (...), 2) una relación de medidas concretas orientadas a superar gradualmente, en un horizonte de tiempo determinado el atraso en Cajanal, que incluya la identificación y control que permitan medir el avance, el estancamiento o el retroceso en la materia, 3) el señalamiento de los tiempos estimados de respuesta, según los distintos tipos de solicitud, a partir del momento en el que la solicitud esté completa, y con los cuales, salvo particularidades en los casos concretos, puede comprometerse la entidad”*.

19. Las medidas de protección adoptadas por la Corte en las sentencias T-068 de 1998 y T-1234 de 2008 representan importantes criterios que orientan la presente decisión. En particular, la Sala acogerá con algunos matices, los instrumentos dirigidos a la modificación de los términos jurisprudenciales dispuestos para la resolución de las peticiones pensionales y el cumplimiento de los fallos judiciales, y la formulación de un plan que permita en el menor tiempo posible la superación de la situación de sistemática infracción constitucional del ISS en liquidación y Colpensiones.

20. En ese sentido la orientación general de la decisión a proferir estará dirigida a disponer que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS. Dentro de ese mismo término límite deberá cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Así, mientras no se cumpla dicho plazo, aunque se entenderá vulnerado el derecho de petición, se postergará el cumplimiento de la sentencia hasta el 31 de diciembre de 2013. Lo expuesto, sin embargo, únicamente en relación con las solicitudes radicadas en su momento ante el ISS y los fallos que sean producto de acciones u omisiones de la misma entidad, y con las salvedades que se realizarán más adelante (*Infra 24 y 42*).

21. Lo anterior por cuanto está acreditado que (i) actualmente Colpensiones no cuenta con posibilidades reales de respetar los plazos establecidos para la resolución de las solicitudes prestacionales y obedecer los fallos judiciales proferidos en contra del ISS; (ii) se ha generado una circunstancia de masiva infracción de los derechos constitucionales de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los usuarios de la entidad y, (iii) el bloqueo institucional que padece Colpensiones impide la respuesta equitativa de las peticiones y la atención urgente de las personas en estado de profunda vulnerabilidad, las cuales se ven superadas en oportunidad, por personas con

carencias más soportables. Asimismo, porque el presidente de Colpensiones (iv) presentó un plan de acción en el que asumió el compromiso de responder, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, todos los derechos de petición radicados ante el ISS, y materializar las órdenes de tutela dictadas contra el ISS en liquidación y Colpensiones, por acciones y omisiones de la primera entidad y; (v) aseguró, de una parte, que la problemática de la entidad únicamente radica en las solicitudes y tutelas pendientes de resolución y acatamiento por el ISS y, de otra, que Colpensiones actualmente se encuentra respetando en términos reales los plazos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la respuesta a las peticiones radicadas ante esa entidad, y los plazos de obediencia a los fallos judiciales proferidos en su contra.

22. Entonces, la referida determinación se circunscribirá a las acciones y omisiones que en su momento fueron responsabilidad del ISS, pero cuya actual observancia recae en Colpensiones. Por tanto, se excluirá de la restricción a los derechos fundamentales de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de que trata el fundamento jurídico 20, las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones y las órdenes de tutela que concedan el amparo como consecuencia de acciones u omisiones cometidas por dicha entidad, de modo que los plazos de respuesta a las peticiones y el término de obediencia a los fallos judiciales será el ordinario, siendo posible la tutela del derecho fundamental de petición y la imposición de sanciones por desacato en el evento en que se superen los términos dispuestos en la jurisprudencia para resolver las solicitudes pensionales (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), o se incumplan los fallos de tutela. Esta última hipótesis sin perjuicio de la necesidad de analizar la satisfacción de los criterios objetivos y subjetivos para la imposición de la medida.

23. Del mismo modo, si bien Colpensiones presentó ante la Corte un *“Plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media”* que tiene como fecha límite de cumplimiento el 31 de diciembre de 2013, la Sala encontró algunas falencias que es necesario corregir, en particular aquellas relacionadas con el respeto por el principio de igualdad.

