

Auto 155/14

Referencia: Solicitud de nulidad de la sentencia [T-1082 de 2012](#).

Acción de tutela instaurada por Recaudos y Tributos S.A., contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el [Decreto 2067 de 1991](#), procede a decidir sobre la solicitud de nulidad presentada por el apoderado judicial de la Alcaldía de Santa Marta, contra la sentencia [T-1082 de 2012](#), proferida por la Sala Séptima de Revisión.

1. ANTECEDENTES

1.1. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE TUTELA QUE DIO LUGAR A LA EXPEDICIÓN DE LA SENTENCIA [T-1082](#) | DE 2012.

Recaudos y Tributos S.A.-R&T- instauró acción de tutela contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta, por la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, en el marco del proceso administrativo de revisión de la legalidad del contrato celebrado entre el accionante y la accionada.

El tutelante alegó que existía cosa juzgada y por ello solicitó al juez constitucional que se protegiera su derecho al debido proceso y, en consecuencia, se dejara sin efectos la Resolución N°. 039 de 2012, por medio de la cual se inició la actuación administrativa tendiente a revisar la legalidad del contrato celebrado entre el actor y la accionada.

De acuerdo con la descripción de los hechos realizada en la sentencia [T-1082 de 2012](#), estos se pueden sintetizar así:

- 1.1.1.** El 9 de diciembre de 2002, el Distrito de Santa Marta abrió el proceso de licitación pública N°. 001 de 2002 *"para la contratación de la modernización del sistema y gestión de los recaudos correspondientes a los tributos del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta"*.
- 1.1.2.** El 27 de diciembre de 2002, mediante Resolución N° 910, la Alcaldía Distrital de Santa Marta adjudicó el contrato correspondiente a la licitación pública N°. 001 de 2002 a la Sociedad R&T. El 30 de diciembre de 2002, se suscribió el contrato para la modernización del sistema y la gestión de los recaudos tributarios, entre el Distrito de Santa Marta y la Sociedad R&T, por un término de 20 años, en cuya cláusula quinta, parágrafo 1°, se estableció expresamente que *"las obligaciones del contratista no comprendían el ejercicio de funciones públicas indelegables en particulares, por lo que su alcance debería entenderse limitado a la modernización del sistema tributario y a los conceptos de asesoría y apoyo logístico y operativo"*.
- 1.1.3.** El 8 de abril de 2003, el señor Alberto Ovalle Goenaga formuló acción popular contra el Distrito de Santa Marta y la Sociedad R&T, para que en defensa de la moralidad administrativa y del patrimonio público, se dejara sin efectos jurídicos el contrato N°. 092 suscrito entre los demandados.
- 1.1.4.** El 6 de noviembre de 2008, el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta profirió sentencia de primera instancia en el trámite de la acción popular formulada por el señor Ovalle Goenaga, en la que denegó las súplicas de la demanda *"por encontrarse ajustadas a derecho todas las actuaciones de la Administración Distrital de Santa Marta, en la contratación pública N° 092 de 2002"*. El *a quo* concluyó que el contrato N° 092 de 2002 no comporta *"el ejercicio por parte del contratista de funciones públicas indelegables en particulares, razón por la cual el mismo contrato indica en su cláusula 5ta parágrafo 1° que su alcance debe entenderse limitado a la modernización del sistema tributario y los conceptos de asesoría y apoyo logístico y operativo en ellas señaladas"*.
- 1.1.5.** El 23 de enero de 2009, el Distrito de Santa Marta y la Sociedad R&T suscribieron el otrosí N° 01 al contrato N° 092 de 2002, para incluir dentro de las obligaciones del contratista la

recuperación de la cartera en mora del impuesto de alumbrado público.

1.1.6. El 21 de mayo de 2010, el Congreso de la República expidió la Ley 1386, en la que se prohibió delegar en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devolución e imposición de sanciones de los tributos administrados por las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas. Adicionalmente, se dispuso que las entidades territoriales que tuvieran contratos vigentes sobre tales materias, deberían revisarlos de forma detallada y, en caso de que encontraran algún vicio que implicara su nulidad, deberían proceder a adelantar las acciones legales procedentes. Finalmente, impuso a los organismos de control, el deber de revisar de oficio los contratos de esa naturaleza celebrados por las entidades territoriales.

1.1.7. El 22 de julio de 2010, el Tribunal Administrativo de Magdalena resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Santa Marta, que denegó las pretensiones de la acción popular. En esta providencia, el *ad quem* confirmó la decisión de primera instancia en el sentido de negar las peticiones, pero modificó la remuneración pactada a favor del contratista.

