

Auto 096/17

Referencia Expediente T-3287521 (AC).
Por medio del cual se hace seguimiento a
las órdenes impartidas en la Sentencia T-
774 de 2015.

Magistrado Sustanciador:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

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

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Sentencia T-774 de 2015 la Corte Constitucional declaró finalizado el estado de cosas inconstitucional verificado a partir del Auto 110 de 2013 en la administración del régimen pensional de prima media con prestación definida gestionado por el Instituto de Seguros Sociales ISS y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.
2. La decisión se adoptó luego de constatar que se superaron las condiciones dispuestas en la jurisprudencia constitucional para mantener la intervención judicial excepcional, intensa y transitoria propia de esta figura. La Corte encontró una notable mejoría en la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad al confrontar el escenario presente al inicio de la intervención en junio de 2013 y el existente al momento de proferir el fallo el 18 de diciembre de 2015.
3. En particular, advirtió el restablecimiento de las propiedades de efectividad y protección inmediata de la acción de tutela debido a la disminución de las demandas interpuestas, la reducción de los fallos estimatorios y el descenso de las sentencias incumplidas. Encontró, además, una mayor coordinación entre las entidades responsables de la administración y supervisión del sistema de pensiones, el desbloqueo de sus actuaciones y un progreso considerable en la oportunidad y calidad de los trámites prestacionales realizados por la administradora.

4. Pese a lo anterior, la Corte entendió que era necesario adoptar medidas estructurales encaminadas a evitar la repetición de las acciones y omisiones que produjeron el escenario de infracción constitucional y atender situaciones problemáticas asociadas al reconocimiento de pensiones, el cumplimiento de fallos judiciales y la completitud de las historias laborales que, aunque en menor escala, continuaban impactando sistemáticamente el goce de los derechos fundamentales de los usuarios.

5. En escrito radicado el 29 de marzo de 2016 el Director de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial pidió a la Sala Novena de Revisión aclarar la Sentencia T-774 de 2015 *“en el sentido de si se continúa con la ejecución de los procesos de cobro coactivo por multas impuestas por incidente de desacato o se terminan por orden judicial...”*. El peticionario sostuvo que la aclaración de la sentencia resultaba necesaria, pues para *“impartir instrucciones a las diferentes Direcciones Seccionales de Administración Judicial, es importante tener claridad [sobre] qué trámite se debe llevar a cabo, si se continúa con la ejecución de los procesos de cobro coactivo por multas impuestas por incidentes de desacato, siguen suspendidos o se terminan por orden judicial, y por otro lado con los procesos de cobro coactivo por incidente de desacato de antes del 05 de junio de 2013 que trámite se llevaría a cabo”*. A través de Auto 155 de 2016 la Corte rechazó por extemporánea la petición.

6. Mediante escrito del 06 de septiembre de 2016 el presidente de Colpensiones solicitó la apertura de incidente de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 con el propósito de que se adoptaran las medidas necesarias para materializar las directrices sobre sanciones por desacato fijadas durante el proceso.

7. A través de Auto 532 de 2016 la Sala Novena de Revisión asumió competencia provisional para constatar el acatamiento de la Sentencia T-774 de 2015. En la misma providencia ordenó suspender el cobro persuasivo y coactivo de las multas que se impusieron por desacato a los servidores de Colpensiones entre el 05 de junio de 2013 y la fecha de comunicación de la Sentencia T-774 de 2015 y remitió copia de la petición a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Financiera de Colombia para que, de encontrarlo pertinente, se pronunciaran sobre la solicitud.

8. El Ministerio de Trabajo, en escrito del 07 de diciembre de 2016, coadyuvó la solicitud de Colpensiones al considerar que los jueces relacionados en la

petición han desconocido la jurisprudencia constitucional sobre sanción por desacato. La Superintendencia Financiera de Colombia, por su parte, reprodujo fragmentos de la información remitida por Colpensiones pero se abstuvo de asumir una postura frente a la petición. La Contraloría General de la República, a su vez, comunicó que se abstenía de conceptuar sobre el particular. Las restantes entidades no allegaron comunicación alguna.

9. El 2 de noviembre de 2016 la Corte le solicitó al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social que informaran las medidas que habían adoptado para el efectivo cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015. Salvo esta última, las entidades requeridas rindieron el reporte solicitado.

10. En providencia del 10 de noviembre de 2016 la Corte le ordenó a Colpensiones rendir informe en relación con el cumplimiento del fallo. La entidad dio respuesta al requerimiento a través de reporte del 12 de diciembre del mismo año.

11. En providencia del 29 de noviembre de 2016 la Sala solicitó colaboración a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social, Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, para que, si lo encontraban procedente, emitieran concepto en relación con el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-774 de 2015 y para que informaran si habían sido convocadas a los espacios participativos dispuestos para la implementación del fallo. Las universidades se abstuvieron de rendir el concepto solicitado pero informaron que no fueron llamadas a proceso alguno por parte de Colpensiones. Los sindicatos, por su parte, no remitieron comunicación alguna.

12. El 12 de julio, el 12 de septiembre y el 12 de diciembre de 2016 Colpensiones remitió informes trimestrales de cumplimiento a la sentencia.

13. Bajo esa óptica, la Sala procede a realizar seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-774 de 2015. Para el efecto, reiterará la jurisprudencia constitucional alusiva a las facultades del juez de tutela frente a la materialización de sus decisiones en el marco de sentencias estructurales, sintetizará las órdenes objeto de monitoreo, estudiará el nivel de acatamiento de las mismas y, finalmente, adoptará las decisiones que sean del caso.

II. CONSIDERACIONES

Las facultades del juez de tutela frente a la materialización de las decisiones impartidas en el marco de un estado de cosas inconstitucional. El trámite de cumplimiento y el incidente de desacato.

14. El artículo 86 superior establece que toda persona tiene derecho a ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél, respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

15. La acción de tutela, de este modo, constituye el más valioso instrumento de salvaguarda judicial de los derechos y libertades constitucionales. A partir de su configuración en la Carta la jurisprudencia de esta corporación ha reafirmado su carácter de derecho fundamental “*a través del cual se garantiza la protección de los demás derechos fundamentales, los cuales sin ella, comprometerían su eficacia*”.¹ La Sentencia T-774 de 2015 sintetizó los principios orientadores del amparo constitucional en estos términos:

[E]ste instrumento judicial se caracteriza por ser i) *subsidiario*, porque solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, o cuando está ante la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable; ii) *inmediato*, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a que haya lugar; iii) *informal*, en tanto su ejercicio no requiere apoderado judicial, su trámite es sencillo y no se encuentra sometido a mayores requisitos y ritualidades; iv) *específico*, ya que se creó como mecanismo de especial protección de los derechos fundamentales; v) *oficioso*, pues exige un papel activo y comprometido de la autoridad judicial en la dirección del proceso y la salvaguarda de los derechos; vi) *eficaz*, porque requiere que el juez constitucional adopte de manera oportuna y precisa las medidas necesarias para materializar la protección otorgada y vii) *preferente*, ya que sus términos son breves y perentorios y desplaza la instrucción de los demás trámites que esté conociendo el respectivo despacho judicial.

16. Estos principios irradian todo el trámite de la acción de tutela y le imponen a la autoridad judicial múltiples deberes oficiosos. Entre ellos, i) interpretar adecuadamente la solicitud de tutela y analizar íntegramente la problemática

¹ Sentencia C-483 de 2008.

planteada; ii) identificar los hechos generadores de la afectación y sus posibles responsables; iii) integrar debidamente el contradictorio y vincular al trámite a las personas o entidades que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo; iv) decretar y practicar de oficio las pruebas que resulten necesarias para despejar la incertidumbre fáctica y jurídica que se cierna sobre el asunto; v) dictar medidas cautelares cuando advierta la necesidad de evitar que la amenaza contra un derecho fundamental se transforme en vulneración o, que habiéndose constatado la existencia de una infracción, ésta se torne más gravosa para la integridad de los bienes constitucionales involucrados; vi) valorar la situación de vulnerabilidad de las personas y considerar sus condiciones materiales de existencia, en armonía con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política; vii) proteger adecuadamente los derechos amenazados o vulnerados incluso si el accionante no los invocó expresamente y viii) ejercer activa, y oficiosamente, sus poderes de cumplimiento y desacato para lograr la materialización de las sentencias estimatorias.²

17. El contenido de las órdenes dictadas por la autoridad judicial es crucial en el propósito de materializar la protección de los derechos infringidos. Por esa razón, para establecer el remedio constitucionalmente adecuado el juez debe *“considerar las violaciones específicas y tomar las medidas que de manera directa y oportuna le permitan garantizar la salvaguarda de los derechos conculcados”*.³ Esta última labor, ha dicho la Corte, *“exige que las órdenes que se impartan como consecuencia de la concesión del amparo tengan un grado de especificidad que facilite su ejecución”*.⁴

18. El artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 orienta esa tarea. La norma precisa que las órdenes consignadas en los fallos de tutela estimatorios deben asegurar que quien formuló la acción goce plenamente de los derechos fundamentales que le fueron vulnerados y que, si es posible, retorne a la situación en la que se encontraba antes del momento de su lesión. Si la infracción denunciada se presentó a raíz de una omisión, el fallo debe asegurar que la conducta omitida se realice. Si, en cambio, la tutela se promovió ante la amenaza de un derecho fundamental, el juez debe ordenar que cese e impartir las medidas necesarias para evitar que el derecho comprometido vuelva a ser perturbado, violado o restringido.⁵ La disposición, en todo caso, establece una cláusula que otorga amplia discrecionalidad a la autoridad judicial para

² Sentencias T-774 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-255 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-065 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-194 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-235 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-710 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-344 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto) y T-327 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). También se pueden consultar las providencias T-502 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-288 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), A-203 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda), T-1020 de 2004 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-693 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), A-227 de 2006 (M.P. Humberto Sierra Porto), A-234 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), A-308 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), A-150 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-483 de 2008, entre otras.

³ Sentencia T-774 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

⁴ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

⁵ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

adoptar todas las medidas que estime necesarias para alcanzar la protección reclamada, y puntualiza que *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”*.

19. Así mismo, la jurisprudencia de esta corporación ha clasificado las órdenes de protección en simples y complejas. Una orden es simple *“cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto”*. Una orden de tutela es compleja, por el contrario, *“cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.”*⁶ Las órdenes complejas, igualmente, son *‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública’*.⁷

20. La orden de tutela debe ser acatada dentro de las 48 horas siguientes a su comunicación o, en su defecto, en el plazo distinto que, atendiendo a la complejidad del asunto, disponga la autoridad judicial. Las órdenes de protección deben ser cumplidas de buena fe, esto es, en los precisos términos y condiciones establecidas en ellas, sin oponer barreras burocráticas u otros obstáculos fácilmente superables. El cumplimiento de buena fe implica, así mismo, que el responsable de su obediencia se abstenga de efectuar un cumplimiento meramente formal que no responda al verdadero espíritu de la protección. En su deber, entonces, interpretar la decisión y realizar la salvaguarda más amplia posible, buscando el cumplimiento real, efectivo e integral de la orden (goce efectivo del derecho), superando cualquier ambigüedad que se pudiera presentar en el contenido de la misma.

21. El incumplimiento de una orden de tutela es un asunto grave por varias razones. De una parte, desconoce el imperativo del estado social de derecho según el cual las actuaciones de las autoridades y los particulares deben estar ceñidas a la ley en el marco de un orden justo. El desafío a la autoridad judicial, además, prolonga la vulneración del derecho amparado y agravia los derechos al debido proceso y a la administración de justicia. Lesiona, finalmente, los principios de confianza legítima, buena fe, seguridad jurídica, cosa juzgada y, sobre todo, la prevalencia del orden constitucional.

22. Por ese motivo, *“la administración de justicia y, de manera especial, el*

⁶ Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso, en sus consideraciones, se analizó en qué condiciones puede un juez de tutela modificar, con posterioridad al momento en que se dictó una sentencia, una orden compleja, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

⁷ Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

*juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos”.*⁸

23. La falta de obediencia de una orden judicial, en general, es sancionada a través de las autoridades disciplinarias y penales. El artículo 35 numeral 24 de la Ley 734 de 2002 establece que los servidores públicos tienen prohibido *“Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución”*. Tratándose de la acción de tutela el artículo 53 del Decreto 2591 de manera expresa indica que *“El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar. || También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte”*.

24. El juez de tutela, no obstante, es depositario de amplios poderes encaminados a materializar sus providencias. Como resaltó esta corporación *“el cumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias de tutela ostenta una relevancia particular, derivada de la entidad de los bienes jurídicos involucrados en un proceso de esa naturaleza. Eso explica, también, los poderes con los que fueron investidos los jueces constitucionales en aras de la eficacia de las decisiones consignadas en sus providencias”*⁹. En esa dirección, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal en que incurre una autoridad que incumple un fallo de tutela, el juez constitucional cuenta con dos mecanismos para perseguir el acatamiento de sus órdenes: los incidentes de desacato y cumplimiento.

25. Ambas figuras comparten el propósito de asegurar que la entidad pública o el particular responsable de la infracción iusfundamental satisfagan las órdenes que se le impartieron en aras del restablecimiento de los derechos vulnerados. La incidencia de estos instrumentos en la realización del derecho a la administración de justicia de los ciudadanos beneficiados por un fallo de tutela tiene que ver, precisamente, con el hecho de que doten a los jueces constitucionales de las herramientas necesarias para lograr que sus órdenes sean oportuna y plenamente cumplidas.¹⁰

26. De este modo, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 reconoce la competencia de los operadores judiciales para actuar con posterioridad a la adopción del fallo estimatorio hasta lograr el restablecimiento del derecho

⁸ Sentencia C-367 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁹ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁰ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

protegido o la eliminación de las circunstancias que lo amenazaban.¹¹ En relación con el trámite de cumplimiento la disposición señala i) que la autoridad o persona responsable del agravio debe acatar el fallo sin demora; ii) si no lo hiciere, en las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior responsable y requerirlo para que lo haga cumplir y abra un proceso disciplinario contra el incumplido y iii) si transcurren otras 48 horas sin obedecer el fallo, el juez “*ordena abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas*” para el cabal cumplimiento de la sentencia.

27. Puede ocurrir, sin embargo, que incluso entonces el incumplimiento persista. Ante tal evento opera el instrumento de desato. A través de este el juez puede sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la orden de tutela. Esto, en todo caso, no lo sustrae de la obligación de adoptar las medidas que corresponda para asegurar el cumplimiento efectivo del fallo.¹²

28. Bajo esa óptica, la facultad de requerir y la de adoptar “*todas las medidas*” que propugnen por la materialización del amparo son gestiones de impulso procesal propias del trámite de verificación al cumplimiento del fallo. La imposición de la sanción por desacato se produce, en cambio, por la vía del trámite incidental concebido para el efecto. Tal es, de hecho, la principal diferencia que existe entre uno y otro instrumento. Mientras el primero se enfoca en la adopción de medidas que persuadan el acatamiento del fallo, el segundo, el incidente de desacato, se concentra en el juzgamiento disciplinario del servidor público o del particular incumplido, cuestión que, eventualmente, puede conducir también a que la sentencia sea satisfecha.¹³

29. La razón de ser de ambos mecanismos es, en últimas, lograr que la orden de tutela se ejecute. De ahí que puedan tramitarse simultánea o sucesivamente. Lo importante, ha dicho la jurisprudencia, es que el juez de tutela logre sortear las dificultades prácticas y formales que impiden que el ciudadano disfrute de su derecho en las condiciones contempladas en la decisión que lo protegió¹⁴.

30. Las providencias que se han ocupado del tema han identificado las

¹¹ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹² Decreto 2591 de 1991, Artículo 27: Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

¹³ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁴ “*Por encima de las dificultades prácticas y trabas formales, el juez está llamado a tomar las medidas que se requieran para que, en realidad, la persona afectada pueda disfrutar de su derecho. Una sentencia de tutela no puede quedar escrita, tiene que materializarse en conductas positivas o negativas a favor de las personas cuyo derecho fue amparado*”. (Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda).

diferencias que existen entre uno y otro mecanismo, sin perder de vista que ambos buscan asegurar que la salvaguarda del derecho fundamental protegido se materialice.¹⁵

31. Tres aspectos diferencian al trámite de cumplimiento del incidente de desacato¹⁶. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que el cumplimiento sea oficioso y obligatorio, dado el compromiso que, tras proferir un fallo estimatorio, adquiere el juez constitucional respecto del pronto y pleno cumplimiento de su decisión. El desacato, en cambio, es secundario, lo que supone que el juez deba acudir a él subsidiariamente, cuando, en los términos de la situación específica de que se trate, las medidas adoptadas en ejercicio de la verificación del cumplimiento no hayan sido suficientes para hacer cumplir la orden de protección de los derechos fundamentales.¹⁷

32. La segunda diferencia remite a la naturaleza de la responsabilidad exigida en uno y otro escenario. Respecto del cumplimiento, la responsabilidad es objetiva. La responsabilidad exigida para imponer una sanción por desacato es subjetiva, lo cual implica demostrar la negligencia de la autoridad o del particular concernido, esto es, que entre su comportamiento y el incumplimiento del fallo existe un nexo causal sustentado en la culpa o en el dolo¹⁸.

33. La Corte ha establecido, en tercer lugar, que ambas figuras se diferencian en función de la persona que está a cargo de impulsarlas, pues, mientras el desacato se inicia a petición del interesado, el cumplimiento debe iniciarse de oficio, o cuando el interesado o el Ministerio Público lo soliciten. Sin embargo, lo advertido en ese sentido debe leerse en el contexto de los mandatos constitucionales que comprometen al juez con la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales.¹⁹

34. Desde esa perspectiva, el trámite del incidente desacato no siempre puede supeditarse a que la persona a cuyo favor se profirió la orden de amparo formule una petición al respecto. Si ninguna de las medidas de impulso procesal ha permitido avanzar en el cumplimiento del fallo, por circunstancias

¹⁵ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

¹⁶ En este punto, la Sala apoya su exposición en la síntesis consignada, sobre el tema, en la Sentencia T-254 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), que a su vez remite a las sentencias T-458, T-744 y SU-1158 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy). Sobre el mismo tema puede revisarse, también, la Sentencia C-367 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), que declaró exequible el inciso primero del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, en el entendido de que el incidente de desacato de las sentencias de tutela debe resolverse en el término establecido en el artículo 86 de la Constitución Política.

¹⁷ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

¹⁸ Sentencia T-171 de 2009: *“En este orden de ideas, siempre será necesario demostrar que el incumplimiento de la orden fue producto de la existencia de responsabilidad subjetiva por parte del accionado, es decir, debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, quedando eliminada la presunción de la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo”*.

¹⁹ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

atribuibles a la conducta del obligado, el juez debe, de oficio, iniciar el incidente, para presionar por esa vía la satisfacción de las órdenes impartidas y proteger los derechos fundamentales comprometidos en cada caso.²⁰

35. En suma, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el amplio margen de acción que el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato les conceden a los jueces de tutela, tanto para materializar las órdenes de protección impartidas en la decisión de amparo como para garantizar los derechos fundamentales de quienes intervienen en el trámite incidental. El alcance de los poderes con que cuentan en esa materia ha sido delimitado atendiendo a la especial responsabilidad que los vincula con la satisfacción de ambos propósitos.²¹

36. En ejercicio de esos poderes, la autoridad judicial puede valerse de las herramientas que ya se han mencionado en esta providencia. Para efectos expositivos, se clasificarán en dos grupos. Del primero harían parte todas aquellas medidas que propenden por el cumplimiento del fallo en su sentido original y, del segundo, las que suponen una alteración de aspectos accidentales de la sentencia.²²

i) Medidas que no involucran la alteración del fallo de tutela.

37. El Decreto 2591 de 1991 compromete al juez de tutela con el pronto acatamiento de sus sentencias estimatorias. En aras de la materialización de ese propósito, lo habilita para requerir al responsable del cumplimiento, cuando hayan transcurrido 48 horas sin que las órdenes de amparo se hayan satisfecho.²³ Si el requerimiento no conduce al cumplimiento del fallo, el juez adquiere competencia para adoptar, directamente, “*todas las medidas*” para el restablecimiento del derecho o a eliminación de las conductas que lo amenazan.²⁴

38. Eso involucra la facultad de realizar nuevos requerimientos, de practicar pruebas y, en fin, de tomar los correctivos que en su criterio puedan impulsar la materialización de lo ordenado²⁵. También comprende, como se ha dicho, la

²⁰ Por ejemplo, se puede consultar el Auto 259 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²¹ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

²² Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

²³ Si el responsable es servidor público, el requerimiento debe dirigirse a su superior, para que haga cumplir la sentencia y lo investigue disciplinariamente. Si pasan otras 48 horas sin que el amparo concedido se haya satisfecho, el juez ordenará abrir proceso contra el superior.

²⁴ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

²⁵ Sobre el tema, señala la Sentencia SU-1158 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy): “*En consecuencia, el juez competente debe estar permanentemente alerta para que la orden de tutela sea cumplida y, aún de oficio, debe emplear todos los mecanismos necesarios para que el derecho fundamental no sea violado o no se amenace su violación. Para tal fin, el juez encargado de hacer cumplir la orden de tutela, debe aplicar no solamente el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, sino el artículo 23 del decreto 2591 de 1991 que lo faculta para establecer todos los efectos para el caso concreto, evitar toda nueva violación y amenaza, perturbación o restricción y disponer todo “lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos”*”. La Sentencia T-632 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy), a su turno, indica: “*Entre dichas medidas se encuentran, por ejemplo, la facultad de decretar y practicar pruebas y de ajustar las órdenes dictadas para lograr la efectiva protección del derecho tutelado. Ciertamente, dado que el juez de primera*

obligación de iniciar de oficio el incidente de desacato, cuando las medidas de impulso procesal no hayan propiciado el cumplimiento²⁶.

39. En el ámbito del incidente de desacato, la labor del juez constitucional consiste en verificar: i) el responsable de cumplir la orden; ii) en qué término debía ejecutarla; iii) y el alcance de la misma, para, entonces, determinar iv) si la orden fue cumplida o si hubo un incumplimiento total o parcial y v) las razones que motivaron el incumplimiento. Resueltos esos interrogantes, deberá examinar la responsabilidad subjetiva del obligado²⁷, para, finalmente, imponer las sanciones del caso, si verifica un ánimo de evadir la orden impartida en el fallo de tutela.²⁸

40. No puede perderse de vista, sin embargo, que la finalidad del incidente va más allá de la imposición de una sanción al particular o a la autoridad responsable del incumplimiento. El acatamiento del fallo no puede resignarse, por eso, al efecto persuasivo que la inminente imposición de la sanción pueda generarle al obligado. Mientras el trámite incidental avanza, el juez debe adoptar las medidas de impulso procesal que conduzcan a acelerar el pleno acatamiento de las órdenes de amparo.²⁹

ii) La facultad de modificar las órdenes consignadas en la sentencia.

41. La facultad de establecer los efectos de la decisión de amparo y la competencia para adoptar las medidas que permitan hacerla efectiva incluye, también, la posibilidad de modificar las órdenes de protección consignadas en la sentencia. Los poderes que el Decreto 2591 de 1991 les concede a los jueces constitucionales en ese sentido se enfrentan, sin embargo, a un límite concreto, que está dado por el principio de cosa juzgada.³⁰

42. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al respecto. Dado que el fenómeno de la cosa juzgada opera, de forma absoluta, frente a la decisión de

instancia mantiene las facultades y obligaciones constitucionales que le son otorgadas en la etapa del juzgamiento, está facultado –incluso obligado– para ejercer su actividad probatoria a fin de establecer si se ha dado cumplimiento a la orden impartida y para asegurar la efectiva protección a los derechos fundamentales de los peticionarios”.

²⁶ El trámite de desacato es, en efecto, uno más de los mecanismos judiciales de los que puede disponer el juez para promover la satisfacción de su sentencia. El juez puede, por lo tanto, darle apertura al incidente cuando considere que, en los términos del Decreto 2591 de 1991, resulta necesario y apropiado para lograr que las órdenes que impartió se cumplan. Es posible que tal propósito se alcance a través de un incidente de desacato, pero puede, también, que el cumplimiento no se logre por esa vía. Ante tal escenario, el juez debe activar las demás medidas que considere pertinentes para el efecto.

²⁷ El juez debe valorar el incumplimiento a la luz de las circunstancias específicas que lo motivaron en el caso concreto. En los términos de la jurisprudencia constitucional, esto supone que deba valorar si existió una imposibilidad absoluta –jurídica o fáctica– para acatar lo ordenado y considerar las medidas positivas que, de buena fe, haya realizado el obligado en aras de la materialización del amparo (Sobre este punto en particular, puede revisarse la Sentencia T-553 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán). La Corte ha advertido, en todo caso, que se puede imponer una sanción por desacato cuando la orden impartida por el juez de tutela no fue precisa y cuando el obligado quiso cumplir la orden, pero no se le dio la oportunidad de hacerlo (Cfr. Sentencia T-068 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas).

²⁸ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁹ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁰ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

conceder o no la tutela, lo que el juez haya resuelto en ese sentido debe permanecer incólume. No es posible, bajo ninguna circunstancia, que se reabra el debate que dirimió la sentencia.³¹

43. El remedio constitucional previsto para concretar el amparo sí puede, en contraste, alterarse en circunstancias excepcionales. El juez puede ajustar la orden original o dictar órdenes adicionales que contribuyan a materializar la protección concedida, si lo hace bajo unos parámetros estrictos, que la jurisprudencia ha sintetizado de la siguiente manera:

(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque: a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

(2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.

(3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad.

(4) La nueva orden que se profiera debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.³²

44. Los ajustes de los que puedan ser objeto las órdenes de amparo impartidas en un fallo de tutela estimatorio deben propender, entonces, por la satisfacción del propósito intrínseco al deber que les incumbe a los jueces de tutela respecto del cumplimiento de sus decisiones: la efectividad de los derechos, principios y valores constitucionales.³³

45. Lo mismo ocurre con las medidas de impulso procesal que les corresponde adoptar al vigilar el cumplimiento de su decisión y con el trámite del incidente de desacato. El uso que el juez haga de tales instrumentos procesales debe orientarse a la consecución de ese objetivo. Los límites de esos poderes, a su turno, están dados por el respeto del debido proceso y del principio de cosa juzgada constitucional, que respecto de la decisión de

³¹ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³² Sentencia T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

³³ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

amparo, es absoluta. La discusión de fondo que cerró el fallo de tutela no puede reabrirse, ni cuestionarse en el marco del cumplimiento. Tampoco pueden alterarse, de forma sustancial, el contenido de las órdenes proferidas.³⁴

46. Es el juez de primera instancia, sin embargo, el funcionario competente para adoptar las medidas descritas. Es a él, en efecto, a quien le incumbe hacer cumplir las órdenes de amparo impartidas en las sentencias de tutela, incluso si se trata de decisiones de segunda instancia o de las que profiere esta corporación en sede de revisión.³⁵

47. Esa, no obstante, es solo la regla general. La jurisprudencia constitucional ha previsto también la posibilidad de que sea la propia Corte la que asuma la verificación del cumplimiento de sus sentencias, si el juez de primera instancia no adoptó las medidas necesarias para presionar la ejecución de la parte resolutive del fallo de tutela, o si las adoptó, pero estas resultaron insuficientes o ineficaces para alcanzar tal objetivo.³⁶ La competencia de esta corporación frente a la vigilancia del cumplimiento de sus providencias se activa, también, cuando la autoridad desobediente es una alta Corte, o cuando el fallo cuyo acatamiento se persigue impartió órdenes complejas cuya puesta en marcha demanda un seguimiento permanente o la adopción de determinaciones posteriores a las inicialmente previstas.³⁷

48. Entonces, en la tarea de verificación al cumplimiento de sus fallos el Tribunal Constitucional cuenta con las herramientas dispuestas en el Decreto 2591 de 1991 para tramitar incidentes de cumplimiento y desacato. El alcance de esos poderes, no obstante, está determinado por la complejidad de los asuntos materia de seguimiento y por la posición de la Corte como máxima guardiana de la integridad y supremacía de la Carta³⁸.