24. Como se anunció (*Supra 14*), la Sala comparte la posición del Defensor del Pueblo en relación con la necesidad de tomar en consideración la atención prioritaria de los colectivos con mayores necesidades económicas y menor capacidad de soportar cargas públicas, afectados por la actual situación del ISS en liquidación y Colpensiones. En su respuesta a la Corte el presidente de Colpensiones manifestó que actualmente existen tres grupos especializados dedicados a resolver las solicitudes de pensión de invalidez, sobrevivientes y vejez, de conformidad con la fecha de radicación en el ISS. Sin embargo, no señaló elemento alguno que lleve a concluir que el mismo está diseñado de acuerdo al principio de igualdad en la asunción de cargas públicas, no explicó la forma en que funciona en relación con las restantes peticiones, ni refirió la existencia de un mecanismo de priorización de las órdenes de tutela que han amparado los derechos de los afiliados del RPM. En esa dirección, la

Corporación modulará los mecanismos de protección constitucional atendiendo al principio de igualdad, excluyendo de la restricción iusfundamental referida en el fundamento jurídico 20 a las personas que forman parte de un primer grupo prioritario, y disponiendo la profundización de los esfuerzos por parte de Colpensiones frente a un segundo y tercer grupo prioritario, los cuales serán identificados a continuación.

25. La jurisprudencia constitucional ha destacado que las relaciones de los individuos entre sí, y de estos con el Estado, implica la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios y oportunidades en distintos ámbitos. La Corte ha señalado que los órganos encargados de redistribuir estas cargas, beneficios y oportunidades, deben tomar en consideración las capacidades y necesidades de cada quien, las desigualdades imperantes en la realidad que pretenden regular, y los mandatos promocionales dispuestos por el constituyente en el artículo 13 superior, en armonía con los fines de la cláusula de Estado Social de Derecho.

26. En ese sentido, en sentencia T-499 de 2002<sup>8</sup> el Tribunal subrayó que cuando se ignoran aspectos fácticos relevantes al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, “[l]os beneficios pueden tornarse en privilegios y las cargas en insoportables según las condiciones personales de los sujetos”<sup>9</sup>. Igualmente, en sentencia C-022 de 1996 la Sala Plena enunció los parámetros que, en aplicación del principio de igualdad, se deben tener en cuenta al realizar dicha distribución de cargas y beneficios. En ese orden, estableció que “*el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en tres aspectos: //a. Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes; b. Los bienes o gravámenes a repartir; c. El criterio para repartirlos.//En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?. Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc.*”.

27. Asimismo, en reciente desarrollo y concreción de este tema la Sala Primera de Revisión en sentencia T-109 de 2012<sup>10</sup> indicó: “2.8. *Un escenario en el que la aplicación del principio de igualdad supone importantes retos es el que hace referencia a la distribución de bienes escasos y cargas públicas. En esos escenarios, el legislador, y otras autoridades (...) han entendido que, junto con criterios objetivos de repartición de beneficios, tales como el mérito*

<sup>8</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>9</sup> En atención a las reglas expuestas la Corte ha enjuiciado en múltiples ocasiones la admisibilidad de medidas legislativas o administrativas que ignoran los mandatos promocionales de la igualdad, así como las desigualdades existentes en la realidad. Al respecto puede ser consultada la sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>10</sup> M.P. María Victoria Calle.

*y la igualdad de condiciones entre los aspirantes, resulta necesario implantar medidas positivas para corregir la inequitativa distribución de esos bienes originada en circunstancias históricas de discriminación, o en situaciones de marginamiento social y geográfico.//2.9. La Corte ha considerado que la distribución de beneficios y cargas implica una decisión en la que se escoge otorgar o imponer algo a determinadas personas o grupos y, por lo tanto, una distinción, de donde se infiere la relación entre esa distribución y el principio de igualdad. En consecuencia, los criterios a partir de los cuales se realice esa distribución deben (i) respetar el principio de igualdad de oportunidades de todos los interesados; (ii) ser transparentes, (iii) estar predeterminados y (iv) no afectar desproporcionadamente los derechos de algunas personas. Además, (v) deben determinarse en consideración a la naturaleza del bien o la carga a imponer, análisis que, por regla general, corresponde a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público”.*