³⁴ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁵ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁶ Sentencia T-226 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁷ En los términos del Auto 244 de 2010 (M.P. Humberto Sierra) la Corte puede asumir la verificación del cumplimiento de sus decisiones *“cuando el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste, o cuando la autoridad desobediente es una Alta Corte, pues las mismas no tienen superior jerárquico que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato. (...) Cuando se presenta un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela sin que los jueces competentes hayan podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, o dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces, o cuando en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo”*.

³⁸ En relación con el trámite incidental de desacato, en sede de revisión, es pertinente precisar que en las Sentencias T-606 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); T-607 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-525 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), en las que se aplicó la figura del estado de cosas inconstitucional, la Corte advirtió a los accionados que el incumplimiento de lo ordenado podría ser sancionado con desacato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. Así mismo, en Auto 334 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) la Sala Tercera de Revisión remitió al juez de tutela de primera instancia una solicitud de inicio de trámite incidental de desacato en contra de la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y Justicia para que analizara si esta había desconocido una de las órdenes impartida en la sentencia T-025 de 2004. Igualmente, en Auto 080 de 2014 la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 estableció la posibilidad de iniciar trámite incidental de desacato en el escenario de supervisión y seguimiento a las órdenes dictadas por este Tribunal. Posteriormente, en Auto 259 de 2014 la Sala Novena de Revisión inició trámite incidental de desacato por el incumplimiento de dos órdenes dictadas en el Auto 320 de 2013 en el proceso de estado de

49. En esta oportunidad, justamente, la Sala asumió competencia a través de Auto 532 de 2016 para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015. En esa decisión la Corte dictó una serie de órdenes simples y complejas en el marco del estado de cosas inconstitucional en la transición del extinto Instituto de Seguros Sociales a Colpensiones. Al tratarse de un fallo estructural la Sala se referirá brevemente a los instrumentos usualmente empleados por la corporación para efectuar seguimiento al cumplimiento de este tipo de decisiones³⁹.

50. El estado de cosas inconstitucional es una figura de creación judicial arraigada en la jurisprudencia de esta corporación⁴⁰. Esta clase de procesos se activan cuando en sede de control de revisión el Tribunal Constitucional advierte el incremento extraordinario de demandas de tutela, frente a una o varias entidades públicas o privadas, que invocan la protección de un conjunto de derechos fundamentales en un contexto particularmente grave y prolongado⁴¹.

51. El trámite de un caso estructural se caracteriza por su informalidad y por la textura abierta, compleja, inconclusa y dialógica de sus órdenes de protección⁴². En estos asuntos la Corte analiza si los reclamos judiciales

cosas inconstitucional de Colpensiones el cual, a la postre, fue archivado a través de Sentencia T-774 de 2015 al constatar que no existió responsabilidad subjetiva del incidentado. Posteriormente, en la Sentencia C-367 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) la Corporación ratificó expresamente su competencia para tramitar directamente el incidente de desacato por el incumplimiento de sus órdenes. Finalmente, en Auto 192 de 2016 (Gloria Stella Ortiz) la Sala Quinta de Revisión inició trámite incidental de desacato en contra de la Ministra de Relaciones Exteriores por el incumplimiento de la Sentencia T-462 de 2015. Aunque la Corte aún no ha sancionado por desacato en primera oportunidad a ninguna autoridad, en caso de hacerlo, debe estudiar la posibilidad de remitir el asunto a la sala de revisión que continúe en turno o a la Sala Plena para que se surta el trámite de consulta.

³⁹ Los fallos estructurales, cabe precisar, no se reducen a los tramitados al amparo de un estado de cosas inconstitucional. Esta es tan solo una modalidad de ellos, pues el carácter estructural de la sentencia depende de la complejidad de sus órdenes y el impacto que espera producir. Así por ejemplo, las sentencias T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán) y T-599 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), profirieron órdenes estructurales con amplio impacto, sin que hubiera lugar a una declaratoria de estado de cosas inconstitucional.

⁴⁰ Sentencia T-774 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-847 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), SU-090 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-525 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-590 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-607 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-606 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-068 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁴¹ Sentencia SU-090 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴² En particular, los principios de informalidad, oficiosidad y efectividad resultan esenciales en las actuaciones y trámites propios de la acción de tutela, incluido el incidente de cumplimiento de fallos estructurales. Estos principios, en efecto, constituyen las principales herramientas con que cuenta la autoridad judicial para cumplir el mandato de efectividad de los derechos fundamentales. En relación con el primero la Sentencia C-483 de 2008 señaló que *“la acción de tutela no se encuentra sujeta a fórmulas sacramentales ni a requisitos especiales, que puedan desnaturalizar el sentido material de protección que la propia Constitución quiere brindar a los derechos fundamentales de las personas por conducto de los jueces. Con la implementación de la acción de tutela quiso el constituyente del 91 satisfacer las necesidades de justicia material mediante el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, motivo éste que explica por qué en el caso del amparo constitucional prevalece la informalidad”*. El principio de oficiosidad se encuentra estrechamente vinculado con el mandato de informalidad. De acuerdo con este Tribunal la oficiosidad *“se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también, en la búsqueda de los elementos*

obedecen a una falla estructural de la política pública que vincula la materia, en sus facetas de planeación, ejecución o vigilancia. Si es así, inicia un proceso dialógico con las entidades involucradas en la infracción, los órganos de supervisión y control y las personas afectadas en sus derechos, para adoptar las medidas de protección correspondientes.

52. En esta clase de trámites la adopción de remedios individuales no resulta suficiente para proteger los derechos conculcados, pues además de los problemas de inequidad que se producen entre quienes acuden al juez constitucional y quienes no lo hacen, las fallas estructurales de la política pública pueden imposibilitar su cumplimiento. La Sentencia T-774 de 2015 explicó el asunto en estos términos:

[L]a práctica judicial de este Tribunal ha identificado situaciones en las que la orden de tutela no resulta suficiente para proteger el derecho en el caso concreto, pues la violación se inscribe en un conjunto de fallas estructurales o en un *estado de cosas* contrario a la Constitución, producto de acciones y omisiones de diferentes entidades que impiden la garantía efectiva de los derechos. Este escenario, además de acreditar una grave violación de derechos fundamentales, incentiva la interposición reiterada y masiva de acciones de tutela, las cuales por su desproporción pueden impactar negativamente la capacidad de respuesta del aparato judicial [y de la administración], y ocasionar dificultades asociadas a la afectación del principio de igualdad y la pérdida de eficacia del amparo constitucional⁴³.

53. Al adoptar el remedio judicial la Corte declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional y *“ordena a los órganos encargados del diseño y ejecución de la política pública la adopción de las medidas necesarias para revertir la situación de violación masiva de los derechos fundamentales en un escenario determinado”*.⁴⁴

que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello” (C-483 de 2008).

⁴³ En especial, el empleo masivo de la acción de tutela en un contexto de escaso respeto de los derechos fundamentales por parte de la administración podría generar i) inequidad entre las personas que acuden a la justicia para reparar la lesión iusfundamental y las que no lo hacen, pues el derecho solo se garantizaría a las primeras; ii) incorporación del remedio constitucional en el proceso administrativo, transformándolo en requisito común e ineludible de acceso al derecho subjetivo; iii) congestión judicial en razón del elevado número de acciones que se presentan; iv) desatención de los sectores socioeconómicamente vulnerables de la población, pues estos no cuentan con medios suficientes de acceso a la administración de justicia y; v) detrimento de la eficacia de la acción de tutela porque el elevado número de sentencias puede retardar su cumplimiento. Sin embargo, en estos casos la Corte no reprocha la masiva interposición de acciones de tutela. Su intervención se presenta porque la acción de tutela actúa como indicador de la ocurrencia de una grave y generalizada situación de violación masiva de derechos fundamentales en un determinado contexto que requiere su atención; y porque encuentra necesario restablecer el carácter excepcional y eficaz del recurso de amparo constitucional. Ver, Auto 320 de 2013 f.j. 86 a 101.

⁴⁴ Sentencia T-774 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

54. Así mismo, atendiendo a los amplios efectos que los fallos estructurales comportan para la política pública del sector involucrado y sus destinatarios, sus órdenes deben abrir espacios suficientes de participación ciudadana para su implementación.

55. Aunque la profundidad y el grado de participación dependerá de la complejidad y los efectos esperados del remedio constitucional, el juez debe valorar la necesidad de que las entidades responsables del acatamiento e implementación de las órdenes i) incorporen espacios suficientes de comunicación, audiencia, deliberación, contradicción, consulta e incluso de intervención directa en la toma de decisiones; ii) pongan a disposición de los interesados, de manera activa y oportuna, información completa, veraz, actualizada, transparente, relevante, accesible y comprensible que permita y facilite la participación ciudadana; iii) inviten a participar oficiosamente y directamente a organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de derechos e intereses convergentes a los que son objeto de protección; iv) eviten que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; v) creen espacios para recibir y discutir contrapropuestas ciudadanas, proyectos o documentos de trabajo alternativos a los presentados por la administración; vi) fomenten la divulgación activa, libre, pública y transparente de las actas o documentos de trabajo empleados en los escenarios de discusión y participación ciudadana; vii) ajusten sus mecanismos de participación para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación; viii) difundan amplia y oportunamente las convocatorias de participación ciudadana, las cuales deben ser precisas respecto de su objeto y procedimientos, abiertas, previas, plurales y públicas; ix) impulsen la organización de los ciudadanos en colectivos que permitan potenciar su capacidad de participar e incidir en las etapas de la política pública objeto de implementación; x) sean receptivos, valoren y respondan seriamente las propuestas y aportes de los ciudadanos, de modo que la participación no sea simbólica, formal e intrascendente y xi) tomen en cuenta que los medios tecnológicos no son accesibles para todos, en especial para personas que carecen de habilidades para su uso por factores asociados a su edad, su situación socioeconómica, cultural o funcional.⁴⁵

56. Pese a la informalidad del amparo constitucional y los amplios poderes del juez de tutela la corporación ha precisado, en armonía con el principio de separación de poderes, que *“la intervención que realiza el Tribunal es de carácter excepcional, transitorio y limitado a los asuntos que tienen incidencia en la infracción iusfundamental”*.⁴⁶ Así mismo, ha señalado que *“debe ser respetuosa de los espacios de participación y deliberación*

⁴⁵ En relación con fallos estructurales que incorporaron instrumentos de participación se pueden consultar las decisiones T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán), T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz), T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.

⁴⁶ Sentencia T-774 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

democrática y de las competencias de los órganos del poder público (Art. 133 C.P.), no obstante las amplias atribuciones y facultades que posee en su condición de juez constitucional. Por ello, al impartir las órdenes de amparo debe actuar con prudencia, examinando su competencia en cada caso y asumiendo una postura dialógica y abierta a los diversos instrumentos empleados por el legislador y la administración pública en el propósito de alcanzar la salvaguarda iusfundamental dispuesta en la respectiva providencia⁴⁷”.

57. Los casos estructurales tramitados al amparo de un estado de cosas inconstitucional requieren un comprometido y constante seguimiento al cumplimiento de sus órdenes por parte de la jurisdicción constitucional, en arreglo a las obligaciones impuestas al juez de tutela en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. La solicitud de informes periódicos de seguimiento, la realización de audiencias públicas y sesiones técnicas informales, la elaboración de indicadores de monitoreo y la adopción de autos de seguimiento son algunos de los instrumentos de verificación empleados por la Corte en esta clase de procesos.

58. Los informes pueden ser periódicos o especiales. Los primeros se presentan de manera habitual de conformidad con la periodicidad que disponga la autoridad judicial (mensual, trimestral o anual). Constituyen una herramienta de medición general y permanente que busca establecer distintos elementos relevantes para el proceso, como por ejemplo la situación de los derechos comprometidos, la capacidad de respuesta instalada de la administración, los esfuerzos o acciones realizadas, los resultados obtenidos con las medidas adoptadas, la persistencia de fallas estructurales, el grado de avance, estancamiento o retroceso en la protección de los derechos conculcados y el grado de acatamiento y efectividad de las órdenes impartidas⁴⁸. Los informes especiales, a su vez, pueden ser solicitados en cualquier tiempo y se dirigen a requerir reportes detallados sobre algún aspecto concreto del proceso o a ampliar la documentación sobre determinados aspectos objeto de seguimiento periódico⁴⁹.

59. Las audiencias públicas, entre tanto, son foros amplios de discusión con entrada libre de la ciudadanía, los medios de comunicación y cualquier interesado. En ellas los representantes del Estado, las víctimas, los órganos de control y los expertos que la Corte requiera, presentan su postura sobre el

⁴⁷ La sentencia T-388 de 2013 recordó que las órdenes de la Corte deben ser “*prudentes y abiertas al diálogo institucional. Una orden compleja tiene unos niveles de incertidumbre que obligan al juez de tutela a estar abierto a un diálogo entre las entidades y personas que participan en un proceso, para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, tal como lo demanda la regulación vigente. (...) El juez debe ser especialmente comprensivo de las autoridades correspondientes, cuando se trata de órdenes de extrema complejidad y en contextos de extrema variabilidad. No puede pretender simplificar los problemas o propiciar o aceptar políticas públicas que no enfrente la dificultad del problema en toda su dimensión, revelándose una política inane para actuar sobre las realidades sociales que se pretende alterar.*”.

⁴⁸ Autos 110 de 2013, 182 de 2013, 202 de 2013, 320 de 2013, 090 de 2014, 259 de 2014, 314 de 2014 y 181 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁹ Autos 233 de 2013, 276 de 2013, 113 de 2014 y 130 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

objeto de la convocatoria y realizan las recomendaciones que encuentran pertinente para el trámite de seguimiento. Las audiencias pueden ser citadas para que las entidades involucradas en el proceso rindan cuentas de su gestión y respondan los cuestionamientos del juez constitucional y los intervinientes, o para analizar puntos generales o específicos de la faceta de la política pública comprometida en la violación masiva y reiterada de derechos fundamentales, el grado de cumplimiento de las órdenes de protección, las barreras que se presentan en la implementación del fallo o el nivel de coordinación de las entidades encargadas de su acatamiento.

60. A su vez, las sesiones técnicas informales pueden ser públicas o privadas. Son espacios reducidos de discusión entre las partes del proceso, los órganos de control encargados del seguimiento al fallo y el juez constitucional. En ellas se dialoga sobre aspectos puntuales y operativos del proceso que son indispensables para la implementación de la sentencia, o sobre las barreras específicas que dificultan el desarrollo normal del trámite⁵⁰.

61. Igualmente, en los casos estructurales la Corte suele ordenar la generación de indicadores de seguimiento con un propósito similar al de los reportes periódicos. Esto es, producir información necesaria para el estudio del grado de acatamiento de las órdenes de protección y la identificación del nivel de avance, estancamiento o retroceso de la situación de infracción de los derechos fundamentales implicados⁵¹. La corporación, siguiendo de cerca los documentos sobre generación de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵² y los *“Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”*⁵³, ha establecido tres categorías de indicadores: de estructura, proceso y resultado.

62. Los parámetros de estructura *“se ocupan de medir las herramientas con las que cuenta el Estado para asegurar el goce efectivo del derecho. Muestran*

⁵⁰ Auto 028 de 2014, 088 de 2014 y 169 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En el trámite del estado de cosas inconstitucional del ISS y Colpensiones se realizaron dos sesiones técnicas informales. Toda vez que el inicio del ECI se efectuó de manera gradual a través de órdenes de protección provisional, la Sala canalizó los reclamos ciudadanos a través de los reportes presentados por los órganos de supervisión y control en tanto recibían y procesaban las quejas radicadas por los afectados (la Sala también recibió quejas individuales por medio de derechos de petición). Las sesiones se transmitieron en vivo a través de la página web de la Corte Constitucional y, su grabación, se alojó en la página *youtube* de la corporación.

⁵¹ En relación con esta materia la Sentencia T-774 de 2015 precisó que *“los indicadores de seguimiento en perspectiva de derechos humanos “buscan ser una herramienta que permita a los Estados mejorar la evaluación de sus propias acciones y estrategias para asegurar derechos”⁵¹. Las normas jurídicas de derechos fundamentales contienen obligaciones negativas y positivas de aplicación inmediata y progresiva. Los indicadores se dirigen a traducir esas facetas en variables capaces de ser observadas y medidas con el objeto de identificar y evaluar i) el estado de cosas o grado de desarrollo de los derechos en cuestión; ii) los esfuerzos o acciones llevadas a cabo para alcanzar su materialización; iii) los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas públicas y iv) las dificultades o barreras presentes en su proceso de realización”*. Un esquema similar fue adoptado en el proceso de la referencia en Auto 182 de 2013 para vigilar el proceso de avance, progreso o estancamiento del estado de cosas inconstitucionales de Colpensiones, f.j. 21 a 59.

⁵² Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. *“Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”*, aprobado por la Comisión en su 132º periodo de sesiones del 19 de julio de 2008.

cómo se organiza el aparato institucional y el sistema normativo para desarrollar y materializar el derecho fundamental”. Por su parte, los indicadores de proceso no se refieren a los “documentos o instrumentos formales de política, a la existencia de planes o programas, sino a las acciones y omisiones concretas que se realicen a partir de tales referentes normativos y administrativos, encaminados a lograr el goce efectivo del derecho”. Estos, “buscan medir la calidad y la magnitud de los esfuerzos realizados para asegurar el goce efectivo de un derecho fundamental”. Finalmente, los indicadores de resultado “se ocupan de medir los logros individuales y colectivos que reflejen el grado de goce efectivo de un derecho fundamental en un determinado contexto. Son parámetros que buscan medir el impacto real de las estrategias, los programas y las intervenciones o las omisiones”.⁵⁴

63. Los informes periódicos o especiales, las audiencias públicas, las sesiones técnicas informales y los indicadores de seguimiento constituyen, además, mecanismos de salvaguarda del derecho de acceso a la información e instrumentos que facilitan la participación de las personas en las decisiones que las afectan⁵⁵. Su elaboración o desarrollo, entonces, debe asegurar el cumplimiento de estos derechos, teniendo en cuenta el efecto que los fallos estructurales aspiran a producir en las políticas públicas.

64. Esto implica, de entrada, que los informes (periódicos y especiales) rendidos por las autoridades públicas, los órganos de control o los particulares que prestan servicios públicos⁵⁶, así como los documentos que sirven de sustento a sus intervenciones en las audiencias públicas y sesiones técnicas informales, sean elaborados en condiciones de calidad de modo que su contenido sea transparente, leal, oportuno, objetivo, veraz, completo, reutilizable, procesable y comprensible por el juez constitucional y los interesados⁵⁷. Esos informes deben estar disponibles para las partes y el público en general, y divulgados de forma activa, rutinaria, proactiva, actualizada, accesible y comprensible⁵⁸.

65. Las audiencias públicas y las sesiones técnicas informales, a su vez, deben contemplar espacios de participación ciudadana de conformidad con la especial naturaleza de cada uno de esos instrumentos. Debido al carácter difuso que pueden tener los distintos grupos afectados por el fallo, deben ser convocadas a participar en el proceso de implementación organizaciones sociales que, desde diferentes puntos de vista, tengan por objeto la defensa de intereses o derechos convergentes a los que son materia de protección. Para que la participación sea efectiva el desarrollo de estos espacios debe permitir la comunicación, deliberación, contradicción y consulta de los representantes de los distintos sectores (Supra 55).

⁵⁴ Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁵⁵ Auto 182 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵⁶ Ley 1712 de 2014, Art. 5.

⁵⁷ Ley 1712 de 2014, Art. 3. Ver también Auto 182 de 2013, f.j. 27, 30 y 35 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵⁸ Ley 1712 de 2014, Art. 3. Ver también Auto 182 de 2013, f.j. 27, 30 y 35 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

66. Los indicadores de seguimiento, por último, deben reunir condiciones que aseguren la calidad de la información contenida en ellos. La Sentencia T-774 de 2015 reiteró que *“un aspecto relevante para la construcción de indicadores transparentes y con perspectiva de derechos humanos consiste en asegurar la participación de la sociedad civil en la elaboración y análisis de los indicadores”*. La participación genera espacios de diálogo y contradicción que permite controlar la calidad de los indicadores, pues su construcción unilateral por la administración podría no contar con incentivos suficientes que permitan la visibilización de la situación real de los derechos involucrados y, en especial, de las violaciones persistentes.

67. Estos instrumentos de seguimiento, junto con los reportes, conceptos y pruebas allegadas al expediente, le permiten a la autoridad judicial dictar autos de seguimiento a través de los cuales califica el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales y, con ello, el nivel de obediencia de la sentencia objeto de verificación. A partir de ese análisis la Corte realiza ajustes a las órdenes de la sentencia, adopta nuevas medidas simples o complejas con el propósito de impulsar el acatamiento del fallo o, llegado el caso, declara el cumplimiento de órdenes particulares o de la sentencia en su conjunto.

68. El análisis que realiza el juez constitucional en el marco del seguimiento al cumplimiento de un fallo no necesariamente debe coincidir con el que efectúan los órganos de supervisión y control, pues los procesos misionales que desarrollan cada una de estas entidades tienen una finalidad y objeto diferente al tramitado por la autoridad judicial. De igual manera, a diferencia de estos últimos las actuaciones de la autoridad judicial, y del juez de tutela en particular, están amparadas por los principios de independencia y autonomía judicial. Los principios de informalidad y efectividad en la protección de los derechos fundamentales, a su vez, le otorgan al juez constitucional una amplia flexibilidad en el recaudo y análisis del material probatorio.

69. Por esa razón, la labor de verificación que incumbe a la autoridad judicial en los casos estructurales no se reduce a constatar si las órdenes que impartió se ejecutaron. Es preciso valorar, además, si su ejecución contribuyó a impulsar el goce efectivo de los derechos conculcados. Su tarea, en otras palabras, consiste en verificar si la infracción o la amenaza iusfundamental fue superada, en el marco de las estrategias, planes, medidas o programas adoptados por la entidad responsable del cumplimiento y de los avances y retrocesos que pudo suponer su gestión de cara al propósito de protección perseguido por el fallo de tutela.⁵⁹

70. La autoridad judicial, en consecuencia, debe determinar el grado de cumplimiento de cada una de las órdenes estructurales y, posteriormente, efectuar un análisis conjunto de la situación para determinar si el nivel de

⁵⁹ Auto 392 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

acatamiento alcanzado permitió realizar la protección perseguida por el fallo de tutela.

71. En esa dirección, es preciso reiterar que las órdenes complejas no constituyen un fin en sí mismo sino instrumentos que se dirigen a la materialización de un propósito determinado: la superación de las fallas estructurales que producen una masiva, rutinaria y permanente violación de derechos fundamentales en un contexto dado. La calificación del grado de cumplimiento de las órdenes complejas debe efectuarse atendiendo a esa finalidad. Por ese motivo el carácter abierto, indeterminado y dialógico de esta clase de órdenes no exime a la administración del deber de alcanzar la salvaguarda prodigada, pues ante todo el fallo debe cumplirse de buena fe en el propósito de superar los problemas que inciden en la infracción constitucional.

72. Bajo esos parámetros, el nivel de cumplimiento de una orden compleja puede ser alto, medio, bajo o de incumplimiento.⁶⁰ La Sentencia T-388 de 2013⁶¹ precisó que *“si el nivel de cumplimiento es alto, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza”*.

73. Igualmente, *“en los casos en que el cumplimiento sea medio, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es bajo, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera”*.⁶²

74. Por el contrario, *“en el dramático caso del incumplimiento, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el ‘marasmo institucional’ pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser*

⁶⁰ Auto 392 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁶¹ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶² Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica. ”.⁶³

75. Finalmente, debido a que las fallas estructurales se encuentran asociadas a problemas de pasividad, apatía o ineficiencia administrativa o regulatoria, las autoridades accionadas tienen la carga de probar que dicha situación se superó. Como tal propósito demanda la exposición y demostración de los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos, las órdenes sobre las que no obre información de cumplimiento, o en las que esta sea imprecisa o genérica, se tendrán como no satisfechas.

III. DEL ASUNTO CONCRETO

76. En esta oportunidad la Corte Constitucional realizará seguimiento al cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo primera, y de la decisión décimo cuarta, impartidas en la Sentencia T-774 de 2015.

77. Para ello efectuará una síntesis del fallo objeto de seguimiento, sintetizará el propósito general de las órdenes proferidas, analizará el grado de acatamiento de cada una de ellas y, finalmente, adoptará las órdenes de cumplimiento que sean del caso.

La Sentencia T-774 de 2015

78. En el proceso T-3287521 la Corte Constitucional acumuló varios casos en que los demandantes invocaban la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad, lesionados presuntamente por el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombia de Pensiones Colpensiones, al negar el reconocimiento y pago de la pensión que solicitaban.

79. Durante el trámite inicial la Sala Novena de Revisión advirtió la presunta infracción de los derechos fundamentales de i) petición en la faceta de respuesta oportuna, motivada, de fondo y congruente con lo pedido; ii) debido proceso administrativo en la faceta de acceso a una resolución de fondo, motivada, ajustada a derecho y emitida en un plazo razonable; iii) seguridad social en la faceta de acceso a una historia laboral completa, unificada y actualizada; iv) seguridad social en la faceta de acceso a una pensión; v) igualdad en las facetas de protección y trato semejante y protección especial para las personas en circunstancias de debilidad manifiesta; vi) dignidad humana en la faceta de trato digno por parte de las autoridades y vii) acceso a la administración de justicia en la faceta de cumplimiento de las órdenes judiciales en un plazo razonable.

⁶³ Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

80. Para proteger los derechos de los solicitantes individuales la Corte dictó medidas de protección provisional para cada uno de ellos y le ordenó a Colpensiones que reconociera y pagara la pensión pedida hasta tanto la corporación dictara sentencia de fondo. Empero, toda vez que las medidas cautelares no se cumplieron en el plazo señalado, el Tribunal requirió a la administradora de pensiones para que brindara las explicaciones pertinentes.

81. A la par, la Sala estudió un escrito presentado por el representante del Instituto de Seguros Sociales en el que solicitaba la declaratoria “*de un estado de cosas inconstitucional*” en esa entidad “*en virtud del cual se vieron afectados los derechos fundamentales de los directivos del Instituto*”. El interviniente, en consecuencia, pidió la suspensión de las sanciones de arresto y multa impuestas por los jueces de la República por desacato a millares de acciones de tutela.

82. Para analizar la petición la corporación ofició a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que rindieran concepto sobre el particular. Los órganos de control informaron a la Sala una serie de irregularidades del ISS y Colpensiones relativas a la falta de respuesta oportuna y con calidad de las solicitudes pensionales, dificultades en la completitud de las historias laborales, alta judicialización ordinaria y constitucional, caos en el traslado de carpetas prestacionales de una entidad a otra, ausencia de inventarios consolidados sobre trámites pendientes y, en fin, un panorama de ineficiencia e ineficacia en la prestación del servicio público de seguridad social que no había sido superado a pesar de los múltiples requerimientos que los órganos de control habían hecho al Gobierno Nacional.

83. La Corte resolvió la petición del ISS a través de Auto 110 de 2013. La providencia descartó la alegada vulneración de los derechos fundamentales de los servidores públicos de esa entidad, pues ante la ineficiencia de la administración y la constante violación de los derechos fundamentales de los usuarios resultaba legítimo y razonable que estos acudieran a la acción de tutela en busca de protección y, en particular, al incidente de desacato para hacer cumplir las decisiones judiciales que ampararon sus derechos.