28. Hacer clasificaciones con efectos prácticos siempre apareja el riesgo de dejar por fuera de una clase a alguien que debería estarlo, o de incluir en ella a alguien que no debería estarlo. Por ello la Sala acudirá al principio de igualdad en busca de una priorización lo más razonable posible. Descendiendo al escenario de infracción de los derechos fundamentales de las personas (sujetos) afectadas por el proceso de transición del ISS en liquidación y Colpensiones, la Sala encuentra que la distribución de cargas públicas y derechos en el presente caso se concreta en el tiempo de espera que deben soportar frente a la resolución de sus peticiones y el acatamiento de los fallos judiciales que ampararon sus derechos, y en la intensidad de protección iusfundamental que debe otorgar este Tribunal (estos últimos aspectos representan entonces el conjunto de cargas públicas y derechos a repartir). A su turno, al relacionarse el presente caso con el acceso a una pensión, los criterios de asunción de cargas públicas y el grado de protección constitucional se asocia a las condiciones económicas de subsistencia y de salud de las personas que aspiran o tienen derecho a una pensión, y con el tipo específico de prestación que se reclama (criterios de distribución).

29. Bajo tal óptica, la Sala establecerá, para los efectos de esta decisión, los distintos grupos afectados por el proceso de transición del ISS en liquidación y Colpensiones, y su capacidad probable de asunción de cargas públicas, así como su grado presumible de vulnerabilidad. Si bien la distribución de cargas y beneficios recae por regla general sobre el legislador, en el presente caso existe un vacío sobre la materia que la Sala estima ineludible subsanar para la efectiva concreción del principio de igualdad y la adopción de la decisión de medidas cautelares. En ese sentido, la Corte fijará tres grupos diversos de prioridad. En el primero ubicará a los sujetos con mayor fragilidad y menor capacidad de soportar la espera en la resolución de sus peticiones pensionales, y el cumplimiento a los fallos de tutela que protegieron sus derechos. En los grupos dos y tres situará, progresiva y proporcionalmente, a los sujetos con una mayor capacidad de asumir cargas públicas con respecto al grupo uno.

30. La Corporación enfatiza que protegerá los derechos constitucionales de todas las personas agobiadas por la realidad institucional del ISS en liquidación y Colpensiones, empero, precisa que en virtud de la situación de excepción que plantean los casos de desbordamiento de la capacidad de respuesta del administrador del régimen de prima media, la garantía constitucional considerará una menor o mayor restricción de sus derechos fundamentales (*Supra 15 y 17*), de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada quien. Todo, con el objeto de superar en el menor tiempo posible la condición de masiva vulneración de sus derechos constitucionales, en un ámbito de equidad. Así, excluirá de las limitaciones dispuestas en el fundamento jurídico 20 de esta providencia a las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, y tomará medidas de perentorio cumplimiento frente a Colpensiones para amparar los derechos de las personas situadas en los grupos de prioridad uno, dos y tres. Pasa la Sala a identificar los distintos grados de prioridad, y posteriormente a modular y concretar los mecanismos de protección.

31. El conjunto de personas afectadas por la problemática del ISS en liquidación y Colpensiones es heterogéneo. Primero, en él se integran sujetos de especial protección constitucional en razón de su edad (menores de edad o personas de la tercera edad), su condición de salud (personas en condición de discapacidad), o su condición social<sup>11</sup> (personas sin ingresos o ingresos bajos) y, los sujetos que no se encuentran en ninguna de estas categorías constitucionales. Segundo, dependiendo del contenido de la solicitud o la orden de tutela, se advierte la presencia de personas que aguardan el reconocimiento de la pensión en cualquiera de sus modalidades, la reliquidación de misma, la indemnización sustitutiva de la pensión, o la realización de un trámite administrativo dirigido a la corrección de su historia laboral, la realización de novedades de nómina u otros trámites. Así, en un primer momento la Sala excluirá del grupo prioritario a las personas que no ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, y a las que persigan la reliquidación de su pensión, indemnización sustitutiva de la pensión o la realización de trámites administrativos que no tengan relación con el reconocimiento actual de una pensión. Los primeros por carecer de la tutela reforzada que ordena la Constitución, y los segundos porque o bien tienen asegurado por lo menos su mínimo vital cuantitativo, o bien no se encuentran en estado actual de necesidad.

32. Empero, como lo ha señalado esta Corte, *“aún dentro de la categoría de personas de especial protección constitucional existen diferencias materiales relevantes que rompen su horizontalidad y los sitúan en disímiles posiciones*

---

<sup>11</sup> La Sala en modo alguno limita la categorización de sujetos de especial protección constitucional a las personas menores de edad, las pertenecientes a la tercera edad o las ubicadas en condición de diversidad funcional. Sucede que para efectos pensionales estas son las categorías relevantes y por ello la Sala únicamente alude a ellas. Entonces, la delimitación que hace la Sala se realiza sin perjuicio de considerar sujetos de especial protección superior, en otras hipótesis, a las madres o padres cabeza de familia, las personas en condición de desplazamiento, etc.

*de vulnerabilidad que merecen distintos grados de protección*”<sup>12</sup>. De este modo, así como no es suficiente la pertenencia a este colectivo para la procedencia de la acción de tutela, tampoco lo es para acceder al grupo que merece mayor prioridad en la respuesta a sus peticiones pensionales.

33. En este ámbito toman relevancia entonces la menor o mayor capacidad económica de las personas y sus núcleos familiares, máxime si la pensión funciona justamente como un instrumento de sustitución de ingresos en aquellos eventos en que las personas han disminuido o perdido su capacidad laboral, o fallece el afiliado encargado de la manutención de la familia. En ese sentido, son importantes factores como la base salarial sobre la cual realizaron cotizaciones en el último año de servicios los afiliados al régimen de prima media (en adelante RPM), pues en un país caracterizado por enormes inequidades, el salario refleja la condición social a la cual pertenece la persona y su núcleo familiar. Dicho aspecto, aunado a las enormes brechas sociales existentes, se relaciona a su vez con una mayor o menor posibilidad de contar con condiciones difíciles, aceptables o favorables de subsistencia, y con una baja, mediana o alta capacidad de soportar cargas públicas. Tomando como base este presupuesto, la Sala incorporará en un primer grupo prioritario a las personas que cotizaron en los tres últimos meses de servicios sobre una base salarial promedio entre un (1) salario mínimo legal mensual (en adelante SMLM) y uno y medio SMLM, y en un segundo grupo prioritario a quienes cotizaron en el mismo periodo sobre una base salarial promedio superior a la anterior y máxima de 3 SMLM. Las personas que excedan dichos límites se integrarán al grupo con menor prioridad, el número tres, salvo en el caso de las personas en condición de invalidez, los menores de edad y los mayores de 74 años de edad, los cuales harán parte del grupo con mayor prioridad, como a continuación se justifica. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieren a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, la Corte incluirá en el grupo con prioridad uno a las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo, por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización y los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93).

34. El estado de salud física y mental es uno de los principales factores considerados por la jurisprudencia constitucional al momento de imponer cargas o establecer el alcance de un derecho, en particular en el ámbito de la acción de tutela frente a denegatorias pensionales. La relevancia de este factor está determinada por (i) la profunda restricción al acceso a medios de autosostenimiento que soporta una persona que ha perdido un 50% o más de su capacidad laboral, (ii) el padecimiento en no pocas ocasiones de enfermedades de carácter catastrófico que tienen la potencialidad de culminar en el deceso del paciente y, (iii) las necesidades especiales que deben atender justamente en razón de su condición de diversidad funcional. En el escenario de las personas en condición de discapacidad, en opinión de la Sala, el criterio

---

<sup>12</sup> T-1093 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-142 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

monetario guarda importancia únicamente como elemento que refuerza la pertenencia al grupo con mayor prioridad de aquellos que tienen menores recursos, pero carece de relevancia como factor que excluye la inclusión en el grupo de máxima prioridad. Por esa razón, la Sala incorporará en el grupo con prioridad uno a las personas que se encuentren en estado de invalidez calificada, y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud. Si bien en condiciones normales la acción de tutela es procedente incluso cuando la persona formalmente no ha sido declarada inválida o sufre enfermedades menos severas que las indicadas, en el presente caso nos encontramos en un escenario de escasez en términos de capacidad de respuesta institucional, y frente a circunstancias de excepción que imponen la necesidad de trazar criterios claros, transparentes y precisos de reparto, que no menoscaben la eficacia de las medidas prioritarias, lo cual, lamentablemente, podría ocurrir si se asumen criterios abiertos de priorización (*Supra* 27).