84. El Tribunal, sin embargo, advirtió que las violaciones constitucionales causadas a los solicitantes individuales eran semejantes a las denunciadas por los órganos de control y a las confesadas por los representantes del ISS y Colpensiones. La Corte estimó necesario, entonces, adoptar medidas urgentes de protección que salvaguardaran los derechos de las personas que se encontraban en la misma situación de los demandantes originales.

85. La “*no intervención*” del Tribunal Constitucional en este asunto no era una opción viable por varias razones: i) el elevado número de sentencias de tutela estimatorias revelaba un escenario grave y persistente de violación sistemática de los derechos fundamentales de los usuarios de estas entidades; ii) la acción de tutela había perdido su eficacia ya que la administración no

estaba cumpliendo los fallos a pesar de la imposición de sanciones por desacato; iii) pese a los múltiples requerimientos de los órganos de control el Gobierno Nacional no había tomado las medidas necesarias para conjurar la situación; iv) existía un escenario de bloqueo institucional que impedía otorgar protección urgente a los miembros más débiles del grupo afectado; vi) la distribución de la limitada capacidad de respuesta de la administración no obedecía a criterios objetivos y razonables, y dejaba en el “último lugar de la fila” a personas que no contaban con medios o conocimientos suficientes para acudir a la acción de tutela y vii) la falla estructural de la administración de pensiones había imposibilitado el cumplimiento de las órdenes de protección libradas en favor de los demandantes individuales.

86. Por lo tanto, la Corte inició un proceso de intervención judicial a través de la figura del estado de cosas inconstitucional y tomó una serie de medidas tendientes a revertir la situación de reiterada y masiva lesión *ius fundamental*.⁶⁴ En el trámite la Sala dictó órdenes de variada intensidad y complejidad atendiendo a la dificultad del asunto, el grado de diligencia mostrado por las entidades y la condición de retroceso, estancamiento o avance en la situación de los derechos fundamentales lesionados. La adopción de las órdenes estuvo precedida por el análisis de los informes remitidos por las entidades accionadas, los conceptos de los órganos de control que canalizaban los reclamos ciudadanos y las peticiones particulares que hicieron en el proceso algunas personas afectadas por las actuaciones del ISS y Colpensiones.

87. En total, la Corte profirió siete autos estructurales mediante los cuales realizó una evaluación de la situación y dictó órdenes para corregir la lesión de los derechos fundamentales afectados (A110/13, A202/13, A320/13, A090/14, A259/14, A314/14 y A181/15). Así mismo, expidió otros cinco autos que concretaron las órdenes estructurales y llamaron la atención de las entidades en los eventos en que advirtió retrocesos en el proceso de superación del estado de cosas contrario a la Constitución (A182/13, A130/13, A233/13, A276/13 y A113/14). Finalmente, en dos providencias más convocó a sesiones técnicas informales para discutir aspectos particularmente problemáticos (A028/14 y A088/14).⁶⁵

88. A la postre la Corte suspendió las sanciones por desacato impuestas a los servidores públicos del ISS y Colpensiones. Lo hizo, empero, con el único propósito de modular la coacción que produce el incidente de desacato frente a la administración, en armonía con el principio de equidad ante las cargas

⁶⁴ La Sentencia T-774 de 2015 efectuó una síntesis del trámite inicial del estado de cosas inconstitucional en la transición del ISS a Colpensiones en los numerales 416 a 472 de su parte motiva. Las actuaciones iniciales pueden consultarse en los Autos 110 de 2013, 182 de 2013, 202 de 2013, 233 de 2013, 276 de 2013, 320 de 2013, 028 de 2014, 088 de 2014, 090 de 2014, 113 de 2014, 130 de 2014, 169 de 2014, 259 de 2014, 314 de 2014 y 181 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁶⁵ Al respecto se puede consultar el Auto 110 de 2013, f.j. 9 a 21.

públicas⁶⁶. La suspensión se otorgó parcial y gradualmente, y por lapsos predeterminados en atención a los grupos de prioridad que fijó la corporación. Su prórroga, además, estuvo supeditada a la demostración de esfuerzos y resultados suficientes encaminados a la superación del escenario de masiva violación constitucional⁶⁷. La decisión, por último, dejó a salvo la competencia de los órganos de supervisión y control para que adoptaran las decisiones disciplinarias, fiscales y correctivas pertinentes.⁶⁸

89. La Sentencia T-774 de 2015 realizó seguimiento a la situación de los derechos fundamentales de los afectados. La Corte contrastó el panorama inicial con el que existía al momento de proferir la sentencia. Ese estudio la llevó a constatar una notable mejoría en la protección de las garantías constitucionales. También advirtió el restablecimiento de las propiedades de efectividad e inmediatez de la acción de tutela y el desbloqueo de las actuaciones de la junta administrativa de Colpensiones, pues junto con la presidencia de la entidad desplegaron un importante conjunto de medidas presupuestales, operativas y técnicas que permitieron ampliar la capacidad de respuesta, mejorar la calidad de las decisiones prestacionales y brindar una atención más digna a sus afiliados.

90. Por ese motivo, el fallo declaró superado el estado de cosas inconstitucional verificado a partir del Auto 110 de 2013. La corporación precisó, sin embargo, que ello no significaba *“que se suprimieron las violaciones a los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad. Lo que constata la Sala es que actualmente no se reúnen las condiciones dispuestas en la jurisprudencia para continuar la intervención judicial en la operación de Colpensiones a través de la figura del estado de cosas inconstitucional, cuyo carácter es excepcional, intenso y transitorio”*.

91. En particular, el Tribunal expresó su preocupación por la situación que había encontrado al inicio del proceso. Recordó que *“el elevado número de solicitudes y sentencias con plazos fuera de término del ISS y Colpensiones impactó profundamente la vida de miles de familias colombianas que no*

⁶⁶ En ese sentido, la Sala precisó lo siguiente: *“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”*. (Auto 110 de 2013, f.j. 11.).

⁶⁷ Se puede consultar el Auto 320 de 2013, f.j. 85 y el Auto 259 de 2014, f.j. 89 a 91.

⁶⁸ En ese sentido, la Sala precisó lo siguiente: *“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”*. (Auto 110 de 2013, f.j. 11.).

podieron contar con una respuesta oportuna a su solicitud y, eventualmente, con un ingreso producto del reconocimiento de una pensión, la reliquidación de una prestación, el pago de una indemnización sustitutiva o la entrega de un auxilio funerario”.

92. Así mismo, reprochó que esta situación se hubiera presentado a lo largos de varios años *“máxime si el ordenamiento jurídico dotó a la Superintendencia Financiera de Colombia de herramientas para efectuar una férrea vigilancia del administrador del régimen de prima media en sus funciones de asegurar el reconocimiento de prestaciones económicas, cumplimiento de fallos judiciales, recaudo y cobro oportuno de aportes impagos y aseguramiento de la completitud de la historia laboral de los afiliados”.*

93. Señaló, finalmente, que aunque *“la mayor parte de estos casos fueron resueltos al amparo del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte, existen miles de personas que fallecieron esperando una contestación de la administración. Fue la situación de por lo menos 2.674 peticionarios que murieron sin obtener respuesta alguna por parte del ISS o Colpensiones, según una depuración de solicitudes pendientes de atención que realizó esta última en octubre del año 2013⁶⁹. || Estas cifras, de por sí dramáticas, son marginales, puesto que no comprenden las peticiones y sentencias vencidas durante décadas de operación del ISS ni las que día a día, a pesar de los grandes avances, continúan sobrepasando los términos legales de respuesta en la nueva administradora del régimen de prima media. Tampoco toman en cuenta las dificultades que soportó el proceso de transición del ISS a Colpensiones, pues ni siquiera al momento de iniciar la liquidación las entidades tenían certeza del inventario de procesos, pese a lo cual el Gobierno Nacional puso en funcionamiento la nueva entidad y ordenó la supresión definitiva del ISS”.*

94. Por estas razones la Sala estimó necesario impartir ordenes encaminadas a corregir las fallas residuales persistentes y adoptar medidas de no repetición de la situación de masiva, reiterada y grave lesión de los derechos fundamentales de los afiliados al régimen de prima media administrado por Colpensiones.

Las órdenes de corrección y no repetición impartidas en la Sentencia T-774 de 2015. El seguimiento a su cumplimiento.

95. La Sala precisa que la calificación del grado de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-774 de 2015 se realizará sin perjuicio de las actuaciones de inspección, control y vigilancia que debe efectuar el regulador de pensiones, de la dirección de la política pública que le compete al Ministerio del Trabajo y de la responsabilidad que le atañe a dichas entidades,

⁶⁹ Al respecto, se puede consultar el informe periódico N° 4 del 05 de noviembre de 2013, p. 23.

junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el aseguramiento del correcto funcionamiento del sistema de pensiones.

96. Por esa misma razón esta decisión no vinculará tampoco los juicios disciplinarios o fiscales que eventualmente lleven a cabo los entes competentes en la materia. El análisis que acá se realiza se enmarca en el escenario de verificación al cumplimiento de las órdenes que la Sentencia T-774 de 2015 estimó necesario impartir para evitar la repetición de los factores que dieron origen al estado de cosas inconstitucional advertido a partir del Auto 110 de 2013.

Las órdenes de corrección de la situación

97. Esta clase de órdenes se propusieron corregir las fallas residuales relacionadas con la calidad de los actos administrativos, la completitud de las historias laborales, el acatamiento de los fallos judiciales y la priorización de los casos urgentes. De este grupo hacen parte las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.

Las órdenes de supervisión, información y participación

98. Según se reiteró en esta providencia los remedios estructurales no tienen por objeto sustituir a la administración y al legislador en sus funciones legal y constitucionalmente establecidas. La competencia de la Corte se activa cuando constata la existencia de fallas estructurales en alguna de las facetas de la política pública respectiva, lo cual ocasiona la masiva, reiterada y prolongada infracción de los derechos fundamentales y da lugar, en consecuencia, a la interposición de un elevado número de acciones de tutela (Supra 50).

99. En el presente caso la intervención de la Corte se gestó luego de constatar que se reunían las condiciones necesarias para la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en la transición del administrador del régimen de prima medida con prestación definida. La Sala destacó cómo las acciones y omisiones del Instituto de Seguros Sociales, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Administradora Colombiana de Pensiones, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ocasionaron la violación masiva y reiterada de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media con prestación definida.

100. Eran estas entidades las responsables de adoptar de oficio las medidas necesarias para revertir la grave situación que se estaba presentando en la administradora de pensiones. Su falta de diligencia, empero, produjo un inusitado aumento en el número de acciones de tutela contra el ISS y Colpensiones que ocasionó la generación de un estado de cosas contrario a la Constitución. Fue en ese contexto que la Corte Constitucional, en sede de revisión, inició la intervención judicial e impartió las medidas que encontró necesarias para conjurar la grave afectación *ius fundamental*.

101. La Sala reprochó que las fallas estructurales se hubieran generado y extendido durante décadas de funcionamiento del ISS, sin que las entidades competentes hubieran adoptado las medidas necesarias para conjurarlas y evitar la prolongada situación de infracción constitucional. En contraste, con el objeto de que la situación que afectó a miles de familias a lo largo de varios años no se repitiera nuevamente, la Corte tomó medidas para fortalecer la participación ciudadana en la fiscalización de la administración de pensiones del régimen de prima media, potenciar el rol de los órganos de supervisión y control, mejorar el proceso de rendición de cuentas de estas entidades y proveer información e indicadores suficientes para la realización transparente de estas tareas.

102. De este grupo hacen parte las órdenes quinta, sexta, séptima, octava, novena y décima primera. En ese sentido la Corte ordenó i) la creación de indicadores de seguimiento sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios y el estado de la entidad; ii) la generación de un sistema de almacenamiento y difusión de información relevante sobre el funcionamiento del régimen de prima media; iii) la presentación de informes anuales de gestión a cargo de Colpensiones y la Superintendencia Financiera de Colombia; iv) la realización de una audiencia pública anual para la presentación de los mencionados informes anuales y v) la elaboración de un informe con perspectiva de verdad histórica sobre los elementos que ocasionaron el escenario de masiva y reiterada violación de los derechos fundamentales de los afectados.

103. El cumplimiento de estas órdenes se supeditó a la realización de un amplio proceso participativo con los representantes de los usuarios de la entidad, los sectores académicos con intereses convergentes en la gestión del sistema de pensiones y los órganos de supervisión y control. Con este preámbulo, la Sala reseñará cada una de las órdenes estructurales y efectuará seguimiento a su cumplimiento.

El seguimiento al cumplimiento de la orden primera. Componente de calidad de los actos administrativos y completitud de la historia laboral al momento de proferir la decisión prestacional.

104. La orden primera le impuso tres obligaciones a Colpensiones. Asegurar la calidad de los actos administrativos prestacionales, garantizar la completitud de la historia laboral al momento de tomar la decisión pensional y superar las dificultades presentes en el proceso de acatamiento de los fallos judiciales represados. Debido a la íntima conexión entre las dos primeras obligaciones la Sala las analizará de manera conjunta. Posteriormente, revisará el último componente de la orden primera.

105. Para que un acto administrativo prestacional cuente con calidad debe realizar la faceta sustancial del derecho fundamental de petición, contar con

una historia laboral completa y actualizada, y ajustarse formal y materialmente al ordenamiento jurídico.⁷⁰ Lo anterior de acuerdo con la postura que adoptó la Sala en relación con esta materia.

106. La petición, entonces, debe ser resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo pedido. La historia laboral que soporta la decisión debe contar con todos los periodos causados por el afiliado, sin que sea posible oponer la existencia de barreras administrativas que impidan el traslado de los aportes o la existencia de periodos adeudados por el empleador. El trámite y fondo del asunto, finalmente, debe respetar el ordenamiento jurídico y, en particular, los precedentes judiciales.

107. A partir de la intervención iniciada a través de Auto 110 de 2013 los órganos de supervisión y control reportaron a la Corte que las decisiones prestacionales de la administradora de pensiones no contenían fundamentos jurídicos suficientes para establecer si se dictaron conforme a derecho, negaban pensiones previamente reconocidas, decidían sobre pretensiones distintas a las formuladas, desconocían las sentencias que condenaron al pago de las prestaciones, se fundaban en historias laborales incompletas, no valoraban las pruebas allegadas al expediente, no practicaban pruebas de oficio cuando advertían incertidumbre sobre la materia objeto de decisión, no reconocían el pago de retroactivos, modificaban unilateralmente lo resuelto en decisiones anteriores, concedían recursos no pedidos y aplicaban de manera errada las normas jurídicas que regían el caso.

108. La Sentencia T-774 de 2015, luego de estudiar el grado de cumplimiento de las órdenes de protección provisional dictadas sobre esta materia y los informes allegados por los órganos de supervisión y control, advirtió una mejora sustancial en la situación y destacó los avances de Colpensiones en este frente. Esos mismos informes, sin embargo, precisaron que persistían algunas prácticas preocupantes.

109. La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, recriminó la existencia de decisiones que no satisfacían la faceta sustancial del derecho de petición, conceptos internos contradictorios que dificultaban la determinación de la norma aplicable, complicaciones en las resoluciones procesadas a través del sistema de decisión automático y problemas graves en la completitud de la historia laboral de los afiliados. En el mismo sentido, la Superfinanciera resaltó debilidades en la calidad de los actos administrativos e inconsistencias que impedían reflejar las semanas efectivamente cotizadas por los afiliados.

110. El fallo, en consecuencia, ordenó a Colpensiones adoptar las medidas necesarias para superar definitivamente los problemas presentes en la calidad de los actos administrativos prestacionales y en la completitud de las historias laborales. Esto, en armonía con las instrucciones que dictara la

⁷⁰ Sentencia T-774 de 2015. En los fundamentos 515 a 544 de la parte motiva de dicha providencia la Sala efectuó seguimiento al componente de calidad de los actos administrativos de Colpensiones.

Superintendencia Financiera de Colombia y las recomendaciones que efectuara la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.⁷¹

111. El 02 de noviembre de 2016, con el objeto de efectuar seguimiento al cumplimiento de esta orden, la Corte solicitó informes a Colpensiones y a los órganos de supervisión y control vinculados al proceso. También invitó a participar a las universidades que rindieron concepto en el proceso y a varios sindicatos. Los centros académicos y los representantes de los trabajadores, sin embargo, se abstuvieron de participar.⁷²

Intervención de la Contraloría General de la República

112. A través de oficio del 15 de diciembre de 2016 el contralor delegado para el sector social José Antonio Soto Murgas informó a la Sala que por medio de informe de auditoría financiera y de gestión de Colpensiones para la vigencia 2015 dio cumplimiento a lo ordenado por la corporación. El informe al que alude la Contraloría fue enviado a esta corporación el 24 de junio de 2016.

113. El documento, titulado “*Informe de auditoría de la Administradora Colombiana de Pensiones para la vigencia 2015*”, responde al Auto 181 de 2015 y a la Sentencia T-774 de 2015 en las cuales se solicitó a ese órgano de control fiscal acompañar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en el proceso⁷³.

114. En desarrollo de esa auditoría la Contraloría estableció 35 hallazgos administrativos. De estos, trece tienen posible alcance disciplinario, uno cuenta con solicitud de proceso administrativo sancionatorio y otro más fue trasladado a la Superintendencia Financiera por competencia. El órgano de control fiscal calificó la gestión y los resultados de Colpensiones con 48.785 puntos, correspondiente a concepto desfavorable.

115. En lo que atañe a la calidad de los actos administrativos el órgano de control no se refirió en profundidad a los elementos sustantivos del derecho fundamental de petición o al respeto del precedente judicial. Lo hizo, en cambio, a la falta de completitud de las historias laborales de los afiliados al régimen de prima media.

116. El documento señaló que al ser procesadas las historias laborales por el liquidador automático de pensiones se presenta un error en el sistema. Dicha

⁷¹ Sentencia T-774 de 2015, orden primera (f.j.601), numeral décimo primero de la parte resolutive.

⁷² En concreto, la Sala solicitó colaboración a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC.

⁷³ En realidad, la Contraloría General de la República ha venido acompañando el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en este proceso, a partir de la comunicación del Auto 320 de 2013.

situación, en criterio de la Contraloría, *“no solamente confirma las deficiencias estructurales de la administración en cuanto a la coherencia que debe existir en el proceso, que incluye diferentes áreas y sistemas para el manejo de la información de cada caso particular, sino que es un indicador de deficiencias en el sistema utilizado por Colpensiones como administradora del RPM, para el reconocimiento de la pensión, lo cual incide en la gran cantidad de PQR, y demandas que demuestran la deficiente gestión como Administradora, con repercusiones financieras en los resultados parafiscales”*.

117. El órgano de control manifestó que en el aplicativo *“consulta de historia laboral”*, puesto a disposición del grupo auditor, presenta *“inconsistencias con respecto a los certificados que muestran el estado actual de cada afiliado a Colpensiones”*. Para la Contraloría, *“la situación descrita constituye factor determinante para afirmar que este sistema de información de la entidad no es confiable, generando incertidumbre acerca de la completitud de la historia laboral de cada uno de los afiliados a Colpensiones, lo cual incide directamente cuando se solicite alguna de las prestaciones económicas a que se tiene derecho”*.

118. El Contralor se pronunció, además, sobre otros problemas presentes en las historias laborales de los afiliados de Colpensiones. Según la entidad, *“No se ha obtenido la completitud de las historias laborales y en consecuencia no se ha garantizado que el expediente prestacional y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada al instante de proferir los actos administrativos prestacionales, como lo indica la misma entidad en sus informes. || Continúan presentándose fallas en los sistemas operativos que impiden a Colpensiones tener información concreta y tampoco se han corregido las fallas de manera global o estructural, de manera que se solucione en su totalidad las solicitudes y no sólo por demanda individual de los usuarios caso por caso”*.

Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia

119. El 30 de noviembre de 2016 el Superintendente Financiero de Colombia Gerardo Hernández Correa informó a la Corte que a partir del seguimiento adelantado a una muestra de actos administrativos de Colpensiones detectó algunas deficiencias que impactan la calidad de los mismos, por lo que requirió la implementación de medidas para subsanarlas.

120. Manifestó que en atención a esa solicitud Colpensiones adoptó medidas que han permitido superar algunas de las debilidades detectadas. Entre ellas destacó la modificación del procedimiento de reconocimiento de servidores públicos para la inscripción en nómina de pensionados, ajustes al aplicativo liquidador para el reconocimiento de los retroactivos, adopción de algunos planes de trabajo que corrigen parcialmente la actualización de las historias laborales, expedición de circulares que fijan los criterios y precisiones

jurídicas para la aplicación del régimen de transición, capacitación a analistas y revisores, verificación de decisiones por primero y segundo revisor, así como la creación del grupo de auditoría de la línea manual cuya finalidad es revisar de manera aleatoria algunas prestaciones reconocidas.

121. De igual manera precisó que si bien Colpensiones continúa orientando sus esfuerzos a mejorar algunas de las deficiencias que afectan la calidad de los actos administrativos, la entidad aún se encuentra desarrollando los respectivos planes de trabajo dispuestos por la Superintendencia con ocasión del monitoreo que viene realizando.

122. El Superintendente puntualizó que las acciones implementadas y los planes de trabajo desarrollados por Colpensiones para solucionar las debilidades detectadas por ese organismo de vigilancia y control han permitido que la entidad logre mejoras significativas en la calidad de las decisiones prestacionales.

Intervención de la Defensoría del Pueblo

123. El 16 de noviembre de 2016 el Defensor del Pueblo Carlos Alfonso Negret Mosquera informó a la Sala que a través de las solicitudes que recibe diariamente ha podido constatar que los problemas relacionados con la calidad de los actos administrativos de Colpensiones se siguen presentando, aunque, en menor medida.

124. Indicó que *“algunos actos administrativos de reconocimiento continúan siendo proyectados sin atender a los requisitos mínimos que deben contener los mismos, específicamente sin indicar motivos suficientes o citar las normas en las que se fundamentan, lo que conlleva a la alta judicialización de las decisiones, un grave detrimento patrimonial al Estado y desgaste administrativo para la administración de justicia, lo que desencadena en injusticia social, toda vez que los usuarios en muchas oportunidades fallecen sin lograr gozar de su derechos pensionales”*.

125. No obstante, el Defensor también sostuvo que ha venido realizando seguimiento permanente a los procesos y directrices de funcionamiento de la entidad, a la aplicación de la normatividad para el reconocimiento y pago de prestaciones, y en especial a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional. Ese ejercicio le ha permitido advertir *“que Colpensiones ha venido cumpliendo en aproximadamente el 85% frente a las obligaciones legales que le han sido atribuidas, tales como el mejoramiento de la calidad de los actos administrativos, reconocimientos de pensiones en un menor tiempo, respuesta de fondo de los derechos de petición y corrección de las historias laborales, lo que favorece en la disminución de los recursos de ley, tutelas, demandas administrativas laborales y ordinarias”*.

Intervención de la Procuraduría General de la Nación

126. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal intervino por medio de escrito del 31 de enero de 2017. El documento resaltó las dificultades que soportaron los usuarios del régimen de prima media durante la transición del ISS a Colpensiones.

127. Luego de reseñar los principales problemas que se presentaron al inicio del proceso manifestó que a partir del año 2015 la Delegatura a su cargo observó *“un cambio positivo respecto de la corrección de las inconsistencias de los actos administrativos señaladas en etapas anteriores, toda vez que a través de las diferentes mesas técnicas llevadas a cabo por la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y todas las áreas de Colpensiones, se corrigieron los vicios en la expedición de los actos administrativos, sustanciando y motivando los respectivos actos, analizando de fondo la petición y los documentos que se aportan al mismo y en general estructurando en debida forma el acto administrativo de decisión pensional”*.

128. Pese a esto, expresó que *“aún se registran quejas de los usuarios y de los jueces de la república, ya que es necesario el cumplimiento a los precedentes jurisprudenciales, tanto en sede administrativa como su defensa jurídica y en general el acatamiento de manera estricta al ordenamiento jurídico”*. Frente a la historia laboral señaló que se han presentado avances importantes, *“teniendo en cuenta que el proceso se automatizó y esto hace que la atención de las quejas y solicitudes de corrección de historia laboral sea ágil y más segura, ya que dicho sistema emite alertas cuando la inconsistencia no se puede corregir automáticamente, evento en el cual pasa a un analista para hacerlo de forma manual”*.

129. Del mismo modo, indicó que Colpensiones atendió el requerimiento que realizó para crear una auditoria de calidad frente a las quejas elevadas por los usuarios con ocasión de los actos administrativos que negaron una prestación económica. Por último, expresó que *“de acuerdo con nuestro registro de quejas, observamos, que las decisiones se están proyectando en término; los actos administrativos se proyectan con alta calidad”*.

Intervención de Colpensiones

130. En escrito del 12 de diciembre de 2016 el presidente de Colpensiones manifestó que la entidad adoptó quince medidas para superar los problemas presentes en la calidad y completitud de las historias laborales al momento de decidir un acto administrativo prestacional. Precisó que la entidad continúa con la implementación y desarrollo de nuevas acciones, herramientas y funcionalidades para mejorar progresivamente la calidad de los mismos, permitiendo que el control en el proceso de decisión sea permanente.

131. En concreto, enunció y explicó las siguientes medidas: creación y expedición de un manual unificado de decisión, expedición del instructivo unificado de calidad en la emisión de los actos administrativos, expedición de circulares y directrices conjuntas encaminadas al cumplimiento de la calidad en las decisiones, elaboración de un manual de requerimientos internos para la gerencia nacional de reconocimiento, mejoras en el liquidador automático de pensiones, ampliación de los parámetros en el liquidador de pensiones para definir casuísticas que se someten a una segunda revisión, creación de un nuevo control sistematizado denominado “auditoría correctiva”, socialización y capacitación de las medidas y desarrollos adoptados para mejorar la calidad de los actos administrativos, desarrollos en las herramientas de gestión utilizadas para determinar la trazabilidad de la información que se administra en los procesos de la entidad, formulación de un nuevo modelo de medición de la calidad de los actos administrativos, realización de un proceso de estandarización de las radicaciones de prestaciones económicas de los riesgos de pensión, auditoría al proceso de solicitud de investigaciones administrativas, verificación de la historia laboral en el momento de radicación de la solicitud de reconocimiento pensional, mejoramiento del proceso de respuesta a los requerimientos de corrección de historia laboral efectuado por los analistas y verificación de las historias laborales con dos meses de anticipación al término del proceso de reconocimiento pensional.

132. La entidad, seguidamente, presentó los resultados que obtuvo sobre la calidad de los actos administrativos con las medidas implementadas. Para el efecto, a partir del modelo de medición de calidad que incorporó en su gestión, señaló que de una muestra de 10.886 actos administrativos auditados alcanzó 97.33% puntos de calidad en los componentes de claridad, suficiencia, veracidad y congruencia⁷⁴. Ese nivel de avance, en su opinión, permitiría dar por cumplida la orden de la Corte.

El grado de cumplimiento de la orden primera (i)

133. La Corte declarará cumplida la orden primera en los componentes de calidad de los actos administrativos y completitud de las historias laborales al momento de proferir la decisión prestacional, por las siguientes razones.

134. Colpensiones anunció una serie de medidas que permiten advertir el propósito de organizar el aparato institucional y la normatividad interna de la entidad de manera que los sistemas de cómputo y los analistas cuenten con criterios uniformes de decisión y calidad de los actos administrativos prestacionales.

135. Así, el Manual Unificado de Decisión contiene la descripción del procedimiento que se debe adelantar al momento de atender una solicitud de

⁷⁴ La Sala no tomará en cuenta los indicadores de calidad presentados por Colpensiones en tanto no han sido refrendados por los órganos de supervisión y control ni sometidos a procesos de participación ciudadana efectivos.

reconocimiento e incluye normas, conceptos y lineamientos unificados de decisión que deben ser consultados obligatoriamente por el personal de reconocimiento. El Instructivo Unificado de Calidad, a su vez, establece una guía metodológica acerca de los aspectos de calidad de la decisión que necesariamente deben ser tomados en consideración por los analistas y los auditores de calidad. La entidad reportó, igualmente, la expedición de circulares periódicas que permiten actualizar los estándares normativos y de calidad de los actos administrativos prestacionales.

136. La Sala destaca, en el mismo sentido, la implementación de instrucciones relativas a la verificación oficiosa de la solicitud pensional y sus anexos desde el mismo momento de la radicación, con miras a otorgar un tiempo prudencial para que el afiliado los aporte, sin perjuicio de la continuación del proceso de reconocimiento. En ese instante también se efectúa una revisión oficiosa de la historia laboral con el peticionario para que este realice las solicitudes de corrección pertinentes.

137. Colpensiones, además, informó a la Corte sobre la adopción del Manual de Requerimientos Internos. A través de este documento se dictan instrucciones para que los analistas soliciten oficiosamente pruebas o correcciones de historia laboral con el objeto de contar con información necesaria para el proferimiento del acto administrativo. Aunado a esto, la entidad señaló que pese a la revisión inicial de la historia laboral, efectúa un nuevo análisis dos meses antes de vencer el término dispuesto para la respuesta pensional.

138. Estas acciones, en criterio de la Sala, permiten inferir la realización de esfuerzos importantes encaminados a la corrección de los problemas de calidad más protuberantes en los actos administrativos. Y, aunque estas actuaciones por sí solas no son indicativas de una mejora real en la calidad de las decisiones prestacionales, resultan armónicas con las observaciones de progreso en la materia que hicieron la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

139. El Superintendente reseñó las medidas adoptadas por Colpensiones e insistió en que algunas de estas acciones aún se están implementando. Indicó, igualmente, que observó la existencia de esfuerzos encaminados a la corrección de las fallas presentes en la calidad de los actos administrativos y la completitud de la historia laboral. Con estas acciones, en su opinión, Colpensiones *“ha logrado mejoras significativas en la calidad de las decisiones prestacionales”*.

140. La Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, por su parte, resaltó la superación de problemas determinantes en la sustanciación de los actos administrativos pensionales. En su criterio, el estudio de fondo y congruente de la petición, su motivación suficiente y el análisis de los documentos aportados por los solicitantes, repercutieron en una

mejora en la calidad de las decisiones prestacionales. La Procuradora puntualizó, finalmente, que *“los actos administrativos se proyectan con alta calidad”*.

141. El Defensor del Pueblo, no obstante sus apreciaciones iniciales sobre la persistencia de dificultades en la calidad de los actos administrativos de Colpensiones, reconoció una disminución en su gravedad y subrayó mejoras en este frente.

142. En lo que atañe al informe de la Contraloría General de la República cabe precisar que buena parte de sus reproches se dirigen a los problemas estructurales de la historia laboral que surgieron en la administración del ISS y no necesariamente al estado del reporte de cotizaciones al momento de proferir el acto prestacional. Esa distinción es relevante pues la Corte diferenció entre las dificultades existentes en la generalidad de historias laborales de los afiliados y las presentes al instante de adoptar las decisiones pensionales.

143. En efecto, toda vez que al inicio el proceso la capacidad instalada de Colpensiones no era suficiente para corregir las fallas estructurales de la historia laboral, la Corte le permitió a la entidad concentrar sus esfuerzos iniciales en la resolución de las dificultades de las personas que están en trámite de pensión o próximos a pensionarse. Las fallas estructurales, por su parte, fueron objeto de atención en la orden segunda de la Sentencia T-774 de 2015 cuyo grado de cumplimiento será analizado más adelante. Será en ese marco que la Sala tendrá en cuenta las apreciaciones del órgano de control fiscal sobre esa materia.

144. Cabe precisar, en todo caso, que el informe de la Contraloría cubre la actuación de la administradora de pensiones durante la vigencia del año 2015 y no alcanza a recoger las acciones que planeó y materializó con posterioridad a la comunicación de la sentencia proferida por esta corporación. Por el contrario, para la Sala son especialmente relevantes los conceptos de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría General de la Nación. La primera, por tratarse del órgano técnico encargado de la supervisión y vigilancia de Colpensiones. La segunda, por cuanto la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social realizó seguimiento constante al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte y efectuó semanalmente reuniones técnicas con los representantes de Colpensiones con el objeto de analizar la calidad de los actos administrativos y recomendar los ajustes pertinentes.

145. Así las cosas, la Sala considera que la orden primera, en sus componentes de calidad de los actos administrativos y completitud de la historia laboral al momento de la decisión prestacional, fue cumplida. Las dificultades que subsisten, en criterio de la Corte, corresponden al desempeño ordinario de la

administradora de pensiones. Esos problemas, al no tener una connotación extraordinaria, no serán objeto de análisis por parte de esta corporación.

146. Por lo tanto, las medidas de corrección permitidas deberán ser adoptadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, Colpensiones y su junta directiva, integrada por la Ministra de Trabajo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente de la administradora de pensiones, en cumplimiento de sus funciones misionales ordinarias.

El seguimiento al cumplimiento de la orden primera. Componente de superación de los problemas presentes en el acatamiento de las sentencias ordinarias que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación.

147. El lento avance en el cumplimiento de los fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos (en adelante fallos ordinarios) que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica fue una de las principales dificultades que observó la Sala a partir de la expedición del Auto 110 de 2013.

148. A lo largo del proceso se presentaron problemas en i) la identificación de las sentencias pendientes de acatamiento; ii) el acceso a los procesos judiciales que respaldaban la providencia; iii) el acatamiento congruente de los fallos de acuerdo con lo ordenado por la autoridad judicial; iv) el ingreso a nómina de pensionados de los demandantes y v) el reporte a la Corte de las acciones y resultados alcanzados en la superación de la falla estructural.

149. La Sentencia T-774 de 2015 destacó los avances, que luego de varios autos de seguimiento y múltiples observaciones de los órganos de supervisión y control, se presentaron en este frente. Ese panorama permitió advertir una mejora en la situación de los derechos al acceso a la administración de justicia y debido proceso de los afiliados del ISS y Colpensiones que aguardaban el cumplimiento de sus fallos estimatorios.

150. No obstante, la Corte se abstuvo de dar por cumplida la orden de protección provisional que había impartido en esta materia, pues al final del proceso la tendencia, que mostraba una notable mejoría en el asunto, se rompió abruptamente. En su lugar, el fallo ordenó a Colpensiones adoptar las medidas necesarias para superar definitivamente los problemas presentes en el cumplimiento de esta clase de sentencias.

151. Para acreditar el obediencia de esta orden la administradora de pensiones informó a la Sala la adopción de seis medidas: reparto focalizado de sentencias judiciales para que los encargados de gestionar el desarchivo del proceso contaran con metas específicas y un mecanismo organizado de búsqueda, gestiones ante la rama judicial con el fin de obtener el acceso a las bodegas que almacenan los procesos judiciales archivados, desarrollo de un

plan piloto con el fin de obtener de manera prioritaria las sentencias que han sido objeto de trámite de tutela, requerimiento de órganos de control o alguna otra situación que amerite su atención prioritaria, cumplimiento de sentencias en copia simple en casos excepcionales, cierre de procesos de acatamiento cuando el solicitante no aporta la documentación necesaria para el reconocimiento y pago de la prestación y, finalmente, contacto telefónico con el usuario en los casos en que este pide el acatamiento de un fallo sin anexar la documentación pertinente.

152. Seguidamente Colpensiones presentó un reporte denominado “*Estado de los fallos judiciales relacionados exclusivamente con prestaciones pensionales*”. El mismo se encuentra dividido en tres columnas: identificación de fallos condenatorios, alistamiento de fallo para su cumplimiento y cumplimiento de fallos alistados. A partir del mismo sostuvo que “*en relación con las sentencias pendientes de alistamiento y cumplimiento relacionadas en el cuadro anterior, con corte 30 de noviembre se encuentran pendientes de alistamiento 9.612 sentencias lo que corresponde a una disminución del 9.30%, que corresponde a 986 sentencias...*”.

153. La administradora señala que 2.921 sentencias no han podido ser cumplidas porque no cuentan con las piezas procesales para el efecto y 2.758 porque el solicitante no allegó la información completa o lo hizo en copia simple. Otras 2.262 se encuentran en estudio de seguridad pero se encuentra pendiente la determinación de su autenticidad. La entidad consideró que estas cifras permiten advertir que el grado de acatamiento de la orden proferida por la Corte es alto.

El grado de cumplimiento de la orden primera (ii)

154. La Corte declarará el cumplimiento medio de la orden primera por las siguientes razones.

155. La Sentencia T-774 de 2015 indicó que Colpensiones registraba 28.451 fallos judiciales pendientes de acatamiento de un total de 128.135 identificados con corte a noviembre de 2015. Esto suponía, en consecuencia, que el 22.2% del total de fallos estaba pendiente de atención. En esta ocasión la entidad afirma que hasta el 30 de noviembre de 2016 identificó 166.397 sentencias condenatorias de las que habría acatado 150.865. Por lo tanto, restaría por cumplir cerca de 15.532 fallos judiciales correspondiente al 9.4% del total.

156. Estos resultados muestran un avance en la superación de los problemas presentes en el trámite de acatamiento de los fallos ordinarios, pues no obstante el aumento de nuevos fallos por cumplir la entidad logró reducir el saldo de los mismos.

157. Pese a esto, para la Sala resulta preocupante la existencia de un remanente significativo de fallos pendientes de solución. Esta situación no deja de ser problemática ya que las personas que se encuentran pendientes del acatamiento de sus fallos estimatorios soportaron un tiempo de espera considerable habida cuenta del transcurso del trámite administrativo inicial y el proceso judicial posterior.

158. Más allá de las acciones puntuales reseñadas por Colpensiones en su último reporte, la Corte no observa la existencia de un plan específico dirigido a revisar el proceso de acatamiento de fallos ordinarios con miras a eliminar o flexibilizar las barreras que impiden dar celeridad a la satisfacción de las órdenes judiciales. Tampoco observa una proyección de la fecha en que el saldo disminuirá hasta encontrarse al día.

159. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden primera (ii)

160. En armonía con lo expuesto la Sala le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia revise detalladamente el procedimiento de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios que emplea Colpensiones e imparta las instrucciones necesarias para dar celeridad a dicho trámite.

161. La Superintendencia deberá tener en cuenta, a su vez, que si bien la protección de los recursos fiscales del sistema de pensiones y la seguridad de las operaciones de la entidad son objetivos valiosos, las personas que aguardan el cumplimiento de una prestación económica reconocida en una sentencia han soportado amplios periodos de espera derivados de los trámites administrativos y judiciales. La efectividad de sus derechos, por lo tanto, no puede estar supeditada a trámites administrativos complejos que a la postre configuren barreras de acceso a la prestación y al cumplimiento material de las decisiones de los jueces de la República.

162. Por último, toda vez que en el informe de auditoría la Contraloría General de la República aludió a la elevada judicialización en Colpensiones y señaló falencias en la gestión de defensa judicial de esa entidad, en la información y control de los títulos judiciales, y en el pago de estos últimos, la Corte le remitirá copia de la auditoría a la Superintendencia Financiera de Colombia para que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia revise la situación y adopte, de ser el caso, los correctivos pertinentes. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que la Superintendencia viene adelantando la sobre la materia.

El seguimiento al cumplimiento de la orden segunda. Los problemas estructurales presentes en las historias laborales administradas por Colpensiones.

163. Durante el trámite del estado de cosas inconstitucional en el tránsito del ISS a Colpensiones los órganos de supervisión y control reportaron a la Corte la existencia de un complejo problema en la completitud de las historias laborales de los afiliados al régimen de prima media administrado durante décadas por el Instituto de Seguros Sociales.

164. Pues bien, en la historia laboral de un afiliado se consignan los aportes realizados, los tiempos laborados, el ingreso base de cotización, el nombre del empleador y otros datos relevantes. La historia laboral, de este modo, constituye el principal insumo para establecer si una persona reúne los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico para tener acceso a las prestaciones que otorga el sistema general de pensiones.⁷⁵

165. Es esa la razón por la que las dificultades en esta materia tienen relevancia constitucional, pues inciden en la realización de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, entre otros. La persistencia de esta clase de problemas, además, promueve la interposición recurrente de acciones de tutela como lo constató la Sala a lo largo del proceso.

166. La Corte, consciente de que la complejidad del asunto impedía que Colpensiones adoptara un remedio estructural definitivo en el corto plazo, dictó medidas de protección en dos escenarios. En el primero, relativo al momento en que se profiere el acto administrativo que resuelve una petición pensional, la corporación le ordenó a la entidad que tomara las decisiones pertinentes para *“garantizar que el expediente prestacional, y en particular la historia del afiliado, cuente con información completa y actualizada al*

⁷⁵ Al respecto, la Sentencia T-079 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) precisó: *“El esfuerzo que la pensión de vejez busca retribuir está dado, en particular, por las cotizaciones obligatorias que el trabajador efectuó durante su vida laboral. Eso explica que la historia laboral, el documento que relaciona esos aportes, se convierta en la herramienta clave dentro del proceso que antecede el reconocimiento y pago de esa prestación. Con esa convicción, y en el marco de los asuntos que ha estudiado en sede de revisión de tutela, esta corporación ha dado cuenta de la especial responsabilidad que incumbe a las administradoras de pensiones respecto de la información consignada en la historia laboral de sus afiliados y sobre los derechos fundamentales que suelen verse comprometidos cuando los datos que esta reporta son incompletos. Tal responsabilidad tiene que ver, tanto con la función que cumple la historia laboral en el marco de un sistema pensional de naturaleza contributiva como con el carácter personal de los datos que contiene. || Frente al primero de esos aspectos, es preciso recordar que el sistema pensional colombiano supedita el reconocimiento de la pensión de vejez a la acreditación de un mínimo de cotizaciones. En el escenario del régimen pensional de prima media, tal circunstancia demuestra que el afiliado cumplió con cierta carga de solidaridad intergeneracional en virtud de la cual puede acceder a tal prestación. En el de ahorro individual, que acumuló la cantidad de aportes necesaria para los mismos efectos. || Todas esas cotizaciones se ven reflejadas en la historia laboral que, además, registra el periodo dentro del cual se realizaron esos aportes, la relación laboral o contractual de la que se derivan y el monto del ingreso con base en el cual se pagaron. En ese contexto, la historia laboral opera como un elemento de prueba que, a la vez que facilita el acceso del trabajador y de la entidad que administra sus aportes a información clara, actual y completa sobre el estado de cumplimiento de los requisitos en virtud de los cuales el primero podría llegar a adquirir el estatus de pensionado, propicia el oportuno reconocimiento de la prestación económica y la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales que se protegen a través del mismo”*.

instante de proferir los actos administrativos prestacionales”. Esa orden, junto con otras relativas a la misma materia, fue dictada como medida cautelar y, posteriormente, reiterada en la Sentencia T-774 de 2015 con carácter definitivo.

167. Fue sobre esa orden que la Sala realizó seguimiento anteriormente y anunció que declarararía su cumplimiento, ya que advirtió la concreción de medidas importantes que permiten mitigar las consecuencias que los problemas estructurales de la historia laboral producen frente a las decisiones pensionales (Supra 133).

168. El segundo escenario alude, justamente, a la resolución de los problemas estructurales frente a las personas que aún no han solicitado el reconocimiento y pago de una prestación económica. A lo largo del trámite la Sala tuvo conocimiento de la existencia de graves fallas en la completitud de las historias laborales. La Contralora General de la República Sandra Morelli Rico, por ejemplo, calificó la situación de “aterradora” en la sesión técnica del 15 de julio del 2014. En su opinión el Estado debía adoptar una solución global y definitiva, pues el costo y desgaste del aparato administrativo y judicial en la resolución caso a caso podría tener un valor incluso más elevado que el correspondiente al reconocimiento de una pensión mínima a los afectados.

169. La Contralora señaló que Chile atravesó por una situación similar y, en lugar de reconstruir los expedientes y las historias laborales individualmente, reconoció una moratoria general y otorgó a las poblaciones de bajos recursos un año de aportes pensionales, presumiendo la causación de esos periodos.

170. La Administradora Colombiana de Pensiones, la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia, señalaron también la presencia de problemas en la historia laboral de los afiliados al régimen de prima media, derivados de la deficiente gestión en este frente por parte del Instituto de Seguros Sociales.

171. Así las cosas, a la par de las órdenes dictadas para garantizar la completitud de las cotizaciones al instante de proferir la decisión prestacional, la Corte le ordenó cautelarmente a la Superintendencia Financiera de Colombia que impartiera las instrucciones necesarias para que Colpensiones corrigiera la situación estructural, y le ordenó a esta última atender oportunamente las directivas del órgano de supervisión y control. La Corte, así mismo, le impuso a la Superintendencia la presentación de informes mensuales sobre su gestión en esta materia.

172. La Sentencia T-774 de 2015, teniendo en cuenta que esta situación no se había superado, y que la misma comprometía la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, le ordenó a estos órganos que en el marco de sus atribuciones y competencias adoptaran las

medidas necesarias para corregir los problemas presentes en la completitud de las historias laborales de los afiliados de Colpensiones, tomando en consideración las recomendaciones que efectuaran la Superintendencia Financiera de Colombia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.⁷⁶ Pasa la Sala a realizar seguimiento al cumplimiento de esta orden.

Intervención de la Contraloría General de la República

173. En el “*Informe de auditoría de la Administradora Colombiana de Pensiones para la vigencia 2015*” presentado por la Contraloría General de la República el 24 de junio de 2016 a esta corporación, el órgano de control fiscal señaló que la confiabilidad de la información que reposa en las historias laborales administradas por Colpensiones es baja. Precisó, sin embargo, que la mayor parte de las solicitudes de corrección son presentadas por los analistas de la entidad al momento de estudiar el reconocimiento de una prestación pensional.

174. La Contraloría resaltó dos hipótesis de inclusión fraudulenta de semanas en la historia laboral de los afiliados de Colpensiones. Esa situación, en concepto de la entidad, muestra la existencia de fallas estructurales en la política de seguridad y protección de las historias laborales. Sostuvo que “*Lo ocurrido evidencia ausencia de controles del riesgo, lo cual permitió la manipulación de historias laborales. Llama la atención que posterior al reconocimiento y pago de las prestaciones, y no en forma previa, el LOG de auditoría fue observado, inoportunidad que impidió prevenir el fraude. // Aunque Colpensiones revocó las resoluciones de reconocimiento, ya se habían pagado por nómina las pensiones del RPM reconocidas por el régimen de transición dentro de los plazos establecidos en la ley incluyendo mesadas atrasadas. Se resalta la incoherencia que presenta la gestión de Colpensiones cuando en algunos casos que niegan el derecho a la pensión cuando es demostrable y los reclamantes tienen que acudir a las instancias judiciales, contrario a los casos observados en los cuales las pensiones fueron diligentemente reconocidas y pagadas tomando como base el número de semanas incluidas fraudulentamente en las historias laborales*”.

175. Así mismo, el organismo manifestó que “*Por información suministrada por Colpensiones ante requerimiento de la Contraloría General de la República, se establecieron 174 casos de historias laborales, donde presuntamente se materializó el reconocimiento de una pensión, con base en adición irregular de semanas en las historias laborales de los afiliados a Colpensiones, cuyo monto así pagado, asciende a la suma de \$6.028 millones*”. Más adelante señaló que “*no se evidencia seguimiento y control sobre el estado de cada uno de los casos detectados, por lo cual es necesario recurrir a distintas bases, dependencias y sistemas de información para*

⁷⁶ Orden segunda (f.j.602), resuelve décimo primero de la Sentencia T-774 de 2015.

verificar y consolidar la información relativa a la totalidad de casos, lo cual genera incertidumbre acerca del control que pueda tener la entidad sobre los casos detectados y los nuevos que puedan presentarse”.

176. La Contraloría observó, además, *“que en los reportes de lo denominado por Colpensiones “resumen de semanas cotizadas por el empleador”, no se explica claramente al lector lo consignado en dicho resumen con el objeto de que los consumidores financieros, en éste caso los aportantes, tengan claridad total de sus semanas; los parámetros deben ser exactos y explicados al lector para que el mismo pueda entender lo que le reporta Colpensiones, máxime cuando la entidad solicita que cada afiliado revise su historia laboral. Lo anterior ocasiona desgaste y riesgo para la corrección exacta de las semanas”.*

177. La Contraloría sostuvo, igualmente, que Colpensiones infringe lo dispuesto en el artículo 2.c de la Ley 1328 de 2009 y en el artículo 4.j del Decreto 1377 de 2013, pues si bien *“publica un documento denominado “lectura del reporte”, no entrega “información útil al afiliado respecto a los parámetros definidos para el cálculo y equivalencia exacta en semanas (número de semanas que contiene un mes), con el objeto de que tanto el administrador Colpensiones, como el usuario y dueño de la información, ejerza un control estricto sobre las mismas, aunado a que tampoco define los periodos de tiempo tomados para los reportes (meses, trimestres, semestres), observándose desorganización en la presentación del reporte, lo cual hace dispendioso para el afiliado la verificación de los datos; por otra parte, no se explica al usuario claramente las situaciones presentadas en su historia laboral en las cuales les aparece 0 en el total de semanas, situación que siendo responsabilidad del administrador es trasladada al afiliado”.*

178. En el mismo sentido la Contraloría precisó que la administradora de pensiones tiene la obligación de realizar las acciones necesarias para actualizar la historia laboral de sus afiliados. Sin embargo, estableció que *“hay 251.849 microfichas que recibió Colpensiones por parte del ISS, cuya utilización para cumplir este fin, es un proceso lento y poco controlado, observándose que la entidad no ha encontrado la forma de bajar la totalidad de la información de las microfichas a un medio legible y práctico para su lectura y utilización. Esta situación genera que Colpensiones no cuenta con información consistente y confiable para realizar correcciones de historias laborales de los afiliados, lo cual incumple una de las funciones básicas de la entidad tal como lo es la actualización de historia laboral, y pone en riesgo el efectivo reconocimiento de derechos pensionales”.*

179. El aplicativo de consulta de historia laboral, finalmente, *“muestra inconsistencias con respecto a los certificados que muestran el estado actual de cada afiliado a Colpensiones”.* El órgano de control puntualiza que *“La situación descrita constituye factor determinante para afirmar que este sistema de información de la entidad no es confiable, generando*

incertidumbre acerca de la completitud de la historia laboral de cada uno de los afiliados a Colpensiones, lo cual incide directamente cuando se solicite alguna de las prestaciones económicas a que se tiene derecho”.

Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia

180. El 30 de noviembre de 2016 el Superintendente Financiero de Colombia Gerardo Hernández Correa informó a la Sala que existen inconsistencias que no permiten reflejar en la historia laboral de los afiliados de Colpensiones el total de semanas efectivamente cotizadas. Al respecto enumeró las siguientes situaciones.

181. Falta de novedades de ingreso, cambio de salario, retiro y cambio de sistema. Esta irregularidad no permite acreditar todos los ciclos cotizados entre los años 1967 y 1994.

182. Falta de carga de las novedades con “*no correlacionadas*”. La entidad no explicó a qué se refiere esa dificultad, pero indicó que la misma no permite totalizar los periodos cotizados entre los años 1967 y 1994. Actualmente subsisten 20.4 millones de novedades que no han sido cargadas a la base de datos de Colpensiones.

183. Carga de periodos en la historia laboral tradicional que no corresponden al respectivo afiliado. Señaló que esta problemática se identificó en vigencia del ISS cuando en la actualización masiva de la historia laboral se ejecutaron procesos de correlación que agregaron información que no correspondía en algunas historias laborales. La Superintendencia advirtió esa problemática a Colpensiones pero la entidad no procedió a corregirla. A septiembre de 2016 se identificaron 314.515 casos en que se decidió la procedencia de una prestación económica con historias laborales que presentan este problema.

184. Cotizaciones efectuadas para trabajadores sin afiliación. La Superintendencia indicó que detectó esta irregularidad en vigencia del ISS. Aseguró que aún existe un gran número de aportes que no cuentan con afiliación. Esa situación, puntualizó, no permite cargar las semanas aportadas en la historia laboral.

185. Carencia de aportes de “*no vinculados*” devueltos por los fondos privados de pensiones. Se trata de cotizaciones realizadas por empleadores al régimen de ahorro individual sin tener en cuenta que la persona se trasladó a Colpensiones.

186. Falta de inclusión en la historia laboral del tiempo de servicio prestado por trabajadores que no cotizaban en el régimen de prima media. Esta problemática se presenta frente a los afiliados que laboraron en entidades que no cotizaron al ISS antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993. Estos periodos solo se tienen en cuenta una vez el afiliado presenta una solicitud de

prestación económica y reporta en los formatos diseñados y autorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los tiempos laborados en la entidad pública.

187. De otra parte, la Superintendencia informó que en el proceso de inspección llevado a cabo encontró que Colpensiones no da inicio a las acciones de cobro extrajudicial dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la cual el aportante entró en mora. En atención a la solicitud que el órgano regulador efectuó para subsanar esa irregularidad la administradora de pensiones implementó acciones de cobro conforme a diferentes criterios respecto de los universos de empleadores, el monto de la deuda y la antigüedad de la misma.

188. Igualmente, reseñó que Colpensiones no realiza acciones de cobro como seguimiento a la gestión efectuada por los terceros contratados para el efecto, como tampoco de los aportes dejados de pagar antes del año 1995. Esta situación es preocupante por cuanto para el periodo 1967 a 1994 la gestión de la deuda se encontraba afectada por el bajo nivel de información de empleadores, datos de localización, homologación entre el número de identificación tributaria y el número patronal que empleaba el ISS, entre otros aspectos. Esas dificultades reducen la posibilidad de normalizar la cartera, ya que de 360.350 empleadores solo se tiene información suficiente para realizar acciones de cobro a 1.800, es decir, al 0.5% del total de morosos.

189. La Superintendencia afirmó, por último, que si bien es cierto Colpensiones ha venido realizando diversos esfuerzos que han logrado avances importantes en la completitud de las historias laborales, y actualmente se encuentra desarrollando varios planes de trabajo con el mismo propósito, a la fecha aún persisten inconsistencias que afectan la conformación de la historia laboral.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

190. El 15 de noviembre de 2016 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte en la Sentencia T-774 de 2015 desarrolló las siguientes acciones.

191. Creó una comisión que dictará los lineamientos y políticas en materia de unificación de historias laborales. Afirma que como consecuencia de un estudio solicitado por esa cartera se llegó a la conclusión que *“actualmente en Colombia no existe una política unificada en cuanto a la producción y gestión de información de historias laborales. Ese vacío genera impactos importantes dentro de los procesos pensionales, incluyendo por ejemplo, la correcta determinación y reconocimiento de una pensión, la liquidación de responsabilidades en la financiación de una pensión y el impacto macrofiscal de las mismas”*. En razón de ello el ministerio está trabajando en una propuesta de decreto que permitirá la creación de la Comisión Intersectorial de

Historias Laborales, con el fin que este ente centralice las políticas en esta materia y coordine con los demás actores e interesados las acciones y procedimientos a seguir para lograr la unificación de la historia laboral.