35. En armonía con lo anterior, la Sala estima oportuno incluir en el grupo con prioridad uno a los menores de edad y a las personas de 74 años de edad o más, pues en el caso de los primeros se trata de personas que gozan de prelación por mandato constitucional (Art. 44 C.P.), y en el segundo de sujetos que han alcanzado o superado la expectativa de vida de los colombianos al nacer. La Sala reitera su posición en relación con la pertenencia al grupo de la tercera edad de las personas que tienen o superan los 60 años de edad en tanto sujetos de especial protección constitucional, sin embargo, para los efectos de identificación de grupos prioritarios traza una diferencia entre las personas de la tercera edad mayores de 60 años de edad, y aquellas que alcanzaron o superaron la expectativa de vida de los colombianos al nacer.

36. En conclusión, **1)** sin perjuicio de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, para los precisos efectos de esta providencia se entenderán por sujetos de especial protección constitucional: (i) los menores de edad; (ii) las personas de la tercera edad (que tengan o superen los 60 años de edad) y; (iii) las personas en condición de invalidez que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud. Asimismo, (iv) independientemente de su edad o estado de salud, los potenciales beneficiarios de una pensión que aún sin hacer parte de los colectivos “(i), (ii) y (iii)” indicados en este párrafo, ellos o el afiliado del que derivan la prestación hubiere cotizado sobre una base salarial entre un (1) SMLM y tres (3) SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, o tuviere reconocida una pensión que no excediera dicho monto.

37. Igualmente, **2)** hacen parte del **grupo con prioridad uno** los sujetos de especial protección constitucional (*Supra* 36) que cumpliendo con alguno de los tres siguientes criterios, reclamen el reconocimiento o pago de una pensión

en cualquiera de sus modalidades: (i) independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales (SMLM), vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto o; (ii) las personas en condición de invalidez calificada, que hubieren perdido un 50 % o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud o; (iii) los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieran a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, hacen parte del grupo con prioridad uno: (iv) las personas de especial protección constitucional de este grupo, referidas en los literales “(i), (ii) y (iii)” de este párrafo, que realicen trámites previos al reconocimiento *actual* de una pensión y; (v) sin importar la edad o estado de salud del actor, las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o con los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93).

38. De modo semejante, **3)** hacen parte del **grupo con prioridad dos** los sujetos de especial protección constitucional (*Supra 36*) que no cumplan los criterios de acceso al grupo de prioridad uno, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades y reúnan las siguientes condiciones: independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial superior a uno y medio SMLM y máxima de 3 SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto. Asimismo, **4)** hacen parte del **grupo con prioridad tres** los sujetos de especial protección constitucional (*Supra 36*) que no cumplan los criterios de acceso a los grupos de prioridad uno y dos, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión.

39. Finalmente, **5)** la Sala precisa que en todo caso las restantes peticiones pensionales o sentencias judiciales que sean producto del proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones que no hagan parte de alguno de los tres grupos prioritarios, deberán ser respondidas y satisfechas, respectivamente, en la fecha límite asumida por Colpensiones, es decir, el 31 de diciembre de 2013.

40. Establecidos los grupos prioritarios, pasa la Sala a modular y concretar los mecanismos específicos de salvaguarda constitucional. En esa dirección, como se anticipó en los fundamentos jurídicos 19 y 20 de esta providencia, la Sala

acogerá con algunos matices los instrumentos dirigidos a la modificación de los términos jurisprudenciales dispuestos para la resolución de las peticiones pensionales y el cumplimiento de los fallos judiciales, y la formulación de un plan que permita en el menor tiempo posible la superación de la situación de sistemática infracción constitucional del ISS en liquidación y Colpensiones (T-068/98 y T-1234/08).