192. El ministerio diseñará e implementará un software que permita a las entidades empleadoras la certificación de los tiempos laborados por servidores públicos antes del 1° de abril de 1994. Actualmente existe un proceso que genera demoras en el trámite de reconocimiento pensional, así como en el pago de los bonos pensionales. En razón de ello, y con el fin de satisfacer más eficientemente las necesidades de los actores del sistema, está trabajando en dos escenarios: i) la proyección de un decreto que facilite la implementación de una herramienta tecnológica que, a su vez, certifique electrónicamente los periodos objeto de traslado y permita la consulta de los mismos a través de una base de información unificada y ii) el desarrollo del software para los efectos señalados en el punto anterior.⁷⁷

Intervención del Ministerio de Trabajo

193. El 18 de noviembre de 2016 la ministra de trabajo Clara López Obregón informó a la Sala las medidas que ha tomado para el efectivo cumplimiento de la orden contenida en el numeral décimo primero de la Sentencia T-774 de 2015.

194. Al respecto indicó que actualmente no existe información consolidada en relación con las historias laborales de los afiliados que laboraron en entidades que tenían a su cargo el reconocimiento y pago de una pensión. En consecuencia, las personas deben desplazarse a cada una de las entidades en donde laboraron para obtener la información y reportarla al organismo que resolverá su solicitud de pensión, como por ejemplo, Colpensiones. Aunado a ello, los afiliados no cuentan con un mecanismo que facilite la revisión de la historia laboral y de las solicitudes de corrección de la misma, de tal forma que pueda agilizar el trámite pensional.

195. Indicó que, por lo anterior, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha liderado un proyecto de unificación de historia laboral dirigido a la solución de la problemática actual. La propuesta busca consolidar la historia laboral de los afiliados de tal forma que i) las entidades que resuelven la petición pensional puedan obtener la información para el trámite de reconocimientos de manera ágil y oportuna; ii) las entidades que certifican los tiempos laborados puedan hacerlo de manera electrónica y eficiente y iii) los ciudadanos con anterioridad al cumplimiento de los requisitos para pensión puedan consultar su historia laboral, reportar los tiempos faltantes y solicitar

⁷⁷ Para el efecto, entre otros documentos, el ministerio anexó a su respuesta el proyecto de decreto “*Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Historias Laborales*” y el proyecto de decreto “*Por la cual se crea la Certificación Electrónica de Tiempos Laborados –CETIL- con destino al reconocimiento de prestaciones pensionales*”.

las correcciones que se requieran a la administradora de pensiones que resolverá la petición de pensión.

196. Para lograr dicho objetivo, la ministra señaló que durante el año 2016 su cartera celebró un convenio interadministrativo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para desarrollar el software y ampliar el ambiente de producción del hardware. Para el efecto transfirió \$306.500.000 por cuanto el aplicativo será administrado por la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda. Seguidamente, el Ministerio de Trabajo se refirió a los proyectos de decreto que reseñó la cartera de Hacienda en su intervención y precisó que el plan tiene un valor estimado de 4.000 millones de pesos.

197. Finalmente, indicó que de manera paralela ha venido trabajando con Colpensiones y los fondos privados de pensiones en un proyecto de decreto que modifique la forma en que se efectúa la imputación de pagos a la historia laboral, como quiera que con la legislación actual cualquier corrección relacionada con una de las personas incluidas en una planilla de pago afecta a todas las que están en la misma. Esto genera movimientos constantes en la historia laboral de los afiliados e incertidumbre frente a los derechos y prestaciones que puedan reclamar.

Intervención de la Administradora Colombiana de Pensiones

198. En escritos del 12 de diciembre de 2016 y el 20 de enero de 2017 el presidente de Colpensiones rindió el informe solicitado. La Sala dividirá su intervención en tres partes: problemas de información de las historias laborales, problemas de deuda patronal y recapitulación de las medidas adoptadas.

- Problemas de información de las historias laborales

199. El presidente de Colpensiones señaló que la entidad adoptó las medidas y acciones necesarias para corregir los problemas presentes en la completitud de las historias laborales de sus afiliados. Indicó que la entidad partió por identificar las irregularidades que tienen incidencia en la completitud de la historia laboral. Luego, determinó las medidas procedentes y estableció los cronogramas para su implementación.

200. Colpensiones precisó que esta labor demanda un tiempo prolongado, pues es un asunto complejo que busca corregir los problemas de información acumulados durante más de 50 años de gestión del ISS. Esa tarea, además, requiere el concurso de los ciudadanos, los fondos privados de pensiones, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros actores del sistema.

201. La entidad señaló que en países con sistemas pensionales más avanzados, como España y Uruguay, las correcciones y la completitud de las historias

laborales tomó más de una década. En España, por ejemplo, el gobierno realizó un proceso de normalización a mediados de los años 80's con el objeto de unificar las historias laborales que se encontraban en poder de cada provincia.

202. De este modo, durante una década el estado español desarrolló un conjunto de medidas a partir de las cuales dio firmeza a la información de las historias laborales. Entre otras, señaló las siguientes: i) adelantó el acopio y centralización de la información que se encontraba dispersa en cada una de las provincias; ii) una vez centralizó la información llevó a cabo un proceso de transcripción en medios físicos; iii) realizó una campaña desde el gobierno central con gran despliegue de publicidad con el fin de lograr una actualización de la información con los ciudadanos; iv) a través de las instituciones de seguridad social envió las historias laborales a los afiliados. Si dentro del plazo definido por la ley no se informaba desacuerdo alguno u observaciones respecto de la información, la misma se entendía aprobada. Si por el contrario se presentaban diferencias, objeciones u observaciones, la situación se discutía ante la jurisdicción y v) entendiéndose que la reconstrucción del 100% de la información no resultaba posible -dado que los registros en algunos casos eran ilegibles y no era posible su convalidación, o habían desaparecido, entre otras situaciones-, estableció periodos de gracia inferidos que compensaron la información que pudiera resultar faltante en las historias laborales.

203. El interviniente señaló que Uruguay, por su parte, enfrentó un problema similar en la década de los 90's. Con la reforma pensional de 1995 empezó un largo trabajo para completar las historias laborales a través de la actualización de lo que el Banco de Previsión Social llamó "*registros de historia laboral*". Esta tarea se demoró entre una década y década y media. El procedimiento de normalización se efectuó por medio del *registro de historia laboral* y el recaudo de pruebas testimoniales.

204. A partir del anterior relato el presidente de Colpensiones sostuvo que la experiencia de estos dos países muestra que alcanzar la completitud de la historia laboral es una tarea de mediano plazo que necesita el concurso de varias entidades, no solo de Colpensiones. Aseguró, sin embargo, que esta tarea ya fue iniciada por la entidad.

205. En consecuencia, enunció las medidas que tomó la administradora. Destacó, entre otras, las siguientes: i) automatización de procesos tendientes a lograr la completitud de la historia laboral; ii) incremento del personal necesario para el proceso; iii) creación de grupos de trabajo con tareas específicas y iv) ampliación de turnos de trabajo y de la capacidad instalada. Adicionalmente, la entidad precisó que cuenta con varios proyectos en curso con el fin de continuar el proceso de completitud de las historias laborales. Mencionó estos: a) el proyecto de digitalización y digitación de la información residente en microfichas que contienen los datos del periodo comprendido

entre 1967 y 1994⁷⁸ y b) el proyecto de visualización de tiempos cotizados por servidores públicos antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993⁷⁹.

206. El interviniente señaló que también ha desarrollado diversas acciones con los ciudadanos para que puedan contar con información adecuada al momento de solicitar su pensión. Entre esas acciones resaltó: i) entrega del extracto de historia laboral a los afiliados con el fin de promover su participación activa en el mantenimiento de la calidad de la información; ii) asesoría personal en las oficinas de Colpensiones donde se le indica al afiliado el estado actual de su historia laboral, con el fin de que valide el número de semanas cotizadas y de ser necesario radique una solicitud de corrección y iii) publicación, en diciembre de 2016, de un nuevo reporte de historia laboral más claro y sencillo, donde se brinda un resumen de la información, en particular, cuánto tiempo ha cotizado, cuánto tiempo hace falta para pensionarse, así como el total consolidado de semanas de las empresas en las que trabajó.

- Problemas de deuda patronal

207. De otra parte, el presidente de Colpensiones se refirió al proceso de recuperación de los aportes pensionales adeudados a la entidad. Manifestó que en octubre de 2012, cuando Colpensiones inició su operación, uno de los principales retos que asumió fue el de generar las condiciones para poder administrar las obligaciones por concepto de cotizaciones a la seguridad social.

208. Explicó que si bien el extinto ISS hizo entrega de las bases de datos misionales en la cuales históricamente se había registrado el recaudo de aportes y las afiliaciones del régimen, Colpensiones encontró que los niveles de calidad y consistencia de esa información eran muy bajos. La nueva administradora, además, no contaba con herramientas que permitieran identificar los saldos de las obligaciones por concepto de aportes a la

⁷⁸ La entidad señala que el proyecto de Digitalización y Digitación de Microfichas es importante porque apunta a mejorar diferentes características de la información de la historia laboral del periodo comprendido entre 1967 y 1994, en particular la integridad de la información durante el proceso de corrección, el aumento de la automatización del proceso de corrección de historia laboral y la conservación de los soportes de la información de ese periodo. Para la primera fase, que comprende la digitalización de la totalidad de las microfichas, Colpensiones se encuentra actualmente en el proceso de contratación. La finalización de la digitalización propiamente dicha y la disposición de las microfichas digitalizadas está prevista para octubre de 2017. Para la segunda fase, que se refiere a la digitación, es decir la captura de la data de la información digitalizada, Colpensiones desarrolló una prueba piloto con el fin de evaluar la viabilidad de la fase completa, que incluye la evaluación de: (i) la implementación de un proceso de corrección automático con la información digitada, (ii) el costo de la digitación de todas las microfichas y, (iii) el tiempo necesario para finalizar la fase. En este momento Colpensiones se encuentra en la evaluación de estos tres elementos, en particular en garantizar los recursos necesarios con miras a continuar con esta fase.

⁷⁹ En lo que concierne a la visualización de tiempos públicos, la entidad indica que definió un nuevo trámite para recepción, captura y transferencia a la base de datos de la información de los formularios CLEBP del Ministerio de Hacienda, el cual se encuentra operativo desde agosto de 2016. Desde esa fecha, los afiliados que trabajaron en el sector público antes de 1995 y sus cotizaciones no eran realizadas a Colpensiones (antes ISS), pueden entregar a Colpensiones esos formularios con su información, y Colpensiones realiza el ingreso de la información a las bases de datos. En lo que concierne a la visualización de los tiempos públicos en el reporte de historia laboral, Colpensiones se encuentra en un avance del 50% de esa etapa, y se estima su terminación para abril de 2017.

seguridad social de una manera global y sistematizada, y tampoco contaba con sistemas que permitieran adelantar gestiones de cobro en las diferentes etapas persuasivas y coactivas.

209. Por esta razón, la entidad enfocó sus primeros esfuerzos en desarrollar aplicativos que permitieran administrar la información de cartera de manera consolidada y automática para, posteriormente, adelantar la gestión de cobro respectivo.⁸⁰ Indicó que actualmente trabaja con dos conceptos de deuda por aportes: i) la “*deuda real*” y ii) la “*deuda presunta*”. La primera, a su vez, está compuesta por el denominado “*debido cobrar*” correspondiente al período 1967-1994, y la “*autoliquidación*” que corresponde al sistema que empezó a operar desde 1995.

210. El “*debido cobrar*” es la denominación que dio a la deuda real comprendida entre los años 1967 y 1994, período en el cual operaba el esquema de recaudo por facturación. En esa época los empleadores privados y públicos tenían la obligación de reportar a la entidad la información del trabajador para que el ISS procediera a facturar los montos por cotizaciones obligatorias. Cuando la factura no era pagada la entidad generaba una deuda a cargo del empleador y la registraba en el aplicativo “*debido cobrar*”. El monto de la deuda real por este concepto asciende, actualmente, a 95.810 millones de pesos.

211. De acuerdo con la entidad la principal característica de esta deuda es su longevidad, pues los montos tienen una antigüedad de entre 18 y 51 años. Esto hace extremadamente difícil, en opinión de la administradora, el cobro y la recuperación de la cartera, pues la mayoría de empresas que originaron esta deuda están liquidadas y desaparecieron del ámbito económico. Esta deuda, además, se encuentra afectada por el bajo nivel de información sobre los empleadores, los datos de localización de los mismos y falta de homologación entre el número de identificación tributaria y el número patronal del período tradicional. Estas dificultades, entonces, reducen la posibilidad de cobro efectivo.

212. Pese a esto, el interviniente aseguró que Colpensiones realizó procesos de depuración y homologación de información para establecer segmentos de empleadores ubicables, respecto de los que es posible obtener alguna efectividad en el cobro. En una primera etapa obtuvo información suficiente para realizar acciones de cobro a cerca de 1.800 empleadores. De este grupo se inició la gestión de cobro a 507 empleadores, obteniendo respuesta únicamente de 16 de ellos.

⁸⁰ Señala que en la actualidad Colpensiones cuenta con herramientas tales como un sistema de gestión de cobro, desarrollado a la medida que le permite administrar estos procesos en las instancias persuasiva y coactiva, un sistema robusto denominado Bodega de Datos, mediante el cual gobierna la información de deudas por aportes pensionales y un portal web, que está a disposición de los empleadores y aportantes para la consulta de sus estados de cuenta, el registro de novedades y la aplicación de correcciones sobre la información de los pagos que han realizado al Régimen.

213. El representante de la entidad señaló que para fortalecer las gestiones de cobro del “*debido cobrar*” se encuentra en desarrollo un plan de mejoramiento con la Contraloría General de la República, cuyos avances son reportados periódicamente a esa entidad. Ese plan incluye estas acciones: definición de políticas de cobro y reglas de negocio, realización de gestiones de cobro sobre segmentos de empleadores identificados, desarrollo de herramientas de depuración de nombres y números de identificación patronales para ampliar el universo de empresas a las cuales se les puede ejercer acciones de cobro y formulación de reglas de tratamiento contable.

214. Así mismo, la administradora precisó que cuando recibe solicitudes de personas que requieren ajustes sobre los periodos registrados en el *debido cobrar* procede a efectuar procesos puntuales de recaudo. La entidad, de otra parte, ofrece una alternativa a los ciudadanos afectados por deudas de empresas que ya no existen, a través de un trámite denominado “*recuperación de semanas*”, el cual le permite al interesado pagar los aportes que la extinta empresa adeuda, previa demostración del vínculo laboral que se tuvo.⁸¹

215. De otra parte, la entidad explicó que la “*deuda real posterior a 1994*” se refiere a la causada en vigencia del sistema de autoliquidación. Señaló que con la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 se cambió la forma de hacer el recaudo de aportes a la seguridad social pasando de un esquema de facturación a uno de autoliquidación. Puntualizó que el valor de la deuda real por este concepto asciende, actualmente, a 568.038 millones de pesos.

216. La entidad señaló que si bien el ISS entregó la base de datos y la documentación correspondiente al recaudo recibido hasta septiembre de 2012, la información no contempla reglas de validación que permitan identificar en forma rápida las inconsistencias. En criterio de la administradora el valor de la deuda se ve afectada por errores o inconsistencias generadas en la elaboración manual de las autoliquidaciones por parte del empleador, o en la mala grabación manual de los datos por parte del ISS. Esta situación no fue corregida en su momento y por tanto hoy en día es difícil detectar estas inconsistentes a través de procesos masivos. La entidad afirmó que solamente el empleador puede identificar estas inconsistencias y corregirlas.⁸²

217. Pese a esto, Colpensiones aseguró que para atender estos problemas robusteció la infraestructura tecnológica y mejoró la capacidad de

⁸¹ En el mismo sentido, la entidad manifestó que actualmente está revisando la viabilidad de migrar la información de este sistema a una nueva plataforma, depurar información y adelantar procesos de cobro a 1.654 empresas ubicables con un saldo de \$1.651 millones. Esta actividad se adelantará en el año 2017 y es objeto de un plan de mejoramiento que adelanta con la Contraloría General de la República.

⁸² Lo anterior se evidencia al revisar la antigüedad de la deuda puesto que el 81,86% de la misma se concentra en los años 1995 a 2008, tiempo en el que se realizaba el recaudo con base en el mencionado formulario de autoliquidación de aportes. Adicionalmente, en el 2008 se crea la planilla integrada de liquidación de aportes “PILA” y se escinden del ISS los negocios de salud y riesgos laborales, situaciones que hacen que los valores recibidos del recaudo en pensión no estén afectados por otros negocios y que la información ingrese con un grado de validación mínima, ocasionando un importante incremento de la deuda en dicho año.

procesamiento a través de sistemas diseñados para poner al día los temas de imputación de pagos.⁸³

218. Finalmente, en lo que tiene que ver con la “*deuda presunta*”, el presidente de Colpensiones indicó que esta corresponde a un concepto al que si bien se le dio esa connotación, en realidad se trata de inconsistencias en la información recibida del ISS. De este modo, en la práctica esta deuda se puede depurar en más del 95%, de acuerdo con los pilotos y ejercicios que la entidad ha adelantado con diferentes empleadores.⁸⁴

219. El interviniente aclaró que aunque en algunas ocasiones la deuda presunta puede obedecer a la omisión en el pago de aportes, en la gran mayoría de casos se trata de novedades de retiro que al no ser reportadas por el empleador no permite establecer la terminación de la relación laboral. También puede tratarse de errores o inconsistencias de la información registrada en las bases de datos y por tanto es el empleador el llamado a revisar la información para determinar los errores que debe corregir.⁸⁵

220. Colpensiones explicó que la depuración de la información que afecta la deuda presunta se enfoca en dos líneas. Una primera parte la hace mediante procesos masivos de depuración diseñados de acuerdo a las casuísticas que identifica. Esta acción le permite adoptar decisiones y corregir errores cuando encuentra que no existe riesgo de afectar la información de los afiliados. También puede ajustar procesos o adoptar nuevas reglas de negocio que permiten cambiar la forma de calcular la deuda mejorando los resultados y entregando a los empleadores estados de deuda más depurados. Este tipo de decisiones permitió que la deuda disminuyera en un 50%.

221. En relación con la otra línea de acción, el interviniente precisó que no obstante los esfuerzos que adelanta para depurar la deuda presunta, se presentan inconsistencias que solo el empleador puede resolver, y además está en la obligación de hacerlo, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 (sic) que establece la responsabilidad exclusiva en cabeza del

⁸³ En esa dirección señaló que implementó la *bodega de datos*, la cual le permite acceder al total de la deuda actualizada. En armonía con estas acciones realizó procesos masivos de depuración como: i) correcciones de nombre de los afiliados; ii) creaciones de relaciones laborales; iii) correcciones de tipo de documento del aportante; iv) procesos de vinculación en cabeza del empleador y v) procesos de imputación. Finalmente, indicó que ha definido diferentes planes de acción encaminados a obtener la depuración y pago de la deuda real como: i) implementación de un portal para que el aportante pueda verificar e identificar las inconsistencias registradas en las bases de datos y corregirlas; ii) se han realizado programas de capacitación y asesoramiento a empleadores y iii) se fortaleció el *contact center* de tal forma que los empleadores tenga más herramientas para obtener la información para su depuración y pago.

⁸⁴ El representante de la entidad señaló que lo primero que debió hacer fue buscar los mecanismos para calcular la deuda presunta, pues el ISS no entregó su valor ya que no tenía cómo determinarla. Aseguró que este tema era bastante complejo, ya que sobre las bases de datos existentes resultaba imposible calcularla para todos los aportantes dada la criticidad de los sistemas de información de la entidad. Para poder hacerlo fue necesario implementar un proyecto de *bodega de datos* mediante el cual no solo se pudo determinar su monto sino que se ha podido generar procesos masivos que han permitido segmentar a los deudores de acuerdo con los montos y edades de la cartera.

⁸⁵ En otras palabras, de acuerdo con las observaciones de la entidad la deuda presunta crece año tras año debido a que los empleadores no reportan las novedades de retiro de un trabajador. El sistema mantiene la relación laboral y por ello la deuda se genera ciclo por ciclo.

aportante de las consecuencias derivadas de la no presentación de las declaraciones de autoliquidación de aportes o de errores en esta.⁸⁶

- Recapitulación de las medidas adoptadas

222. Colpensiones informó que viene desarrollado diferentes estrategias de normalización y cobro de la cartera de aportes. Señaló que para ello avanzó en la depuración de los estados de cuenta de los empleadores con el fin de contar con información que permita determinar la deuda que posteriormente será objeto de cobro persuasivo y coactivo. De otra parte, realizó acciones tendientes al cobro y recaudo de los aportes que se adeudan a la entidad.

223. En este sentido, indicó que las principales acciones adelantadas son las siguientes: i) procesos internos de depuración de deuda en la información, en los aplicativos de recaudo y en la bodega de datos; ii) impulso, promoción y capacitación para el manejo del portal web del aportante⁸⁷; iii) cobro temprano a través de recordatorios de pago⁸⁸ y iv) cobro persuasivo con la participación de las áreas de la entidad que son responsables de este proceso⁸⁹.

224. De acuerdo con Colpensiones estas acciones hacen parte de diferentes planes que cuentan con fechas y metas específicas que han sido puestas en conocimiento de la Superintendencia Financiera de Colombia. Aunado a ello, la administradora presentó a su Junta Directiva en el mes de noviembre de 2016 el plan general de cobro a la totalidad de los aportantes que tienen deuda con la entidad. Este plan contempla acciones que ya iniciaron su ejecución y que se extienden hasta el mes de julio de 2018.

225. De otra parte, indicó que desde el mes de junio del año 2016 adelanta un proyecto de fortalecimiento de la gestión de cobro y recaudo que incluye la

⁸⁶ La entidad se refiere, seguramente, a los artículos 23 y 24 de la Ley 100 de 1993.

⁸⁷ El portal del aportante brinda a los empleadores vinculados la opción de liquidar y pagar la deuda real, de manera que a 31 de diciembre de 2016 se han realizado 56.813 transacciones y se ha logrado recaudar por este medio \$63.895 millones de pesos. Aunado a lo anterior, se evidencia que se han realizado 7.176 pagos más respecto a los realizados en la vigencia 2015.

⁸⁸ Colpensiones implementó en el año 2016, como estrategia disuasiva de cobro, la normalización de cartera de aportes mediante el envío de recordatorios de pago (vía correo electrónico) a los empleadores que reportan moras en el pago de sus obligaciones de 30 días, en un ejercicio de cobro temprano. Con corte a diciembre 31 de 2016, se han enviado 123.640 recordatorios de pago a aportantes (empleadores y trabajadores independientes) y se ha obtenido mediante esta estrategia un recaudo de \$9.543 millones de pesos. La dinámica de los recordatorios mencionados es la siguiente: i) identificación de los empleadores y aportantes independientes que no pagaron sus aportes en el período o mes de cotización corriente; ii) remisión del recordatorio de pago a los aportantes, en el mes siguiente al identificado como incumplido y iii) medición del recaudo derivado de la gestión de recordatorios de pago, en los meses siguientes al envío.

⁸⁹ Con corte a diciembre 31 de 2016, Colpensiones mantuvo la gestión de procesos de cobro persuasivo a través de requerimiento de constitución en mora a 24.083 empleadores, de los cuales: i) actualmente se encuentran en extracción de la información de deuda 3.222 empleadores para dar inicio a los procesos de cobro persuasivo; ii) están en proceso de envío o reenvío 176 requerimientos y iii) en gestión 20.685 empleadores. Esta gestión se adelanta teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar previamente procesos masivos de corrección de información y los tiempos estimados para creación de vinculaciones en cabeza del empleador, en tanto que es prioritario requerir a los empleadores con un estado de cuenta más ajustado, considerando las inconsistencias de información existentes en la base de datos. Actualmente se encuentran en gestión 20.685 empleadores con una deuda real acumulada a diciembre de 2016 correspondiente a \$109.824 millones de pesos. Se este valor se ha logrado recaudar \$34.467 millones de pesos.

clasificación y segmentación de los empleadores con mayor deuda y viabilidad de localización para iniciar las gestiones de cobro y normalización de cartera. El universo inicial identificando es de 31.000 empleadores adicionales a los que en este momento se les ha iniciado la gestión de normalización y cobro.

226. Sobre estos empleadores, asevera la entidad, realizó una revisión de la información de los pagos y deudas. Encontró que presentan problemas de pago de aportes sin afiliación, sin registro de relación laboral, y pagos realizados por diferentes tipos de documento. Por lo tanto, se ejecutaron correcciones de información y procesos masivos de creación de relaciones laborales, de manera previa a la gestión de cobro, que a la fecha se ha realizado a 26.242 empleadores.

227. Lo anterior, en criterio del presidente de Colpensiones, evidencia que la entidad cuenta con planes, actividades concretas y fechas de implementación de las medidas. Estas, contemplan diferentes grados de avance, sus metas son medibles y se reportan periódicamente la Superintendencia Financiera y a los órganos de control.

El grado de cumplimiento de la orden segunda

228. La Corte declarará el cumplimiento medio de la orden segunda por las siguientes razones.

229. A partir de las intervenciones surtidas en el proceso la Sala encuentra la realización de acciones importantes encaminadas al cumplimiento de la orden de corrección de los problemas estructurales presentes en las historias laborales de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida. En particular, las entidades han efectuado un diagnóstico de las principales dificultades y enunciado los planes dispuestos para la superación de los mismos. En definitiva, reportan las siguientes dificultades:

	Problemas estructurales de la historia laboral de los afiliados al régimen de prima media administrado por Colpensiones
1.	Baja confiabilidad de la información que reposa en las historias laborales.
2.	Fallas de seguridad en la protección de las historias laborales.
3.	Ausencia de claridad y suficiencia en el reporte de semanas cotizadas.
4.	La historia laboral no incluye novedades de ingreso y retiro laboral, cambio de salario del trabajador y cambio de régimen pensional en los ciclos causados entre los años 1967 y 1994.
5.	La historia laboral no incluye cerca de 20.4 millones de novedades indeterminadas.
6.	La historia laboral cuenta con cambios o modificaciones que no

	corresponden al respectivo afiliado.
7.	Existen cotizaciones que no se han incluido en la historia laboral, ya que el trabajador no cuenta con afiliación al régimen de pensiones.
8.	Existen cotizaciones devueltas del régimen de ahorro individual que no han sido incluidas en la historia laboral.
9.	Falta incluir en la historia laboral periodos causados por trabajadores que antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 no cotizaban en el régimen de prima media administrado por el ISS.
10.	Colpensiones no inicia oficiosamente las acciones de cobro dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que el aportante entra en mora.
11.	Colpensiones no realiza acciones de cobro como seguimiento a la gestión efectuada por terceros contratados para el efecto.
12.	Colpensiones no ha recaudado coactivamente los aportes adeudados por valor de 95.810 millones de pesos correspondientes a los años 1967 a 1994.
13.	Colpensiones no ha recaudado coactivamente los aportes adeudados por valor de 568.038 millones de pesos correspondiente al año 1995 en adelante.
14.	La historia laboral genera deuda presunta por errores en el reporte de cotización o por falta de comunicación de retiro del trabajador.

230. Pese a que Colpensiones, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público refirieron la planeación de medidas dirigidas a superar las fallas presentes en la materia, la Corte no declarará cumplida la orden bajo análisis hasta tanto las referidas acciones se concreten y, en particular, hasta que se reporten los resultados que las mismas han tenido en la calidad y completitud de las historias laborales. La Sala, en su lugar, declarará el cumplimiento en grado medio de esta orden por las siguientes razones.

231. Los ministerio de hacienda y trabajo solo se refirieron a las acciones desplegadas para superar la falla estructural ubicada en el numeral 9 del anterior cuadro, esto es, la relativa a inclusión en la historia laboral de los periodos causados por el trabajador ante empleadores que no estaban obligados a aportar al ISS antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. No reportaron, de este modo, las medidas que debieron adoptar para corregir los restantes problemas existentes en las historias laborales de los afiliados y para evitar que los mismos se repitan nuevamente.

232. Tampoco informaron medidas encaminadas a superar las dificultades estructurales de recaudo advertidas por Colpensiones, como por ejemplo, la existencia de un sistema que permite el diligenciamiento inadecuado de los formatos de liquidación de aportes. El ministerio de trabajo, en particular, no señaló qué medidas ha tomado para prevenir, solucionar y sancionar los incumplimientos de los empleadores que afectan la historia laboral de los trabajadores; entre ellas, la evasión o pago tardío de aportes y el reporte inconsistente de aportaciones en las planillas dispuestas para el efecto.

233. Colpensiones, a su vez, trasladó a los empleadores y trabajadores la responsabilidad que le compete al Estado en la administración diligente y oportuna de la historia laboral de los afiliados. De esta manera, si bien anuncia medidas encaminadas a la recuperación de la deuda real y la depuración de la deuda presunta, señaló que el éxito de su gestión depende de la ubicación de información sobre el empleador, la aportación de pruebas sobre la vinculación laboral, los extremos de la relación, la existencia actual de la empresa morosa e incluso la buena voluntad de los empleadores por cuanto se trata de inconsistencia que solo pueden resolver ellos.

234. Para la Sala esta postura no es admisible pues una vez el trabajador o el empleador reportan la afiliación a la entidad, esta tiene la carga de velar por el recaudo oportuno y correcto de los aportes, iniciar las acciones de cobro persuasivo o coactivo en los casos de mora, advertir al empleador y al trabajador las inconsistencias en el diligenciamiento de los formularios o la falta de pago de los aportes, y trasladar al Ministerio del Trabajo la información sobre el empleador incumplido, para que este tome las medidas del caso, sin perjuicio de las acciones que deba emprender la administradora de pensiones.

235. Colpensiones manifestó que en los casos en que no es posible recuperar la cartera por la desaparición de la empresa, ofrece una alternativa a los afiliados consistente en el pago de los aportes por parte del trabajador, siempre y cuando demuestre el vínculo laboral que tuvo con el empleador moroso. Si bien esa alternativa podría resultar aceptable para personas con ingresos medios o altos con capacidad de pago que cuentan con las respectivas certificaciones laborales, es inadmisibles para los trabajadores de ingresos bajos o para aquellos que debido a la antigüedad de la relación y la liquidación de la empresa no tienen la posibilidad de allegar las pruebas solicitadas.

236. El plan propuesto por Colpensiones en esta materia contradice, además, los precedentes constitucionales sobre la imposibilidad de oponer al afiliado las fallas de la entidad en la administración y recaudo de los aportes. Lesiona, así mismo, el precedente constitucional sobre mora patronal. La Sentencia T-079 de 2016 recogió la jurisprudencia sobre esta materia y precisó que:

No son los afiliados, sino las administradoras de pensiones, las que cuentan con las herramientas necesarias para perseguir el pago de los aportes pensionales adeudados por los empleadores;

La mora patronal es, por lo tanto, inoponible al trabajador. El hecho de que un empleador haya retrasado el pago de las cotizaciones no conduce a excluir dichos periodos de la historia laboral ni a denegar, sobre ese supuesto, el reconocimiento de pensión de vejez.

La cotización y el derecho a la pensión se causan en la medida en que el trabajador haya prestado el servicio. Si acreditó los requisitos de edad y semanas de cotización, adquiere el derecho a la pensión, al margen de que existan aportes pendientes de pago.

La renuencia de una entidad administradora a contabilizar cierta cantidad de aportes sobre el supuesto de que no han sido cancelados por el empleador, de que fueron pagados de forma extemporánea o de que tienen el carácter de deuda incobrable constituye una infracción de su deber de consignar información veraz y completa en las historias laborales y genera, además, la infracción de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de quien reclama la pensión.

237. De esta manera, si bien se trata de un problema complejo cuya solución requiere el concurso de los empleadores y los afiliados, Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, no pueden trasladar al trabajador las consecuencias nocivas de la falta de gestión diligente y oportuna del ISS y Colpensiones. El caso chileno referido por la Contraloría General de la República, así como el de España y Uruguay indicados por el presidente de Colpensiones, dan cuenta de la necesidad de que el Estado adopte correctivos en los que asuma su parte de responsabilidad por la deficiente gestión de las historias laborales de los afiliados.

238. Por estos motivos la Sala adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden segunda

239. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia ajusten los planes de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 dirigidos a la corrección de los problemas presentes en la completitud de las historias laborales y el recaudo de los aportes a pensión adeudados, tomando en cuenta los precedentes constitucionales sobre la imposibilidad de trasladar al afiliado las deficiencias del Estado en la administración de las historias laborales y las consecuencias de la mora patronal. En particular, deberán tener en cuenta lo señalado en los fundamentos 137 a 153 de la parte motiva de la Sentencia T-774 de 2015, en armonía con lo señalado en la Sentencia T-079 de 2016 sobre la misma materia.

240. La Corte le ordenará al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia revisen el sistema de recaudo de aportaciones a la

seguridad social en pensiones frente a los problemas sobre la materia reportados por Colpensiones, y efectúen los ajustes pertinentes para superar dichas dificultades. Para el efecto, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia Colpensiones deberá presentar un informe detallado a dichas entidades en relación con las situaciones relacionadas con el sistema de recaudo que contribuyen a obstaculizar la pronta corrección de las historias laborales, la recuperación coactiva de los aportes correspondientes a la deuda real y la constante causación de la deuda presunta. La administradora, así mismo, efectuará las recomendaciones que estime pertinentes para solucionar la situación e impedir que la misma se vuelva a repetir.

241. La Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia tomen las medidas necesarias para adoptar un modelo operativo que permita i) identificar oportunamente los empleadores o afiliados independientes que incumplen las obligaciones de pago de aportes pensionales y diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de aportes obligatorios a pensión, y para ii) realizar oportunamente las reconvenciones o imponer las sanciones del caso a los empleadores o aportantes independientes incumplidos en esta materia.

242. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para informar colectiva y ampliamente a sus afiliados i) los problemas que se están presentando en las historias laborales administradas por la entidad; ii) la probabilidad de que su historia laboral se haya visto afectada por las fallas estructurales; iii) las acciones que tomó la entidad para solucionar esos problemas y la fecha probable de culminación de las tareas; iv) los canales que tiene al alcance el afiliado para expresar sus observaciones y quejas ante Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

243. La Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes para que Colpensiones i) traslade oportunamente al Ministerio del Trabajo las novedades sobre empleadores incumplidos en el pago oportuno de aportes pensionales o diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de recaudo de las cotizaciones a seguridad social en pensiones, para que este tome los correctivos pertinentes o imponga las sanciones del caso; ii) sin perjuicio de las acciones de cobro persuasivo y coactivo que realice, informe inmediatamente al afiliado la falta de pago de sus aportes para el periodo respectivo de cotización. Lo anterior, sin importar si se trata de un afiliado dependiente o independiente y iii) informe al asegurado cuando la afiliación entre en estado inactivo por falta de cotización y las consecuencias de esa situación para el posterior reconocimiento de una pensión.

244. Esto, sin perjuicio de las demás medidas que estas entidades deberán tomar de buena fe y oficiosamente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral décimo primero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden tercera. Cumplimiento oficioso de fallos judiciales.

245. La Sentencia T-774 de 2015 le ordenó a Colpensiones que, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptara las medidas necesarias para cumplir de manera permanente, expedita y oficiosa las sentencias ordinarias y contencioso administrativas (en adelante fallos ordinarios) que se profirieron en contra de la entidad una vez fuera notificada la respectiva decisión y siempre que esta quedara ejecutoriada.

246. Durante el trámite del expediente T-3287521 la Corte advirtió un inusitado cúmulo de fallos ordinarios proferidos en contra del ISS y Colpensiones, incumplidos, incluso, durante varios años. La corporación consideró grave esa situación, pues afectaba a personas vulnerables que habían soportado amplios periodos de espera derivados del procedimiento administrativo inicial y el posterior proceso judicial. Para evitar que esa circunstancia se volviera a repetir la Sala profirió la mencionada orden de cumplimiento oficioso de fallos judiciales ordinarios que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica.

247. Para el acatamiento de esta orden Colpensiones debía seguir el trámite participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

248. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, expresó que a través de abogados externos realiza seguimiento diario a las sentencias que se profieren en los diferentes despachos del país. Esa medida busca la obtención de la sentencia en el tiempo en que fue proferida, evitando el archivo del proceso por parte del despacho judicial y el inicio de procesos ejecutivos que traen como consecuencia el cumplimiento forzado de la prestación.

249. Indicó que la entidad implementó una herramienta tecnológica que permitirá el seguimiento a cada una de las etapas del proceso de cumplimiento de sentencias y que agilizará el alistamiento de las mismas. La implementación de la medida tuvo como propósito eliminar el proceso manual y minimizar los errores en la captura de la información, la validación previa de las piezas procesales necesarias para el cumplimiento (con el fin de evitar devoluciones por parte del área encargada del acatamiento) y finalmente la trazabilidad de cada una de las etapas del proceso.

250. El interviniente calificó el grado de cumplimiento de la orden como alto atendiendo a las cifras de obtención diaria de sentencias, pues con corte a 30 de noviembre de 2016 incorporó al proceso de cumplimiento 15.019 sentencias de las 18.286 que se habían proferido contra la entidad durante ese año.

El grado de cumplimiento de la orden tercera

251. La Sala declarará el cumplimiento medio de la orden tercera por las siguientes razones.

252. Colpensiones no agotó el proceso participativo dispuesto en la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resulta imperioso toda vez que a través del mismo los representantes de los usuarios de Colpensiones, los intervinientes del sector académico y los órganos de supervisión y control expresan su posición frente a uno de los problemas más graves y recurrentes durante la gestión del ISS y la transición a Colpensiones, y proponen los ajustes necesarios para evitar la repetición de la situación.

253. Las medidas anunciadas por Colpensiones son de carácter coyuntural y no permiten advertir su vocación de permanencia. Al tratarse de una orden de no repetición la entidad tenía la carga de acreditar la incorporación de un modelo de cumplimiento oficioso de fallos judiciales con carácter permanente a través de la normatividad pertinente.

254. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden tercera

255. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes a Colpensiones para alcanzar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la orden tercera contenida en el numeral décimo segundo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior, en armonía con las observaciones realizadas en esta providencia.

256. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden tercera contenida en el numeral décimo segundo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia, y para acatar las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular.

257. Sin perjuicio de lo expuesto, Colpensiones deberá someter las medidas que adopte al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden cuarta. Priorización de solicitudes urgentes.

258. Durante el trámite del expediente T-3287521 la Corte advirtió que la administradora no contaba con un mecanismo de priorización de solicitudes pensionales de las personas más vulnerables, que permita resolver su solicitud en arreglo al principio de especial protección constitucional dispuesto en el artículo 13 superior. La ausencia de este mecanismo impidió atender los reclamos de los sectores más vulnerables durante el tiempo que permaneció el bloqueo institucional de la entidad.

259. En el Auto 110 de 2013 la Corte ordenó, como medida cautelar, priorizar la atención de las personas que cotizaron sobre un salario mínimo, las mayores de 74 años de edad, las menores de edad y las que padecían una enfermedad catastrófica o contaban con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%. Finalizado el estado de cosas inconstitucional, y por tanto el escenario de parálisis que soportó la entidad, la Corte estimó prudente mantener la priorización de las solicitudes prestacionales de las personas que padecían una profunda vulnerabilidad fisiológica y, por ende, de una merma importante en su expectativa de vida. Lo anterior, sin perjuicio de la atención de los sectores vulnerables que la entidad considerara apropiado priorizar.

260. En consecuencia, la Sentencia T-774 de 2015 le ordenó a Colpensiones que, dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptara las medidas necesarias para priorizar la atención de las solicitudes de prestaciones económicas y cumplimiento de fallos judiciales de las personas que soportaban enfermedades catastróficas o similares.

261. Para el acatamiento de esta orden Colpensiones debía seguir el trámite participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

262. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, en su intervención del 12 de diciembre de 2016 señaló que a través de sus puntos de atención dispuso un trámite denominado "*Recepción de Documentos Adicionales - Enfermedades Catastróficas*". Por medio de este recibe, como anexo a la solicitud, la declaración juramentada del peticionario en donde informa que padece una enfermedad catastrófica o similar. Esta medida aplica para los siguientes trámites: solicitudes de reconocimiento, cumplimiento de fallos judiciales, corrección de historia laboral y peticiones,

quejas y reclamos. Lo anterior, con la finalidad de que estos sean atendidos en forma prioritaria.

263. El interviniente indicó que la entidad, producto de la priorización ordenada en el Auto 110 de 2013 sobre ese mismo grupo poblacional, había implementado desde el 26 de junio de 2014 las funcionalidades que garantizaban la identificación y priorización de la atención de las solicitudes de personas que manifestaban padecer de una enfermedad catastrófica o similar. Para el efecto desarrolló una herramienta adicional y complementaria que permite priorizar la remisión de la respuesta al ciudadano.

264. El representante de la entidad asegura que estas medidas tienen vocación de permanencia y podrán, según las necesidades del servicio, ser adaptadas o modificadas para continuar mejorando la atención de esta población vulnerable. Como resultado de esta acción Colpensiones ha atendido en forma prioritaria 1.194 solicitudes con corte al 30 de noviembre de 2016, lo cual corresponde al 98,3% de un total de 1.215 casos que han sido radicados.

El grado de cumplimiento de la orden cuarta

265. La Corte declarará el cumplimiento medio de la orden cuarta por las siguientes razones.

266. Colpensiones no agotó el proceso participativo dispuesto en la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resulta imperioso toda vez que a través del mismo los representantes de los usuarios de Colpensiones, los intervinientes del sector académico y los órganos de supervisión y control expresan su posición frente a uno de los problemas más graves y recurrentes durante la gestión del ISS y la transición a Colpensiones, y proponen los ajustes necesarios para evitar la repetición de la situación.

267. La Sala considera que las medidas anunciadas por Colpensiones son de carácter coyuntural y no permiten advertir su vocación de permanencia. Al tratarse de una orden de no repetición la entidad tenía la carga de acreditar la incorporación de un modelo de priorización con carácter permanente. Colpensiones, sin embargo, se limitó a señalar las medidas puntuales que ha tomado sobre este aspecto, sin advertir la inclusión a largo plazo del mecanismo de priorización ordenado.

268. De igual modo, la entidad no indicó los tiempos de respuesta que aplica a las solicitudes prioritarias frente a las que no tienen esa connotación. Esa omisión impide analizar si en realidad las acciones señaladas satisfacen la orden de priorización dispuesta por la Corte. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden cuarta

269. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes a Colpensiones para alcanzar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la orden cuarta contenida en el numeral décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior, en armonía con las observaciones realizadas en esta providencia.

270. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden cuarta contenida en el numeral décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia, y para acatar las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular.

271. Sin perjuicio de lo expuesto Colpensiones deberá someter las medidas que adopte al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden quinta. La formulación de indicadores sobre la situación actualizada de los derechos fundamentales de los usuarios de Colpensiones.

272. El acceso a información pública *“cumple al menos tres funciones esenciales en el ordenamiento jurídico i) garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; ii) es instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización y iii) asegura la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.”*⁹⁰

273. El derecho al acceso a la información pública en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales incorpora la obligación de producir indicadores que permitan identificar el estado de los derechos y los avances o retrocesos en su grado de realización. De este modo, la Relatoría Especial para la Libertad de expresión ha puntualizado que *“El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales. // A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe sobre los “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, la CIDH señaló que, “la obligación del*

⁹⁰ Sentencia T-774 de 2015.

*Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad. || En el mismo documento, la CIDH recordó que, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos”. La CIDH asimismo ha señalado que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados”.*⁹¹

274. La Sentencia T-774 de 2015 constató que Colpensiones no contaba con indicadores que mostraran el estado de las solicitudes pensionales, el cumplimiento de los fallos judiciales, la calidad de los actos administrativos prestacionales, el pago efectivo de las prestaciones y las acciones de cobro persuasivo y coactivo de aportes. La Sala estimó que estos indicadores eran indispensables para que los ciudadanos y los órganos de supervisión y control contaran con información clara, precisa y actualizada sobre la materia, con miras a efectuar procesos participativos y fiscalizadores de la gestión de la entidad, y para evitar que se repitiera el escenario que originó la intervención del Tribunal a expensas de la figura del estado de cosas inconstitucional.

275. Por ese motivo, en armonía con lo dispuesto en el Auto 182 de 2013, le ordenó a la administradora de pensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia implementara en su portal de internet un sistema permanente de indicadores con enfoque de derecho fundamental que reflejara la oportunidad y calidad de los procesos de i) resolución de solicitudes de prestaciones económicas; ii) cumplimiento de fallos de tutela, ordinarios y contencioso administrativos; iii) notificación de actos administrativos prestacionales; iv) inclusión en nómina y pago efectivo de prestaciones económicas; v) corrección y completitud de la historia laboral; vi) calificación de la pérdida de capacidad laboral y vii) requerimiento y cobro coactivo de cotizaciones insolutas.

⁹¹ El derecho de acceso a la información pública en las Américas. CIDH 2011. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/EI%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Americas%202012%2005%2015.pdf>

276. La entidad debía, además, seguir las siguientes pautas en el cumplimiento de la orden: a) aplicar los principios de pertinencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, claridad, oportunidad, transparencia, calidad, publicidad, contradicción, actualidad, trato preferente e incluyente de sectores marginados y participación ciudadana más amplia posible; b) abarcar todas las prestaciones económicas consagradas en el régimen de prima media; c) garantizar la presentación de información desagregada según tipo de prestación, género, edad, localización geográfica del solicitante y demás aspectos relevantes; d) incorporar al indicador de calidad de los actos administrativos prestacionales los elementos que integran la faceta sustantiva del derecho fundamental de petición, el respeto de los precedentes judiciales, la corrección jurídica de la resolución, la identificación de causales de negación de prestaciones económicas, la enumeración de las pensiones negadas y reconocidas por tipo de riesgo y el monto de la mesada pensional; e) ubicar el enlace de ingreso a los indicadores de forma permanente en la página de inicio del portal de internet de Colpensiones en un sitio de fácil visibilidad y acceso y f) actualizar los datos mensualmente.

277. De igual modo, para acatar esta orden la entidad debía agotar el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

278. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, calificó el cumplimiento de esta orden en grado alto. En comunicación del 12 de diciembre de 2016 señaló que la entidad adaptó los indicadores dispuestos con ocasión del acatamiento del Auto 182 de 2013 que ordenó a Colpensiones la generación de instrumentos de seguimiento a su actividad.

279. De este modo, precisó que la administradora diseñó y desarrolló una zona pública del sistema permanente de indicadores a través de la plataforma *Veraz*, la cual contiene los parámetros pedidos por la Corte. La misma se encuentra disponible desde el mes de noviembre de 2016 en la página web de inicio de Colpensiones.

280. Pues bien, revisada la página web de la entidad la Sala encuentra la inclusión del vínculo “*indicadores institucionales*” en la parte inferior derecha de la misma. Esta dirige a un panel de indicadores históricos y mensuales.⁹²

281. Los indicadores históricos están titulados de esta manera:

Indicadores históricos	
1	Actos administrativos de cumplimiento de sentencias incluidos en nómina

⁹² <https://veraz.colpensiones.gov.co:9090/>

2	Actos administrativos de cumplimiento de sentencias notificados
3	Actos administrativos de cumplimiento de sentencias proferidos
4	Actos administrativos de prestaciones notificados
5	Citas efectivas
6	Dictámenes de PCL emitidos sobre citas efectivas
7	Dictámenes de PCL notificados
8	Historias laborales corregidas
9	Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias PQRS resueltas
10	Prestaciones económicas reconocidas
11	Recursos decididos que generan cambio de decisión
12	Recursos interpuestos
13	Reiteración de corrección de historia laboral
14	Sentencias identificadas listas para iniciar proceso de cumplimiento
15	Solicitudes de reconocimiento de prestaciones con término legal cumplido resueltas
16	Trámites de tutelas con hecho superado
17	Trámites de tutelas con posibilidad de cumplimiento con hecho superado

282. Los indicadores mensuales, entre tanto, fueron denominados así:

Indicadores mensuales	
1	Actos administrativos de prestaciones notificados mensualmente;
2	Actos administrativos de reconocimiento de prestaciones incluidos en la nómina mensualmente
3	Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias resueltas mensualmente
4	Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias resueltas mensualmente de manera oportuna
5	Prestaciones económicas reconocidas mensualmente
6	Reiteraciones de CHL sobre trámites atendidos mensualmente
7	Trámites de corrección de historia laboral resueltos mensualmente
8	Trámites de tutelas con hecho superado mensualmente

El grado de cumplimiento de la orden quinta

283. La Sala declarará el cumplimiento medio de la orden quinta por las siguientes razones.

284. En primer lugar, el proceso de adopción de los indicadores de seguimiento fue realizado sin contar con el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite es fundamental, ya que es en ese escenario que se debió discutir la pertinencia y alcance de los indicadores así como su forma de presentación.

285. Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte considera que la entidad presentó indicadores innecesarios y otros que no fueron solicitados. De esta manera, i) los indicadores históricos sobre actos administrativos de cumplimiento de sentencias proferidos y notificados es redundante, ya que los mismos están contenidos en el indicador de esa clase de resoluciones bajo la denominación “*incluidas en nómina*”; ii) el indicador histórico sobre trámites de tutelas con posibilidad de cumplimiento con hecho superado es redundante por cuanto debe estar contenido en la presentación del componente de tutelas cumplidas y pendientes de cumplimiento (*trámites de tutela con hecho superado*) y iii) los indicadores históricos y mensuales sobre peticiones, quejas y reclamos no fueron ordenados por la Corte, son innecesarios y van en desmedro de la claridad que debe tener dicho reporte.

286. Adicionalmente, i) los indicadores mensuales se encuentran desactualizados, pues solo recogen el comportamiento de la entidad hasta el mes de diciembre de 2016; ii) no se advierten indicadores que señalen cuántas solicitudes de prestaciones económicas con términos vencidos se encuentran pendiente de decisión y los meses de atraso de las mismas; iii) el indicador de reconocimiento y negaciones pensionales no se encuentra discriminado por clase de prestación; iv) no se advierte indicador sobre el número de sentencias estimatorias de tutela proferidas mensualmente en contra de la entidad y el saldo pendiente de acatamiento⁹³; v) no se advierte indicador sobre el número de sentencias estimatorias ordinarias proferidas mensualmente en contra de la entidad y el saldo pendiente de acatamiento⁹⁴; vi) no se advierte indicador sobre cobros persuasivos y coactivos realizados por la entidad mensualmente, el monto de la cartera pendiente de recaudo y la antigüedad de la misma; vii) no se advierten planes para desarrollar indicadores desagregados según prestación, género, edad o ubicación geográfica del solicitante; viii) no se advierten causales de negación de prestaciones y ix) no existen indicadores de calidad de los actos administrativos de conformidad con los parámetros señalados en la sentencia.

287. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden quinta

288. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden quinta contenida en el numeral décimo cuarto de la parte resolutive de la Sentencia

⁹³ El indicador sobre “*hecho superado*” no precisa si se trata de tutelas formuladas contra la entidad o proferidas en contra de la entidad con fallo a favor del solicitante.

⁹⁴ El indicador debería señalar, i) el número de fallos ordinarios o contencioso administrativos condenatorios identificados mensualmente, el acumulado y el número de fallos pendientes de inclusión en nómina y ii) los meses que han transcurrido entre la notificación del fallo por estado o estrado y el instante de generación del reporte.

T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

289. En el mismo término, Colpensiones deberá someter las medidas que adopte en el cumplimiento de esta orden al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden sexta. Informe periódico anual sobre la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de Colpensiones.

290. Como medida de no repetición la Sentencia T-774 de 2015 le ordenó a Colpensiones presentar anualmente un informe, en audiencia pública, sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad.

291. En el cumplimiento de esa orden la administradora debía seguir las siguientes instrucciones: a) el informe sería expuesto por el presidente de Colpensiones en audiencia pública con participación efectiva de los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia y los usuarios de la entidad. Colpensiones debía definir las pautas para la convocatoria oportuna de los intervinientes, su número y dispondría un espacio suficiente para que estos presentaran sus observaciones; b) la fecha anual de presentación del informe y realización de la audiencia se definiría en el protocolo que la entidad debía elaborar para dar cumplimiento a esta orden; c) el documento analizaría la evolución de los resultados arrojados por los indicadores de seguimiento dispuestos en la sentencia, reflejaría los esfuerzos y resultados de la entidad en la realización de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad y reconocería de forma expresa, clara y transparente las vulneraciones *ius fundamentales* existentes, junto con las medidas planeadas y ejecutadas para superar la situación; d) el texto mostraría la condición operativa, financiera y fiscal de la entidad, los problemas de funcionamiento existentes y las medidas tomadas para superarlos, los objetivos y metas trazadas para el año siguiente de operaciones y la capacidad instalada para la realización de las metas; e) un mes antes de la exposición en audiencia pública del informe la entidad lo publicaría en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso para ser consultado por usuarios e interesados. En el mismo término, la entidad remitiría copia del mismo a los órganos de supervisión y control y a las personas designadas para representar los derechos e intereses de los usuarios de la entidad para que realizaran las observaciones y recomendaciones que encontraran pertinentes en la audiencia pública.

La orden también precisó que *“Colpensiones publicitará ampliamente el lugar, fecha y hora de celebración de la audiencia por los medios que considere pertinentes durante la semana previa a su realización y permitirá el*

ingreso de público hasta completar el aforo. La audiencia se transmitirá en vivo por el portal web de la entidad y una grabación íntegra de esta se alojará de forma permanente en el sitio de divulgación de información de que trata la orden séptima de esta providencia, junto con las observaciones escritas que presenten los intervinientes”.

292. Para el acatamiento de esta orden Colpensiones debía seguir el trámite participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

293. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, en su intervención del 12 de diciembre de 2016 señaló que para dar cumplimiento a la orden realizaría la respectiva convocatoria pública. Manifestó que la audiencia pública se llevaría a cabo el 2 de marzo de 2017 de 9:00 a. m. a 11:00 a. m. en *“el Compensar Av. 68 o en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, de acuerdo a disponibilidad”.*

294. Indicó que la entidad convocaría telefónicamente a 150 personas entre vinculados, empleadores, pensionados, prepensionados, ahorradores BEPS, funcionarios y personal del sector académico. Precisó que los participantes se elegirían aleatoriamente de la base de datos de Colpensiones. A la misma se invitaría a los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia.

295. La convocatoria se publicaría en la página web principal de la entidad con los datos de la audiencia. La agenda de la audiencia sería la siguiente:

Hora	Actividad
8:00 a.m. 9:00 a.m.	Apertura, ingreso e inscripción de participantes a la audiencia
9:00 a.m. 9:45 a.m.	Presentación informe anual sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad
9:45 a.m. 10:30 a.m.	Recepción y solución de preguntas
10:30 a.m. 10:45 a.m.	Evaluación de la audiencia
10:45 a.m. 11:00 a.m.	Refrigerio y salida de participantes

296. El presidente de Colpensiones expresó que el 2 de febrero de 2017 se publicaría el informe anual sobre el estado de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad en el portal de Colpensiones. El documento se ubicaría dentro de la sección *“Seguimiento Corte Constitucional”*, en el menú *“Nuestra Entidad”* y a partir de esa fecha estaría disponible para ser consultado por el público en general.

297. Manifestó que el jueves 2 de marzo de 2017 se realizaría un streaming en vivo de la audiencia pública, el cual estaría disponible en la página web de la entidad. El interviniente indicó que realizaría una campaña de divulgación en diferentes medios para informar los avances de Colpensiones en cuanto a los derechos fundamentales de los usuarios en un término no mayor a una semana, después de la audiencia. Finalmente, en el portal web se publicarían las preguntas y respuestas que surgieron durante la audiencia, con el fin de mantener informados a los ciudadanos.