41. En ese orden de ideas la Sala dispondrá que los jueces de la República al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS o contra resoluciones en que el ISS resolvió sobre el reconocimiento de una pensión o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de la misma entidad, se seguirán las siguientes reglas: 1) en los casos en que se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material de la acción de tutela (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, según el caso, pero dispondrá que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad de que trata esta providencia, salvo en el caso de las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, evento en el cual deberá acatarse la sentencia dentro del término dispuesto en el párrafo 42 de esta providencia y; 2) Colpensiones tendrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir las sentencias que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una pensión, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de comunicación de este auto se entenderán suspendidas hasta dicha data.

42. Quedan excluidas de la anterior restricción las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno referido en el fundamento jurídico 37 de esta providencia. En ese sentido, cuando la acción de tutela sea presentada por ellos el juez seguirá las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. Igualmente, en los eventos en que el juez ya hubiere fallado, incluso sin vincular a la liquidadora del ISS en liquidación, deberá en todo caso, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, ordenar que la entidad envíe el expediente a Colpensiones dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, sin que por ello se genere nulidad pues las dos entidades se encuentran vinculadas por los efectos *inter comunis* del presente auto de medidas cautelares. Asimismo, ordenará a Colpensiones que resuelva la petición o reconozca la pensión, según el caso, dentro de los cinco días siguientes al recibo del expediente. La Sala precisa que (i) con el objeto de permitir la realización de ajustes por parte del ISS y Colpensiones en el cumplimiento de esta medida, la posibilidad de sanción por desacato solo será procedente a partir del 30 de agosto de 2013, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de comunicación de este auto se entenderán suspendidas hasta dicho momento y; (ii) evaluará en los próximos meses el avance en la atención del grupo con prioridad uno, y de ser el caso aplicará el levantamiento de la restricción referida en el párrafo anterior a las

personas que hacen parte del grupo con prioridad dos y, ulteriormente a los del grupo con prioridad tres.

43. De igual manera, la Sala advertirá a los jueces de la República que cuando la acción de tutela se presente por la presunta infracción del derecho de petición de solicitudes *radicadas* ante Colpensiones o contra las resoluciones de Colpensiones que resuelvan sobre el reconocimiento de una pensión, no se aplicarán las restricciones excepcionales dispuestas en los fundamentos jurídicos 41 y 42 de esta providencia, de modo que se seguirán las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición, procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato.

44. En relación con los ajustes al “*plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media*” presentado ante la Sala Novena de Revisión por Colpensiones, la Corte le ordenará a la entidad que adopte las medidas necesarias para profundizar la atención de los grupos uno, dos y tres identificados en esta providencia, de acuerdo al orden de priorización de cada uno de ellos (*Supra 28 a 39*). Colpensiones cuenta con un amplio margen para seleccionar los instrumentos que le permitan lograr dicho cometido, sin embargo, deberá buscar que la respuesta a las peticiones y el cumplimiento a las acciones de tutela del grupo con prioridad uno fluya en mayor cantidad que el grupo dos; este último, a su turno, debería fluir en mayor cantidad que el tres, y el tres en mayor cantidad que las peticiones y acciones judiciales que no hacen parte de grupo prioritario alguno. No obstante, todas las peticiones radicadas ante el ISS y las órdenes de tutela dispuestas por acciones u omisiones de dicha entidad (incluidas las no prioritarias), deberán ser resueltas a más tardar el 31 de diciembre de 2013. Igualmente, con el objeto de evitar inequidades horizontales al interior de cada grupo, Colpensiones deberá resolver las peticiones y acatar los fallos de tutela de conformidad al *sistema de turnos* dentro de cada grupo.

45. De otra parte, la Sala ordenará a Colpensiones que dentro de los cinco primeros días de cada mes y hasta el 31 de diciembre de 2013, rinda un informe a la Corte en cual señale el avance, estancamiento o retroceso en la materia, de conformidad con las pautas que se especifican en la parte resolutive de la decisión. De manera semejante, le advertirá (i) que en el marco de sus competencias tome las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sea suficiente para cumplir con el “*plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media*” y las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013 y; (ii) que la exclusión de las peticiones de reliquidación de los grupos prioritarios efectuado en esta providencia, no afecta la orden dispuesta por esta Corte en sentencia C-258 de 2013, por lo que adoptará las medidas indispensables para su cumplimiento, sin afectar el trámite de descongestión de Colpensiones.