El grado de cumplimiento de la orden sexta

299. La Corte declarará el incumplimiento de la orden sexta por las siguientes razones.

300. Colpensiones no agotó el proceso participativo dispuesto en la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resulta imperioso toda vez que a través del mismo los representantes de los usuarios de Colpensiones, los intervinientes del sector académico y los órganos de supervisión y control debían expresar su posición sobre las condiciones que debería reunir el informe anual de Colpensiones, la metodología de realización de la audiencia pública y la escogencia de los intervinientes e interesados.

301. El plan presentado por Colpensiones no permite la participación efectiva de los representantes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia y los usuarios de la entidad. En efecto, Colpensiones únicamente invitaría a estas personas a formar parte del público y abriría un espacio para preguntas y observaciones por parte de ellos. Ese mecanismo en modo alguno representa un instrumento de participación efectiva de estos actores, pues no contempla un espacio predefinido para que los mencionados representantes, en igualdad de condiciones, formulen con tiempo suficiente sus observaciones y recomendaciones sobre la situación de Colpensiones.⁹⁵

302. La convocatoria a la audiencia pública que señala Colpensiones dista de ser abierta y pública. Para que esta cumpla sus objetivos debe difundirse ampliamente a través de los medios apropiados para ello, como por ejemplo radio, televisión y/o prensa, redes sociales, etc. Si bien la entidad tiene la potestad de escoger aleatoriamente la cantidad de asistentes, debe informar al público en general la existencia de la audiencia para que los interesados expresen su intención de participar en ella. Los criterios de selección de los participantes deben ser claros, expresos, públicos y previos a la escogencia de los mismos.

⁹⁵ El modelo de audiencia propuesto por Colpensiones no se asemeja en modo alguno al mecanismo de audiencia pública empleado por esta corporación en sus procesos.

303. El espacio señalado por Colpensiones para la publicación previa del informe anual en su página web no reúne las exigencias dispuestas en la Sentencia T-774 de 2015, pues su ruta de acceso es compleja y no es visible fácilmente. El documento debe estar ubicado, como lo señaló el fallo, en “*un lugar de fácil visibilidad y acceso para ser consultado por usuarios e interesados*”. De este modo, su ubicación lejana de la página de inicio comporta, en opinión de la Corte, un desconocimiento de los requisitos consagrados en la orden sexta de la sentencia.

304. En todo caso, consultada la ruta de acceso señalada por Colpensiones, la Sala no advierte documento alguno que represente un informe anual con las condiciones requeridas en la Sentencia T-774 de 2015.

305. La Sala considera particularmente grave la conducta asumida por Colpensiones en el cumplimiento de esta orden, ya que se advierte el ánimo de reducir el alcance de la misma y burlar, en última instancia, la protección concedida por esta corporación. La orden, en opinión de la Sala, es suficientemente clara y permitía su acatamiento en los términos dispuestos en el fallo.

306. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden sexta

307. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden sexta contenida en el numeral décimo quinto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

308. Colpensiones deberá someter las medidas que adopte en el cumplimiento de esta orden al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

El seguimiento al cumplimiento de la orden séptima. Sistema de divulgación de información relevante sobre el funcionamiento de Colpensiones y la situación del régimen de prima media.

309. Esta orden protegió los derechos fundamentales a la información y participación de los usuarios de Colpensiones. Buscó, así mismo, fortalecer el papel de los órganos de supervisión y control y otorgar publicidad a sus decisiones sobre el funcionamiento de la administradora de pensiones con el objeto de evitar la repetición de las circunstancias que dieron origen al estado de cosas inconstitucional verificado al inicio del proceso.

310. Para el efecto la Corte le ordenó a la entidad que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia implementara en su portal de internet un sistema permanente, serio, público y confiable de alojamiento, divulgación y descarga de información relevante para los usuarios del régimen de prima media. El espacio debía tener un entorno ordenado y amigable con el usuario, y actualizarse mensualmente.

311. En él se incluirían por lo menos los siguientes documentos: a) las observaciones, requerimientos o informes relacionados con el funcionamiento de la entidad o la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media que presentara la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o la Defensoría del Pueblo; b) la legislación, proyectos, estudios o documentos de trabajo referidos al funcionamiento o reforma de Colpensiones, el régimen de prima media o el programa BEPS, para lo cual la entidad requerirá de oficio el envío de los mismos; c) los documentos relevantes de planeación, ejecución de políticas públicas, fiscalización y operación o funcionamiento de Colpensiones; d) copia de la sentencia proferida en el proceso de la referencia, sus autos estructurales y los informes periódicos y especiales rendidos por Colpensiones y el ISS en liquidación, los reportes presentados en el proceso por la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República; e) los estudios o documentos de trabajo sobre el funcionamiento de Colpensiones, el régimen de prima media o el programa BEPS que presentaran los usuarios de la entidad, los sindicatos, los sectores sociales y los grupos académicos interesados en el funcionamiento del régimen de prima o el programa BEPS. Para el efecto Colpensiones debía definir las pautas de transparencia, calidad, rigor y admisibilidad de los textos, respetando en todo caso el derecho a la participación, información y libertad de expresión de los interesados y f) los demás textos que determinara la entidad.

312. Para acatar esta orden Colpensiones debía agotar el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

313. En comunicación del 12 de diciembre de 2016 el presidente de Colpensiones calificó el grado de acatamiento de esta orden como alto. Señaló que el espacio fue creado y ubicado en la sección “*Transparencia y acceso a la información pública*” en la página de inicio de la entidad.

314. Colpensiones señaló que estableció un diseño amigable con el usuario que permite un mejor acceso a la información disponible. Precisó que la sección se organizó en 13 nódulos donde se agrupan por temas los contenidos más relevantes que la entidad ha publicado en el portal web, centralizando la información y logrando mayor visibilidad.

315. La entidad argumentó que se encuentra en proceso de recopilación y publicación de la información ordenada en la Sentencia T-774 de 2015. Específicamente indicó que está realizando los requerimientos pertinentes de los documentos relacionados con procedimiento para participación en formulación de políticas públicas, informes de defensa judicial, informes de supervisión de contratación, registro de activos de información, esquema de publicación de información, registro de publicaciones y costos de reproducción.

316. La Sala observa que, en efecto, en la página web de inicio de Colpensiones se ubicó un vínculo denominado “*Transparencia y acceso a la información pública*”.⁹⁶ El mismo permite el ingreso a 14 secciones: guía de acceso a información pública, mecanismos de contacto, formulación participativa, información de interés, estructura orgánica y talento humano, normativa, presupuesto, planeación, control, informes Corte Constitucional, contratación, trámites y servicios, instrumentos de la gestión de información pública y petición, quejas, reclamos y sugerencias.

El grado de cumplimiento de la orden séptima

317. La Sala declarará el incumplimiento de la orden séptima por las siguientes razones.

318. El vínculo presentado por Colpensiones no reúne las condiciones de acatamiento de la orden séptima de la Sentencia T-774 de 2015, pues no contiene toda la información ordenada en el fallo. Los documentos existentes, además, están incorporados en archivos con títulos extensos y su presentación, igualmente, es confusa.

319. Ese espacio, en todo caso, no surtió el proceso participativo dispuesto en la orden novena consagrada en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Ese trámite resultaba fundamental, ya que es en ese escenario que se debió discutir el diseño del sitio, la clase de documentos concretos que se debían alojar en el mismo, las pautas que deberían seguir los particulares para ingresar estudios sobre el régimen de prima media, entre otras cuestiones.

320. Así mismo, el vínculo referido por Colpensiones contiene una pestaña que redirecciona al usuario solo al espacio destinado a la publicación de las providencias dictadas en este proceso y los informes presentados por los órganos de control y las entidades accionadas en el marco del mismo. El espacio, por tanto, no contiene las observaciones, requerimiento e informes relacionados con el funcionamiento de la entidad o la protección de los

⁹⁶

https://www.colpensiones.gov.co/rpm/Publicaciones/nuestra_entidad/gestion_y_control/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica

derechos fundamentales de los usuarios distintos a los presentados en el proceso de la referencia por los órganos de supervisión y control.

321. La Sentencia T-774 de 2015 fue clara en señalar que la incorporación de los informes de estas entidades no se reducía a los formulados en el marco de este trámite, sino a cualquier documento en el que dichas autoridades hicieran referencia a los derechos de los usuarios y al funcionamiento de Colpensiones. El espacio señalado por Colpensiones, en fin, no contiene los restantes documentos cuya incorporación ordenó la Corte. La actuación de la entidad, en realidad, comporta un abierto desconocimiento a lo resuelto sobre la materia en la Sentencia T-774 de 2015.

322. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden séptima

323. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

324. Colpensiones deberá someter las medidas que adopte en el cumplimiento de esta orden al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

325. La Corte le ordenará al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta sentencia, establezcan un protocolo de actuación permanente que le permita, a la respectiva entidad, remitir a la Administradora Colombiana de Pensiones, oficiosamente, los informes y documentos de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior dentro del mes siguiente a la fecha en que estos se produzcan.

El seguimiento al cumplimiento de la orden octava. Informe con perspectiva de verdad histórica.

327. La Sentencia T-774 de 2015 juzgó inadmisibles la situación de violación sistemática, reiterada y masiva de los derechos fundamentales de los usuarios del ISS y Colpensiones que propició la intervención extraordinaria de esta corporación a través de la figura del estado de cosas inconstitucional.

328. A partir de las intervenciones realizadas por las accionadas, los órganos de supervisión y control y los usuarios de la entidad, la Sala advirtió que la misma se gestó a lo largo de varios años de funcionamiento del ISS y durante la entrada en operación de Colpensiones. Los graves problemas presentes en la gestión de las historias laborales de los afiliados, el deficiente recaudo coactivo de los aportes adeudados a los trabajadores, el elevado volumen de peticiones prestacionales sin responder y fallos judiciales sin cumplir, junto con los extensos términos de espera que debieron soportar los solicitantes, denotaban una total despreocupación por la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad.

329. Esa situación, en opinión de la Sala, ameritaba una respuesta proporcional a la dimensión del problema. Para ello era necesario que los afectados conocieran la verdad sobre las circunstancias históricas que produjeron la violación, así como los responsables de la misma con miras a adoptar las medidas necesarias para evitar su repetición.

330. Por ese motivo, la Corte le solicitó a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, dentro del año siguiente a la comunicación de la sentencia, elaboraran conjuntamente un informe con perspectiva de verdad histórica que i) estableciera las causas que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios del Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones; ii) determinara la tipología y magnitud de las violaciones *ius fundamentales*; iii) identificara los responsables administrativos que por acción u omisión contribuyeron a la sostenida situación de infracción constitucional mientras el ISS estuvo en operación; iv) recogiera testimonios de los afectados y sus familias reseñando cómo la vulneración impactó su calidad de vida; v) efectuara una presentación de los casos más emblemáticos y vi) realizara ante el Gobierno Nacional las recomendaciones que consideraran pertinentes para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones.

331. En la preparación y presentación del informe estos organismos debían tomar las medidas necesarias para permitir la participación efectiva de representantes de los usuarios y de sectores académicos con intereses convergentes en la materia. El documento final debía ser presentado en la forma pública que los órganos de control consideraran pertinente y una copia del mismo debía ser remitida a Colpensiones para que fuera alojado de forma permanente en su portal de información.

332. Pues bien, en relación con el cumplimiento de esta orden el 16 de noviembre de 2016 el Defensor del Pueblo informó que tomó la iniciativa de reunir a las entidades involucradas con el fin de proponer un cronograma de trabajo para el cumplimiento del informe requerido por la Corte Constitucional.

333. Señaló que para ello se realizó una reunión el 15 de junio de 2016. *“Esta reunión convocada por la Defensoría del Pueblo, contó con la participación de representantes de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, allí se llegó a una serie de compromisos, entre ellos, la elaboración de una política pública y recomendaciones, así como la elaboración de informes individuales sobre la orden ya citada”*. El interviene indicó que debido a la complejidad de la orden elaboró un proyecto de investigación para abordar cada uno de los aspectos propuestos por la Corte, con el objeto de consolidar un informe con perspectiva de verdad histórica y para conocer las fortalezas y debilidades del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

334. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal, a su turno, el 31 de enero de 2017 remitió a la Corte un documento denominado *“Informe con perspectiva de verdad histórica Sentencia T-774 de 2015”*. El texto está dividido en doce partes: presentación; antecedentes históricos que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios de Colpensiones; gestiones en la segunda etapa de Colpensiones año 2013 a 2014; gestiones año 2015 a la fecha tercera etapa de Colpensiones; consideraciones de la procuraduría delegada para asuntos del trabajo y seguridad social, como posibles causas que generaron la vulneración por parte del ISS y de Colpensiones de los derechos fundamentales de los afiliados; tipología y magnitud de la violación de los derechos fundamentales; responsables administrativos que por acción u omisión contribuyeron a la sostenida situación de infracción constitucional mientras el ISS estuvo operando; testimonios de los afectados y sus familias y cómo la vulneración afectó su calidad de vida; presentación de los casos más emblemáticos; recomendaciones al Gobierno Nacional para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones y; finalmente, bibliografía. La Contraloría General de la República, por su parte, se abstuvo de dar respuesta a la petición de la Corte.

El grado de cumplimiento de la orden octava

336. La Corte comprende que bajo el rol tradicional que desempeña la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República en nuestro sistema jurídico, la solicitud elevada por la Corte Constitucional resulta novedosa. Sin embargo, la misma se hizo atendiendo al principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público, y sobre todo al destacado papel que desempeñaron los órganos de supervisión y control en el proceso a través de su mediación con los ciudadanos y su preocupación constante por el correcto funcionamiento de Colpensiones y la atención urgente a los afectados.

337. El documento presentado por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social supone un esfuerzo importante en la búsqueda de esa verdad histórica que se propuso alcanzar la Corte, en el marco de las órdenes de *no repetición* adoptadas en el fallo que declaró superado el estado de cosas inconstitucional en la transición del ISS a Colpensiones. Este trabajo, sin embargo, no refleja totalmente los criterios que dispuso la corporación en el fallo.

338. En particular, el mismo i) no fue presentado de manera conjunta y pública por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación; ii) al establecer los antecedentes históricos de la situación únicamente refiere y explica los oficios que remitió la Procuraduría a los responsables de la gestión del ISS y Colpensiones; iii) enuncia los derechos fundamentales lesionados y su fuente normativa, pero no expone la magnitud de las violaciones (personas afectadas, gravedad de la infracción, consecuencias, etc.); iv) no recoge testimonios de los afectados ni presenta casos emblemáticos y v) no contempló los espacios participativos dispuestos en la orden.

339. Por estos motivos la Corte declarará el cumplimiento bajo de la orden octava y adoptará las medidas que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden octava

340. La Sala requerirá a los mencionados órganos de control para que, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia, den cumplimiento a lo dispuesto en la orden octava de la Sentencia T-774 de 2015, contenida en el numeral décimo séptimo de esa providencia.

341. Para el efecto, como medida de cumplimiento, la Corte le solicitará a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación que, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, establezcan un plan para dar cumplimiento al requerimiento de la Corte, fijen el cronograma de actuaciones respectivo y adopten las medidas necesarias para impulsar la elaboración y presentación pública del informe con perspectiva de verdad histórica de que trata la Sentencia T-774 de 2015, de acuerdo con los parámetros señalados en la misma.

342. El informe se deberá presentar dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia.

El seguimiento al cumplimiento de la orden novena. El escenario participativo para la discusión e implementación de las órdenes dictadas a Colpensiones.

343. La Sentencia T-774 de 2015 resaltó que el artículo 2° de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*. El Preámbulo y el artículo 1° de la Carta, igualmente, consagran la participación como elemento esencial del orden constitucional vigente. El artículo 3 superior, a su vez, señala que el pueblo ejerce la soberanía en forma *directa* o por medio de sus representantes, en tanto que el artículo 40 constitucional precisa que *“Todo ciudadano tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*.

344. En armonía con lo expuesto, el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 define la participación como la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto. Mientras que el artículo 13 literal “o” de la Ley 100 adicionado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, señala que *“El sistema general de pensiones propiciará la concertación de los diversos agentes en todos los niveles”*.

345. La Observación General 19 del Comité DESC, entre tanto, ha señalado que *“cuando los planes de seguridad social, ya sean contributivos o no contributivos, son administrados o controlados por terceras partes, los Estados Partes conservan la responsabilidad de administrar el sistema nacional de seguridad social y asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible. Para impedir estos abusos, debe establecerse un sistema regulador eficaz, que incluya [i] una legislación marco, [ii] una supervisión independiente, [iii] una auténtica participación pública y [iv] la imposición de sanciones en caso de incumplimiento”*.

346. Bajo ese marco, y teniendo en cuenta que esta corporación ha precisado que las decisiones de carácter estructural deben garantizar la participación efectiva de los afectados en las decisiones de cumplimiento de la sentencia⁹⁷, el fallo le ordenó a Colpensiones elaborar un protocolo de actuación que permitiera el cumplimiento, con carácter permanente, de las órdenes tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, proferidas en esa sentencia. La Sala precisó que, sin perjuicio de la discrecionalidad con que cuenta esa entidad para dar cumplimiento a las órdenes del fallo, dentro del mes siguiente a su comunicación debía tomar las medidas necesarias para solicitar y permitir la participación efectiva de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, los representantes de colectivos que defienden los derechos e intereses de los usuarios, y de sectores académicos reconocidos que trabajen asuntos relacionados con el derecho a la seguridad social en pensiones.

⁹⁷ Sentencias T-025 de 2004, T-760 de 2008, T-388 de 2013, T-550 de 2015 y T774 de 2015.

347. Para el efecto, Colpensiones debía conformar una *mesa de trabajo* con el número de participantes que estimara conveniente para discutir la implementación de las anotadas órdenes. Igualmente, la Sala puntualizó que los proyectos de *protocolo de actuación* mediante los que la entidad diera cumplimiento a cada una de esas órdenes debían ser publicados en la página web de Colpensiones durante dos semanas en un sitio de fácil visibilidad y acceso. En ese periodo, la entidad debía invitar a la ciudadanía e interesados a revisar los documentos y efectuar las observaciones que consideraran pertinentes. Vencido ese plazo, Colpensiones debía responder a los cuestionamientos.

348. Los órganos de supervisión y control se abstuvieron de conceptuar sobre el grado de cumplimiento de esta orden. El presidente de Colpensiones, por su parte, en el primer informe periódico trimestral del 12 de junio de 2016 manifestó que para dar cumplimiento a esta orden realizaría un conversatorio para analizar la situación actual de la entidad y los retos que implican el cumplimiento de las órdenes impuestas. Posteriormente, establecería diferentes mesas de discusión.

349. La entidad indicó que para la conformación de las mesas de trabajo se debía considerar que los actores tienen posiciones, intereses y formaciones distintas, lo que hacía que sus aportes pudieran ser aprovechados con mayor efectividad si trabajaban de manera separada. Consideró adecuado, por lo tanto, instalar inicialmente tres mesas de trabajo: una con los entes de control, otra con la academia, y otra con las organizaciones que representan los intereses de los usuarios de la entidad.

350. En relación con la mesa de los entes de control indicó que teniendo en cuenta que ya contaba con una mesa técnica con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, y comisiones especiales de la Contraloría y la Superintendencia Financiera, decidió que el trabajo de estas mesas se orientara a la discusión de los planes de acción propuestos por Colpensiones. El moderador sería un funcionario de la entidad, y se realizarían dos sesiones de trabajo, una de exposición por parte de Colpensiones y otra de retroalimentación por parte de los entes de control.

351. Para la mesa academia, por su parte, propuso invitar a las universidades que han participado con su opinión en temas pensionales ante la Corte Constitucional, mediante dos representantes por cada institución, para trabajar aspectos puntuales de interés mutuo. El moderador sería un funcionario de la entidad, y se realizarían dos sesiones de trabajo, una de exposición de las temáticas para la disertación académica, y otra para la recepción de los aportes de las universidades.

352. Frente a la mesa de la sociedad civil señaló que, debido a la complejidad de los actores, resultaba pertinente contratar un moderador externo que

propusiera una metodología adecuada para enfocar debidamente la discusión y garantizar que la participación fuera efectiva. La entidad precisó que se proponía invitar a dos representantes por cada una de las organizaciones más representativas de la sociedad civil que defendieran los intereses de los usuarios de Colpensiones, y que sostenían en ese momento mesas de trabajo con la entidad.

353. Colpensiones indicó que los grupos estarían conformados por representantes de las siguientes entidades:

Entes de control	Academia	Sociedad Civil
Procuraduría	Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario	Confederación Democrática de Pensionados
Defensoría del Pueblo	Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia	Confederación General del Trabajo CGT
Superfinanciera	Departamento de derecho laboral de la Universidad Pontificia Javeriana	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT
Consejo Superior de la Judicatura	Econometría	Confederación de Trabajadores de Colombia CTC
	Fedesarrollo	Dejusticia

354. Posteriormente, en su reporte del 12 de diciembre de 2016 el presidente de Colpensiones manifestó que hechos sobrevinientes y una mejor planeación generaron retraso en el cumplimiento de esta orden. Señaló que el 15 de noviembre de 2016 se realizó el conversatorio anunciado, en el contexto del Observatorio Iberoamericano de Protección de la Vejez Capítulo Colombia.

355. El objeto del evento, fue propiciar un encuentro dialógico entre los diversos actores que han sido protagonistas del levantamiento del estado de cosas inconstitucional, que permitiera identificar cuáles fueron las claves que llevaron a su superación, qué se espera para que no se caiga en un escenario de repetición y cómo las lecciones aprendidas pueden resultar un ejemplo para otros procesos similares que se están llevando a cabo y que aún no logran llegar a un escenario de superación.

356. Sostuvo que para alcanzar este objetivo se realizaron dos tipos de acciones. En primer lugar, se efectuaron dos intervenciones explicando los aspectos técnicos de la figura del estado de cosas inconstitucional, y en especial del caso Colpensiones. Posteriormente, se realizó un panel conformado por Mauricio Olivera, Presidente de Colpensiones, Rafael Pardo,

Ministro del Trabajo en la época en que se definió el traslado del ISS a Colpensiones, Juan Carlos Henao, rector de la Universidad Externado de Colombia y Alan Jara, director de la Unidad de Víctimas. Este Panel fue moderado por Juan Carlos Cortes, director de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, capítulo Colombia, y el objetivo fue generar un espacio de discusión en torno a preguntas fundamentales sobre el proceso que llevó a la declaratoria y levantamiento del ECI en Colpensiones. A este espacio, según el interviniente, fueron invitados representantes de los órganos de control, la sociedad civil y la academia.

357. En esa línea, precisó que para dar cumplimiento a la orden de la Corte se establecieron unas pautas conceptuales y técnicas para la socialización y ajuste del protocolo, así como el cronograma que constituye la hoja de ruta a seguir. De este modo, el presidente de la entidad refirió la existencia de tres etapas: i) socialización del proyecto de protocolo de actuación vía web⁹⁸; ii) socialización del protocolo de actuación en mesa de trabajo⁹⁹ y iii) ajuste del protocolo de actuación.¹⁰⁰ La entidad presentó el siguiente cronograma:

Componente I. Socialización del proyecto de protocolo de actuación vía web	Fecha
Publicación en la página web de Colpensiones del protocolo de actuación.	12 de diciembre de 2016 a 15 de enero de 2017
Organización y análisis de las observaciones recibidas frente al protocolo de actuación.	12 de diciembre de 2016 a 22 de enero de 2017
Publicación de documento con respuesta a observaciones	
Componente II. Socialización del protocolo de actuación en mesa de	Fecha

⁹⁸ La entidad señaló que: el proyecto de protocolo de actuación que hace referencia a cada una de las cinco órdenes requeridas por la Corte (numerales décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarta, décimo quinto y décimo sexta) se socializará a través de la página web, en un lugar de fácil visibilidad y acceso para la ciudadanía en general. El espacio virtual para la consulta del protocolo de actuación permite al ciudadano, además de consultar el documento, plantear observaciones sobre su contenido. Tales observaciones serán recogidas por el equipo técnico de la Presidencia de la entidad de modo que se ordenen y analicen para, de ser preciso, ajustar el proyecto de protocolo de actuación. En todo caso se prepara un documento de respuesta a las observaciones presentadas por la ciudadanía que se publicará en la página web de Colpensiones.

⁹⁹ De acuerdo con Colpensiones se conformará una mesa de trabajo con la participación de los órganos de control, representantes de la sociedad civil y de la academia en la que se presenta por parte de Colpensiones el contenido del protocolo de actuación. En este escenario, bajo una metodología precisa, considerada al inicio de la mesa de trabajo por los actores convocados, se plantearán observaciones por parte de los participantes de modo que, al igual que el componente I, se ordenen y analicen con el propósito de optimizar, si es necesario, el contenido del protocolo socializado.

¹⁰⁰ Según señala la entidad, con base en las observaciones recogidas y analizadas dado el desarrollo de los componentes anteriores, se ajustará, en los asuntos que se considere técnicamente preciso, el protocolo de actuación de Colpensiones relacionado con cada una de las cinco órdenes requeridas por la Corte (numerales décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarta, décimo quinto y décimo sexta). El protocolo ajustado se publicará en la página web de la entidad en un sitio de fácil visibilidad y acceso para la ciudadanía en general.

trabajo	
Invitaciones a Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Superintendencia Financiera de Colombia, representantes de colectivos que defiendan los derechos e intereses de los usuarios de la entidad y sectores académicos reconocidos que trabajen asuntos relacionados con el derecho a la seguridad social en pensiones para el desarrollo de la mesa de trabajo	9 de diciembre de 2016
Definición de metodología de desarrollo de mesa de trabajo	10 a 21 de enero de 2017
Preparación administrativa y logística de mesa de trabajo	17 a 31 de diciembre de 2017
Realización de mesa de trabajo	Semana del 6 al 10 de febrero de 2017
Componente III. Ajuste del protocolo de actuación	Fecha
Ajustes del protocolo de actuación con base en insumos y observaciones recibidas en página web y en la mesa de trabajo	13 a 28 de febrero de 2017
Publicación de protocolo de actuación ajustado en página web	1 de marzo de 2017

358. En segundo lugar, el documento presentó los proyectos de protocolo elaborados por Colpensiones para dar cumplimiento a las órdenes sometidas a ese trámite.

El grado de cumplimiento de la orden novena

359. La Corte declarará el incumplimiento de la orden novena por las siguientes razones.

360. Pese a que Colpensiones refirió, en sus informes periódicos y especiales, un plan de acción para dar cumplimiento a esta orden, el mismo en ningún momento se ejecutó.

361. La entidad no efectuó una convocatoria abierta y pública invitando a participar en el proceso de implementación de las órdenes de la sentencia. En consecuencia, esta no se difundió ampliamente por los medios pertinentes para ese propósito como, por ejemplo, radio, televisión, prensa, redes sociales, carteles de información en las oficinas de Colpensiones y/o invitación expresa

y escrita a organizaciones con intereses convergentes a los que son objeto de discusión e implementación. Lo anterior pese a que la sentencia dispuso que la convocatoria debía realizarse dentro del mes siguiente a la comunicación del fallo.

362. Si bien Colpensiones plantea circunstancias especiales que impidieron ejecutar la orden en los términos dispuestos en la sentencia, no refiere ninguna situación particular que justifique su afirmación.

363. Los protocolos de actuación presentados por la entidad no satisfacen los requisitos formales y materiales impuestos en el fallo, pues i) no se discutieron y elaboraron en el marco de la mesa de trabajo dispuesta en la providencia; ii) no están contenidos en una decisión jurídica de la entidad que los incorpore permanentemente a su modelo de operación con carácter obligatorio; iii) no establece los responsables de su ejecución y seguimiento y iv) no consagran fechas de realización o procedimientos precisos que activen el deber de actuar cuando se presente la hipótesis correspondiente, entre otras cuestiones.

364. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden novena

365. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

366. La Corte le ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia establezca la metodología necesaria para dar cumplimiento a la orden novena de la Sentencia T-774 de 2015. Esas pautas deben ser discutidas, en el mismo término, con la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social. En particular, deberán analizar i) las medidas pertinentes para realizar una convocatoria amplia, suficiente, plural, abierta y pública en el proceso participativo; ii) la forma de elegir a los representantes de los usuarios y de los sectores académicos; iii) el número de participantes o representantes; iv) los espacios e instrumentos específicos de participación, su fecha de instalación y duración; v) el cronograma de actuaciones y vi) los derechos y deberes de los participantes.

367. Colpensiones deberá realizar la convocatoria a participar en el espacio de implementación de la Sentencia T-774 de 2015 dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia. La misma deberá ser amplia,

suficiente, plural, abierta y pública. Se difundirá por los medios apropiados para el efecto, por ejemplo, radio, televisión y/o prensa, redes sociales, oficinas de la entidad, invitación escrita a sectores académicos y organizaciones que representan los derechos de los trabajadores.

El seguimiento al cumplimiento de la orden décima primera. Informe periódico anual sobre las actuaciones de la Superintendencia Financiera de Colombia frente a Colpensiones.

368. Según se expuso en líneas precedentes en el trámite del expediente T-3287521 la Corte advirtió que la Superintendencia Financiera de Colombia, en su condición de un órgano regulador de la actividad de las administradoras de pensiones, fue una de las causantes de la situación que dio origen al estado de cosas inconstitucional en la transición del ISS a Colpensiones.

369. En particular, el elevado número de peticiones pensionales sin resolver, la cantidad de sentencias ordinarias y fallos de tutela sin acatar, la inexistencia de un inventario consolidado de solicitudes y fallos judiciales pendientes de atención, los amplios periodos de espera que soportaron los reclamantes, los graves problemas en la completitud de las historias laborales, la defectuosa calidad de los actos administrativos y los enormes valores adeudados por aportes sin cobro coactivo del ISS, entre otros problemas, dan cuenta de la deficiente gestión del ente supervisor de la materia.

370. La Sentencia T-774 de 2015, sin embargo, reconoció que a partir de la intervención del Tribunal Constitucional y la vinculación al proceso, el órgano de vigilancia emprendió acciones encaminadas a subsanar las fallas presentes en la materia y a verificar el acatamiento de las órdenes impartidas en el proceso constitucional.

371. Por lo tanto, comprendiendo el rol esencial de la Superfinanciera en la correcta operación de Colpensiones y la responsabilidad que le asiste en verificar el respeto de los derechos de los usuarios de la misma, la Corte le ordenó, como medida de no repetición, que en la audiencia pública de que trata la orden sexta de la sentencia, presentara un informe anual sobre las actuaciones realizadas en sus funciones de supervisión y vigilancia de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones. En el reporte debía pronunciarse, en especial, sobre el reconocimiento oportuno y con calidad de las prestaciones, el cobro de cotizaciones adeudadas y la completitud de la historia laboral de los afiliados, sin perjuicio de los demás aspecto objeto de supervisión. La entidad debía, finalmente, dictar las instrucciones pertinentes para que Colpensiones publicara el informe en su portal de información.

372. En la intervención del 30 de noviembre de 2016 el Superintendente Financiero de Colombia sostuvo que *“en consideración a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, esta Superintendencia le manifiesta que en la correspondiente audiencia pública procederá a rendir el respectivo informe*

anual, en el cual se describirán las diferentes actuaciones adelantadas ante Colpensiones relacionadas entre otras cosas, con la completitud de las prestaciones económicas y el cobro de cotizaciones adeudadas”.

El grado de cumplimiento de la orden décima primera

373. La Corte declarará el incumplimiento de la orden décima primera por las siguientes razones.

374. En opinión de la Sala la respuesta de la Superfinanciera resulta insuficiente para dar por cumplida la orden, ya que no precisa las medidas que adoptó para dar pleno acatamiento a la misma. En efecto, la presentación de un informe como el solicitado por la Corte comporta que el órgano de vigilancia establezca un plan de trabajo que le permita verificar permanentemente el estado de los componentes objeto de supervisión para, posteriormente, realizar un informe en las condiciones de calidad ordenadas en el fallo. Esas actuaciones, como lo deja ver la respuesta de la entidad, no se han realizado.

375. Por estos motivos la Corte adoptará las medidas de cumplimiento que se enuncian a continuación.

Medidas de cumplimiento de la orden décima primera

376. En armonía con lo expuesto la Corte le ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia establezca un protocolo de actuación permanente que le permita efectuar un seguimiento constante a la actividad de Colpensiones para efecto de dar cumplimiento a la orden décima primera contenida en el numeral décima novena de la parte resolutive de la sentencia.

377. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte le ordenará a Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden décima primera contenida en el numeral décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

El seguimiento al cumplimiento de la decisión décimo cuarta. Exhorto a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

378. En el trámite del Auto 181 de 2015, proferido en vigencia del estado de cosas inconstitucional del ISS y Colpensiones, el presidente de esta última entidad informó a la Corte que algunos jueces de tutela desconocían la jurisprudencia constitucional alusiva al trámite y decisión de los incidentes por desacato. En particular, allegó al expediente tres sentencias de tutela proferidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y una

del Consejo de Estado en las que se dejaron sin efecto providencias que negaron el levantamiento de la sanción impuesta por desacato a los servidores público de esa entidad, pese a que habían acreditado el cumplimiento pleno del respectivo fallo de tutela¹⁰¹.

379. La Sala estimó que la situación señalada por Colpensiones, y verificada en los fallos de tutela que protegieron los derechos de los servidores públicos de la entidad, resultaba problemática en tanto i) infringía la jurisprudencia constitucional sobre trámite incidental de desacato; ii) vulneraba los derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de los servidores públicos de Colpensiones y iii) erosionaba la efectividad del remedio constitucional adoptado en el proceso, el cual permitía modular la coacción que producía la sanción por desacato.

380. Por lo tanto, como medida de protección, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el trámite incidental de desacato e impartió las instrucciones procedentes para resolución de los mismos. En ese sentido, dispuso lo siguiente:

153. En conclusión, (i) la figura del cumplimiento es de carácter principal y oficioso, mientras que el desacato es subsidiario; (ii) para imponer sanciones en el trámite incidental de desacato el juez debe establecer la responsabilidad objetiva y subjetiva del incidentado; (iii) para determinar la responsabilidad subjetiva del incidentado, se debe verificar que el desobedecimiento de la orden de tutela es producto de una conducta caprichosa o negligente de este; (iii) corresponde al incidentado informar al juez las medidas desarrolladas para alcanzar la satisfacción del fallo, así como las razones precisas que en el caso concreto han impedido el cumplimiento de la orden de tutela, evitando justificaciones vagas o genéricas que no tengan relación con la situación específica del demandante; (iv) de manera concomitante con el trámite de desacato, el juez debe dictar las medidas de cumplimiento que sean del caso, con el objeto de remover los obstáculos que impidan el acatamiento del fallo y; (v) en el supuesto en que el juez haya adelantado todo el procedimiento incidental y decidido sancionar por desacato al responsable, éste podrá evitar que se materialice la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor. De este modo, si se verifica el cumplimiento del fallo luego de consultada y confirmada la sanción, el juez de primera o única instancia deberá declarar *inmediatamente* el cumplimiento de la sentencia y revocar o dejar sin efecto la sanción impuesta y las actuaciones que dependan de

¹⁰¹ Sentencia de tutela del 18 de diciembre de 2013 Sala de Casación Civil (M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez); Sentencia de tutela del 14 de febrero de 2014 Sala de Casación Civil (M.P. Jesús Vall De Rutén Ruíz); Sentencia de tutela del 11 de abril de 2014 Sala de Casación Civil (M.P. Jesús Vall De Rutén Ruíz) y Sentencia de tutela del 30 de octubre de 2014 Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado (M.P. Gerardo Arenas Monsalve).

ella, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte y la competencia asignada por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que dispone que este *“mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que ya se hubieren ejecutado.

154. Bajo tal óptica, la Sala dispondrá que los jueces de la República al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron responder una petición prestacional o acatar una sentencia judicial, deberán aplicar las pautas jurisprudenciales sintetizadas en el numeral 153 de la parte motiva de esta providencia.

381. En arreglo a lo expuesto, la Sentencia T-774 de 2015 exhortó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para que aplicaran lo dispuesto en el numeral 153 literal “(v)” de la parte motiva del Auto 181 de 2015 en armonía con el numeral octavo de la parte resolutive de esa providencia, al efectuar el cobro coactivo de las sanciones por desacato impuestas en contra de los servidores públicos de Colpensiones entre la fecha de proferimiento del Auto 110 del 05 de junio de 2013 y la fecha de comunicación de la Sentencia T-774 de 2015.

382. Como se indicó en los antecedentes de esta providencia, mediante escrito del 06 de septiembre de 2016 el presidente de Colpensiones solicitó la apertura de incidente de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 con el propósito de que se adoptaran las medidas necesarias para materializar las directrices sobre sanciones por desacato fijadas en el Auto 181 de 2015.

383. Por medio Auto 532 de 2016 la Corte asumió competencia provisional para constatar el acatamiento de la Sentencia T-774 de 2015. En la misma, ordenó suspender el cobro persuasivo y coactivo de las multas que se impusieron por desacato a los servidores de Colpensiones entre el 05 de junio de 2013 y la fecha de comunicación de la Sentencia T-774 de 2015 y remitió copia de la petición a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Financiera de Colombia para que, de encontrarlo pertinente, se pronunciaran sobre la solicitud.

384. La Contraloría señaló que se abstenía de emitir concepto, pues ejercía control fiscal sobre esa materia frente a Colpensiones. El Ministerio del

Trabajo, por su parte, coadyuvó la solicitud. Las restantes entidades no se pronunciaron en relación con la petición de Colpensiones.

385. Bajo esa óptica, la Sala estima necesario confirmar con carácter definitivo la medida cautelar dictada en el Auto 532 de 2016 por las siguientes razones.

386. La suspensión parcial de sanciones por desacato a los servidores públicos de Colpensiones, y la revocatoria de las que se hubieran consultado (bajo la condición de que el fallo se hubiere cumplido), tuvo diferentes propósitos: i) modular la coacción que produce la sanción por desacato sobre la entidad, en armonía con el principio de equidad ante las cargas públicas, de modo que esta se concentrara en el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos a favor de personas profundamente vulnerables o que aguardaban el reconocimiento de una prestación prioritaria como la pensión; ii) aminorar la carga operativa de Colpensiones para que, a la par de la ampliación progresiva de su capacidad de respuesta, acatara adecuadamente los fallos pendientes y iii) incentivar el cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas por la Corte, pues la suspensión de sanciones por desacato solo se otorgaba transitoria y parcialmente cuando la entidad demostraba la realización de esfuerzos significativos en el cometido de alcanzar la superación del estado de cosas inconstitucional.

387. Pues bien, el remedio constitucional cumplió su propósito, pues Colpensiones superó el estado de cosas contrario a la Constitución, en tanto redujo a mínimos históricos el número de peticiones pendientes y fallos judiciales ordinarios por cumplir, mejoró la calidad de los actos administrativos prestacionales, dignificó la atención de los afiliados en las oficinas de la entidad, incentivó la afiliación al régimen de prima media, redujo significativamente la interposición de nuevas acciones de tutela en su contra así como el saldo de fallos de tutela por acatar, disminuyó el déficit presupuestal de la entidad para el año 2016 producto del ingreso de aportes de los nuevos afiliados, y mejoró la confianza y percepción de los usuarios en la gestión de la entidad, entre otros logros.

388. De igual modo, la Sentencia T-774 de 2015 *“archivó el trámite incidental de desacato iniciado en el numeral quinto de la parte resolutive del Auto 259 de 2014 en contra de Mauricio Olivera González en su condición de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones, pues las acciones desplegadas por la entidad y los resultados obtenidos a lo largo del proceso evidencian la ausencia de responsabilidad subjetiva en el incumplimiento parcial de las órdenes de calidad de los actos administrativos y cumplimiento de fallos judiciales dictadas en los Autos 110 y 320 de 2013, 259 de 2014 y 151 de 2015”*.

389. Pese a lo expuesto, subsisten situaciones en la que los jueces de la república han mantenido la ejecución de las sanciones por desacato proferidos

durante la vigencia del estado de cosas inconstitucional, aún cuando la entidad hubiere acreditado que dio cumplimiento al fallo de tutela. La razón de las autoridades para negar la revocatoria de la sanción obedece a una cuestión formal: la providencia que profirió la sanción fue confirmada por el superior en sede de consulta.

390. La Sala ya explicó, en tesis acogida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, que el propósito de la sanción es alcanzar el cumplimiento del fallo, y que el juez de primera o única instancia tiene competencia para adoptar las medidas necesarias para alcanzar dicho cometido, incluso dejando sin efecto la sanción por desacato cuando ha verificado el obediencia material del amparo. El Auto 181 de 2015 reiteró dicha tesis y exhortó a los jueces de la república a aplicarla al resolver sanciones por desacato frente a los servidores de Colpensiones.

391. Así las cosas, toda vez que persisten situaciones de inaplicación de las pautas dispuestas en el Auto 181 de 2015, la Sala adoptará medidas extraordinarias encaminadas a alcanzar el cumplimiento efectivo de su jurisprudencia sobre la materia, suspendiendo definitivamente el cobro persuasivo y coactivo de las sanciones por desacato impuestas frente a los servidores públicos de Colpensiones durante la vigencia del estado de cosas contrario a la Constitución.

392. Esta medida, en criterio de la Corte, no impone una carga desproporcionada a los accionantes que cuentan con fallos de tutela estimatorios, pues la decisión no cobijará el fondo de lo resuelto en las sentencias proferidas en ese periodo. De esta manera, los peticionarios que eventualmente no hayan visto restablecido sus derechos, podrán iniciar nuevo incidente de desacato, el cual se resolverá según las reglas ordinarias del trámite incidental previstas en el ordenamiento jurídico, en el término de 10 días dispuesto en la sentencia C-367 de 2014, atendido a la finalización de las medidas de excepción adoptadas durante la vigencia del estado de cosas contrario a la Constitución y la recuperación de la capacidad operativa de Colpensiones.

393. El Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial adoptarán las medidas para dar cumplimiento a lo resuelto en esta providencia. En el evento que existan autoridades judiciales que insistan en la ejecución de las sanciones proferidas en ese periodo, le informaran lo resuelto por esta corporación para que, de encontrarlo pertinente, inicien nuevo trámite incidental de desacato contra Colpensiones para alcanzar el efectivo acatamiento del respectivo fallo estimatorio.

Las medidas para impulsar el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015.

394. De acuerdo con el seguimiento realizado en esta providencia la Sala adoptará las siguientes decisiones.

395. La Corte le solicitará al Procurador General de la Nación y a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo octavo del referido fallo.

396. La Corte le solicitará a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad de Antioquia, a la facultad de derecho de la universidad ICESI, a la escuela de derecho de la Universidad Eafit, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia, si lo encuentran procedente, rindan concepto a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo primera, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octava y décimo noveno de la parte resolutive del referido fallo. Y para que expresen lo que encuentre pertinente frente a los exhortos realizados en los numerales vigésimo primero y vigésimo séptimo de la parte resolutive de dicha sentencia.

397. La Corte le ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe ante el juez de primera instancia, por separado, sobre i) las acciones planeadas y ejecutadas para el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta providencia,

ii) los recursos dispuestos para el efecto, iii) las fechas o cronograma de realización de los planes y iv) los responsables de implementar las acciones. En la misma fecha las entidades remitirán copia de los informes a Colpensiones para ser incorporados en el espacio web de que trata el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

398. La Corte le advertirá a Colpensiones sobre su deber de mantener activo y actualizado el espacio web de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015, en el que deberá seguir publicando los documentos relevantes sobre el cumplimiento de la referida providencia.

399. En particular, deberá continuar publicando los informes allegados al proceso con posterioridad a la comunicación de la sentencia por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los representantes de los usuarios de Colpensiones y los sectores académicos de que trata el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

400. La Corte impartirá las demás órdenes específicas relacionadas en esta providencia.

401. Por último, la Corte remitirá el expediente de cumplimiento de la referencia al Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín para que asuma el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015, de conformidad con lo consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR cumplida la orden primera en el componente de calidad de los actos administrativos y completitud de las historias laborales al momento de proferir la decisión prestacional, contenida en el numeral décimo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 104 a 146).

SEGUNDO.- DECLARAR el cumplimiento parcial en grado medio de la orden primera en el componente de superación de los problemas presentes en el acatamiento de las sentencias ordinarias que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación, contenida en el numeral décimo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (147 a 162).

TERCERO.- DECLARAR el cumplimiento parcial en grado medio de las órdenes segunda, tercera, cuarta y quinta, contenidas en los numerales décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 163 a 289).

CUARTO.- DECLARAR el cumplimiento parcial en grado bajo de la orden octava, contenida en el numeral décimo séptimo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (327).

QUINTO.- DECLARAR el incumplimiento de las órdenes sexta, séptima, novena y décimo primera, contenidas en los numerales décimo quinto, décimo sexto, décimo octavo y décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (290 a 326).

SEXTO.- ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia revise detalladamente el procedimiento de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios que emplea Colpensiones e imparta las instrucciones necesarias para dar celeridad a dicho trámite.

La Superintendencia deberá tener en cuenta que si bien la protección de los recursos fiscales del sistema de pensiones y la seguridad de las operaciones de la entidad son objetivos valiosos, las personas que aguardan el cumplimiento de una prestación económica reconocida en una sentencia han soportado amplios periodos de espera derivados de los trámites administrativos y judiciales. La efectividad de sus derechos, por lo tanto, no puede estar supeditada a trámites administrativos complejos que a la postre configuren barreras de acceso a la prestación y al cumplimiento material de las decisiones de los jueces de la República (Supra 147 a 161).

SÉPTIMO.- REMITIR a la Superintendencia Financiera de Colombia el Informe de auditoría de la Administradora Colombiana de Pensiones para la vigencia 2015 radicado en esta corporación el 12 de julio de 2016. Lo anterior, para los efectos dispuestos en la parte motiva de esta providencia (Supra 162).

OCTAVO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia ajusten los planes de cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015 dirigidos a la corrección de los problemas presentes en la completitud de las historias laborales y al recaudo de los aportes a pensión adeudados, tomando en cuenta los precedentes constitucionales sobre la imposibilidad de trasladar al afiliado las deficiencias del Estado en la administración de las historias laborales y las consecuencias de la mora patronal. En particular, deberán tener en cuenta lo señalado en los fundamentos 137 a 153 de la parte motiva de la

Sentencia T-774 de 2015, en armonía con lo señalado en la Sentencia T-079 de 2016 sobre la misma materia (Supra 163 a 244).

NOVENO.- ORDENAR al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia revisen el sistema de recaudo de aportaciones a la seguridad social en pensiones frente a los problemas sobre la materia reportados por Colpensiones, y efectúen los ajustes pertinentes para superar dichas dificultades (Supra 163 a 244).

DÉCIMO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia presente un informe al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con las situaciones relacionadas con el sistema de recaudo que contribuyen a obstaculizar la pronta corrección de las historias laborales, la recuperación coactiva de los aportes correspondientes a la deuda real y la constante causación de la deuda presunta. La administradora efectuará las recomendaciones que estime pertinentes para solucionar la situación e impedir que la misma se vuelva a repetir (Supra 163 a 244).

DÉCIMO PRIMERO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia tomen las medidas necesarias para adoptar un modelo operativo que permita i) identificar oportunamente los empleadores o afiliados independientes que incumplen las obligaciones de pago de aportes pensionales y diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de aportes obligatorios a pensión, y para ii) realizar oportunamente las reconvenciones o imponer las sanciones del caso a los empleadores o aportantes independientes incumplidos en esta materia (Supra 163 a 244).

DÉCIMO SEGUNDO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para informar colectiva y ampliamente a sus afiliados i) los problemas que se están presentando en las historias laborales administradas por la entidad; ii) la probabilidad de que su historia laboral se haya visto afectada por las fallas estructurales; iii) las acciones que tomó la entidad para solucionar esos problemas y la fecha probable de culminación de las tareas y iv) los canales que tiene al alcance el afiliado para expresar sus observaciones y quejas ante Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social (Supra 163 a 244).

DÉCIMO TERCERO.- ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes para que Colpensiones i)

traslade oportunamente al Ministerio del Trabajo las novedades sobre empleadores incumplidos en el pago oportuno de aportes pensionales o diligenciamiento adecuado de las planillas o formularios de recaudo de las cotizaciones a seguridad social en pensiones, para que este tome los correctivos pertinentes o imponga las sanciones del caso; ii) sin perjuicio de las acciones de cobro persuasivo y coactivo que realice, informe inmediatamente al afiliado la falta de pago de sus aportes para el periodo respectivo de cotización. Lo anterior, sin importar si se trata de un afiliado dependiente o independiente y iii) informe al asegurado cuando la afiliación entre en estado inactivo por falta de cotización y las consecuencias de esa situación para el posterior reconocimiento de una pensión (Supra 163 a 244).

DÉCIMO CUARTO.- ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia imparta las instrucciones pertinentes a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones para alcanzar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la orden tercera y cuarta contenida en los numerales décimo segundo y décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior, en armonía con las observaciones realizadas en esta providencia (Supra 245 a 271).

DÉCIMO QUINTO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en las órdenes tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima contenidas en los numerales décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia, y las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular.

Colpensiones, en el mismo término, deberá someter las medidas que adopte al espacio participativo de que trata la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 245 a 326 y 343 a 367).

DÉCIMO SEXTO.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta sentencia establezcan un protocolo de actuación permanente que le permita, a la respectiva entidad, remitir a la Administradora Colombiana de Pensiones, oficiosamente, los informes y documentos de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015. Lo anterior dentro del mes siguiente a la fecha en que estos se produzcan (Supra a 309 a 325).

DÉCIMO SÉPTIMO.- SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia den cumplimiento a lo dispuesto en la orden octava de la Sentencia T-774 de 2015 contenida en el numeral décimo séptimo de esa providencia.

Para el efecto, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, estas entidades establecerán un plan para dar cumplimiento al requerimiento de la Corte, fijarán el cronograma de actuaciones respectivo y adoptarán las medidas necesarias para impulsar la elaboración y presentación pública del informe con perspectiva de verdad histórica de que trata la Sentencia T-774 de 2015, de acuerdo con los parámetros señalados en la misma (Supra 327 a 342).

DÉCIMO OCTAVO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden novena contenida en el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

Para el efecto, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia Colpensiones establecerá la metodología necesaria para efectuar la convocatoria de que trata esa orden. Esas pautas deberán ser discutidas, en el mismo término, con la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

En particular, las entidades deberán analizar i) las medidas pertinentes para realizar una convocatoria amplia, pública, plural, abierta y suficiente en el proceso participativo; ii) la forma de elegir a los representantes de los usuarios y de los sectores académicos; iii) el número de participantes o representantes; iv) los espacios e instrumentos específicos de participación, su fecha de instalación y duración; v) el cronograma de actuaciones y vi) los derechos y deberes de los participantes.

Colpensiones deberá realizar la convocatoria a participar en el espacio de implementación de la Sentencia T-774 de 2015 dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia. La misma deberá ser amplia, suficiente, plural, abierta y pública. Se difundirá por los medios apropiados para el efecto, por ejemplo, radio, televisión y/o prensa, redes sociales, oficinas de la entidad e invitación escrita a sectores académicos y organizaciones que representan los derechos de los trabajadores (Supra 343 a 367).

DÉCIMO NOVENO.- ORDENAR a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta

providencia adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en la orden décima primera contenida en el numeral décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 en concordancia con las observaciones realizadas en esta providencia.

Con ese propósito, dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia, la Superintendencia Financiera de Colombia establecerá un protocolo de actuación permanente que le permita efectuar un seguimiento constante a la actividad de Colpensiones para efecto de dar cumplimiento a la orden décima primera contenida en el numeral décimo noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015 (Supra 368 a 377).

VIGÉSIMO.- CONFIRMAR con carácter definitivo la medida cautelar dictada en el numeral segundo de la parte resolutive del Auto 532 de 2016 por las razones expuestas en esta providencia (Supra 378 a 393).

VIGÉSIMO PRIMERO.- SOLICITAR al Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo resuelto en el numeral vigésimo de la parte resolutive de esta providencia. Así mismo, en el evento que existan autoridades judiciales que insistan en la ejecución de las sanciones por desacato proferidas entre el 05 de junio del año 2013 y el 11 de marzo del año 2016, le informaran lo resuelto por esta corporación para que, de encontrarlo pertinente, inicien nuevo trámite incidental de desacato contra Colpensiones para alcanzar el efectivo acatamiento del respectivo fallo estimatorio (Supra 378 a 393).

VIGÉSIMO SEGUNDO.- SOLICITAR al Procurador General de la Nación y a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales que dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia, en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo octavo del referido fallo (Supra 147 a 326 y 343 a 377).

VIGÉSIMO TERCERO.- SOLICITAR a la Coordinación del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a la Dirección del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, al Departamento de Seguridad Social Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la facultad de derecho de la Universidad

de Antioquia, a la facultad de derecho de la universidad ICESI, a la escuela de derecho de la Universidad Eafit, a la Confederación Democrática de Pensionados CDP, a la Confederación General de Trabajadores CGT, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de esta providencia, si lo encuentran procedente, rindan concepto a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en el que expresen las observaciones y recomendaciones que encuentren pertinentes para el efectivo cumplimiento de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena y décimo primera de la Sentencia T-774 de 2015, contenidas en los numerales décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno de la parte resolutive del referido fallo. Y para que expresen lo que encuentre pertinente frente a los exhortos realizados en los numerales vigésimo primero y vigésimo séptimo de la parte resolutive de dicha sentencia (Supra 147 a 377).

VIGÉSIMO CUARTO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera de Colombia que dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de esta providencia rindan informe ante el juez de primera instancia, por separado, sobre i) las acciones planeadas y ejecutadas para el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta providencia, ii) los recursos dispuestos para el efecto, iii) las fechas o cronograma de realización de los planes y iv) los responsables de implementar las acciones. En la misma fecha las entidades remitirán copia de los informes a Colpensiones para ser incorporados en el espacio web de que trata el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

VIGÉSIMO QUINTO.- ADVERTIR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones sobre su deber de mantener activo y actualizado el espacio web de que trata la orden séptima contenida en el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015, en el que deberá seguir publicando los documentos relevantes sobre el cumplimiento de la referida providencia.

En particular, deberá continuar publicando los informes allegados al proceso con posterioridad a la comunicación de la sentencia por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los representantes de los usuarios de Colpensiones y los sectores académicos de que trata el numeral décimo octavo de la parte resolutive de la Sentencia T-774 de 2015.

VIGÉSIMO SEXTO.- SOLICITAR a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales y a la Contraloría General de la República que dentro del marco de sus atribuciones y competencias efectúen seguimiento constante al cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-774 de 2015 y a las impartidas en esta providencia. En particular, la Superfinanciera deberá dictar las instrucciones y recomendaciones que encuentre pertinente para el efecto.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- REMITIR el expediente de cumplimiento de la referencia al Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín para que asuma el cumplimiento de la Sentencia T-774 de 2015, de conformidad con lo consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, publíquese en la relatoría de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General