46. Igualmente, teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación informaron sobre las dificultades

advertidas en el trámite de notificación personal por parte de las autoridades judiciales a Colpensiones, y que incluso el Consejo Superior de la Judicatura solicitó la intervención de la Procuraduría en dicho campo, el Tribunal Constitucional ordenará a Colpensiones que dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia adopte las medidas necesarias para superar dicha barrera, pues en su respuesta a la Corte únicamente refirió la ubicación de un sitio para notificación en Bogotá, pero nada indicó sobre los restantes lugares en que tiene presencia. Igualmente, en el mismo término Colpensiones deberá comunicar a las Salas Administrativas de cada uno de los Consejos Seccionales de la Judicatura, el lugar dispuesto para notificaciones personales.

47. Tomando en consideración las manifestaciones del Defensor del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el presidente de Colpensiones en relación con las dificultades en el traslado de los expedientes administrativos del ISS en liquidación a Colpensiones, la Sala fijará algunos instrumentos de coordinación que se especificarán en la parte resolutive de la decisión.

48. Finalmente, en atención a la importante labor de acompañamiento y vigilancia del proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones realizado por el Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Sala les solicitará que en el ámbito de sus competencias realicen seguimiento en relación con el cumplimiento de este auto, y adopten las actuaciones que sean del caso para verificar el avance o la persistencia de las dificultades analizadas en esta providencia, efectuando las recomendaciones que estimen pertinentes para cumplir con la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas afectadas por dicho proceso.

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 esta providencia y hasta el 31 de diciembre de 2013, los jueces de la República, al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS, o contra resoluciones en que el ISS resolvió sobre el reconocimiento de una pensión o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de la misma entidad, seguirán las siguientes reglas: 1) en los casos en que se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material de la acción de tutela (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, según el caso, pero dispondrá que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad de que trata esta providencia, salvo en el caso de las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, evento en el cual deberá acatarse la sentencia dentro del término dispuesto en el numeral

segundo de la parte resolutive de esta providencia y; 2) Colpensiones tendrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una pensión, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de proferimiento de este auto se entenderán suspendidas hasta dicho momento (*Supra 30 a 39*).

**Segundo.-** Quedan excluidas de la restricción de que trata el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia, las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno referido en el fundamento jurídico 37 de la misma. En ese sentido, cuando la acción de tutela sea presentada por alguna de ellas, el juez seguirá la jurisprudencia constitucional corriente sobre derecho de petición (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. En este último evento, sin embargo, las sanciones por desacato solo serán posibles a partir del 30 de agosto de 2013, por lo que las dictadas a la fecha de proferimiento de este auto, se entenderán suspendidas hasta dicha data. Igualmente, al resolver la modalidad de protección, el juez ordenará al ISS que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, envíe el expediente pensional a Colpensiones, y a esta última que resuelva la petición o reconozca la pensión, según el caso, dentro de los cinco días siguientes al recibo del mismo o la comunicación de la providencia, en el evento en que ya lo tuviere en su poder. De la misma forma procederá, de oficio o a petición de parte, cuando ya hubiere fallado, incluso sin vincular a la liquidadora del ISS, sin que por ello se genere nulidad. Finalmente, el juez deberá requerir al ISS y Colpensiones para que informen sobre la base salarial del último año de servicios del afiliado, e indicar a los accionantes sobre la posibilidad de acceder a su historia laboral a través de la página web de Colpensiones con el número y fecha de expedición de la cédula de ciudadanía (*Supra 42*).

**Tercero.-** Advertir a los jueces de la República que cuando la acción de tutela se presente por la presunta infracción del derecho de petición de solicitudes radicadas ante Colpensiones o contra las resoluciones de Colpensiones que resuelvan sobre el reconocimiento de una pensión, no se aplicarán las restricciones excepcionales dispuestas en los numerales primero y segundo de la parte resolutive de esta providencia, de modo que se seguirán las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición, procedibilidad de la acción de tutela, órdenes de protección constitucional, cumplimiento de la sentencia e imposición de sanción por desacato (*Supra 43*).

**Cuarto.-** Ordenar a Pedro Nel Ospina Santa María en su calidad de presidente de Colpensiones o quien haga sus veces, (i) que dentro de los cinco primeros días de cada mes y hasta el 31 de diciembre de 2013, rinda un informe a la Corte en cual señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones. El informe deberá contener las medidas concretas adoptadas durante el periodo, el número de peticiones contestadas y sin responder, la cantidad de sentencias cumplidas y sin acatar, y el tiempo estimado en que resolverá y cumplirá la totalidad de solicitudes y

fallos judiciales, discriminadas de acuerdo a su respectiva prioridad o ausencia de ella, tipo de prestación o petición. En el mismo término, el informe deberá ser ubicado en la página web de la entidad en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitido al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; (ii) que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de esta providencia, explique a sus usuarios a través de su página web y puntos de atención, de manera clara y transparente el contenido de esta providencia, y adopte las medidas necesarias para superar las dificultades relacionadas con la notificación personal de las acciones judiciales formuladas contra la entidad. En el mismo término deberá comunicar a las Salas Administrativas de cada uno de los Consejos Seccionales de la Judicatura, el lugar dispuesto para notificaciones personales y; (iii) que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, adopte las medidas necesarias para profundizar la atención de los grupos prioritarios uno, dos y tres de que trata este auto (*Supra 30 a 39*), de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de esta decisión. En el mismo término deberá rendir informe a la Corte en el que dé cuenta del cumplimiento de las órdenes dispuestas en esta providencia, y enviar copia del mismo al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social (*Supra 43 y 45*).

**Quinto.-** Advertir a Pedro Nel Ospina Santa María en su calidad de presidente de Colpensiones o quien haga sus veces, que en el marco de sus competencias deberá tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sea suficiente para cumplir con el “*plan de acción para corregir el atraso estructural del régimen de prima media*” y las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013 y; (ii) que la ausencia de prioridad de las peticiones de reliquidación pensional de que trata esta providencia, no afecta la orden dispuesta por esta Corte en la sentencia C-258 de 2013, por lo que deberá adoptar las medidas indispensables para el cabal cumplimiento de esta última, sin perturbar en modo alguno el proceso de descongestión que sigue Colpensiones.

**Sexto.-** Ordenar al apoderado general de la Fiduprevisora S.A. Liquidador ISS en Liquidación o quien haga sus veces, que en los cinco días siguientes a la comunicación de esta providencia, (i) defina una fecha cierta en la cual entregará la totalidad de expedientes administrativos a Colpensiones; (ii) sin afectar negativamente el actual proceso de traslado de expedientes, cree un grupo de trabajo que concentre sus esfuerzos en atender los requerimientos judiciales y administrativos efectuados sobre el traslado de los expedientes administrativos de los afiliados que hacen parte del grupo con prioridad uno de que trata esta providencia; (iii) tome las medidas necesarias para garantizar que los expedientes en poder de la entidad sean transferidos con información completa. En particular, deberá subsanar las fallas identificadas por el Defensor del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (*Supra 4.5 y 5*) e; (iv) incluir un vínculo en la página web de la entidad, de fácil visibilidad y acceso, en el cual consigne un listado del número de expedientes pendientes

de traslado, y el flujo semanal y mensual de los que se transfieran a Colpensiones luego de la comunicación de esta providencia. La información deberá actualizarse por lo menos una vez por semana (*Supra 47*).

**Séptimo.-** Solicitar al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, que en el ámbito de sus competencias realicen seguimiento en relación con el cumplimiento de este auto, y adopten las actuaciones que sean del caso para verificar el avance o la persistencia de dificultades en el trámite de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, realizando las recomendaciones que estimen pertinentes para cumplir con la protección efectiva de los derechos fundamentales de los afiliados afectados por dicho proceso (*Supra 48*).

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

**Comuníquese y cúmplase.**

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Magistrado**

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
**Magistrada**

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**  
**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Secretaria**