1.1.8. El 1º de septiembre de 2010, el Distrito de Santa Marta y R&T, dando cumplimiento a la orden del Tribunal Administrativo del Magdalena en la providencia de segunda instancia proferida dentro de la acción popular, suscribieron el otrosí N° 02 al contrato N° 092 de 2002, en el que se modificó la contraprestación que recibiría el contratista por el cumplimiento de sus obligaciones, reduciendo en un punto porcentual los rubros correspondientes al recaudo de cartera corriente y vencida, y eliminado el rubro equivalente al incremento anual del monto recaudo.

Mediante providencia del 21 de octubre de 2010, la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para revisión la sentencia proferida el 22 de julio de 2010 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, con lo que ésta última decisión cobró firmeza e hizo transito a cosa juzgada.

1.1.9. En junio del 2011, en cumplimiento de lo ordenado en la [Ley 1386 de 2010](#), la Contraloría Distrital de Santa Marta realizó una "auditoria gubernamental con enfoque integral modalidad especial practicada al contrato suscrito entre la empresa R&T y la Alcaldía Distrital de Santa Marta", en la que se concluyó que dicho contrato "no constituye ni comporta formal o materialmente la delegación de función alguna de administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposiciones de sanciones, respecto de los tributos distritales".

1.1.10. El 29 de junio de 2011, en cumplimiento de lo ordenado en la [Ley 1386 de 2010](#), la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Santa Marta dirigió al Alcalde Distrital del ente territorial, el informe de la revisión realizada al contrato N° 092 de 2002 suscrito entre el Distrito y la Sociedad R&T, en el que concluyó que dicho contrato "no constituye ni comporta formal o materialmente la delegación de función alguna de administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones, respecto de los tributos distritales".

1.1.11. En el marco del "control excepcional al acuerdo de reestructuración de pasivos y vigencias futuras del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta vigencias 2009-2010", realizado en diciembre de 2011, la Contraloría General de la República identificó como un hallazgo dentro de su investigación que "el Distrito, con la suscripción del contrato 092 de 2002, presuntamente estaría incurriendo en la delegación de aquellas funciones que le son inherentes en la órbita de su gestión tributaria". Sin embargo, ni la investigación fiscal ni la disciplinaria derivadas de este control excepcional han declarado formalmente que se haya incurrido en delegación de funciones indelegables en materia tributaria.

1.1.12. Mediante Resolución N° 039 de 2012, notificada mediante edicto, la Alcaldía Distrital de Santa Marta inició la actuación administrativa tendiente a revisar la legalidad del contrato N° 092 de 2002, y otorgó el término de 5 días a la sociedad R&T para que ejerciera su derecho de contradicción. Lo anterior, según el accionante, vulneraba su derecho al debido proceso por las siguientes razones:

1.1.12.1. La Alcaldía Distrital de Santa Marta no tenía competencia para revisar el contrato N° 092 de 2002, pues con ello desconocía

los fallos judiciales proferidos por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, por el Tribunal Administrativo del Magdalena y por la Sección Segunda del Consejo de Estado, así como el concepto de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito, los cuales determinaron que el contrato referido no comportaba el ejercicio de parte de particulares, de funciones públicas indelegables.

1.1.12.2. La Alcaldía amenazaba seriamente el derecho de defensa de la sociedad, por cuanto el término otorgado para formular sus objeciones era de 5 días, lapso que consideraba irrazonable y desproporcionado.

1.1.12.3. En la Resolución N°. 039 de 2012, la Alcaldía de Santa Marta no motivó de manera clara y precisa las materias que serían objeto de revisión.

1.1.12.4. En la actuación de la Alcaldía se advertía una vulneración del principio de imparcialidad, toda vez que de las declaraciones que en distintos medios de comunicación había realizado el Alcalde de Santa Marta, se podía colegir que la autoridad administrativa previamente había decidido dar por terminado el contrato, con lo que cualquier esfuerzo de ejercer el derecho de defensa por parte de R&T sería inútil.

1.2. ACTUACIONES PROCESALES PREVIAS A LA SENTENCIA [T-1082](#) | DE 2012.

Para comprender los planteamientos del accionado en este incidente de nulidad, a continuación se hará un breve resumen de las decisiones de instancia de la acción de tutela revisada en la sentencia que se reprocha en esta oportunidad.

1.2.1. Decisión de primera instancia.

Mediante sentencia proferida el ocho (8) de mayo de 2012, el Juzgado Quinto Civil Municipal de Santa Marta **concedió el amparo** al derecho fundamental al debido proceso administrativo de la sociedad R&T, argumentando que si bien *"no se aprecia el quebrantamiento del derecho en los términos que lo expone el tutelante, habida consideración que el estudio jurídico judicial no se hizo con fundamento en la [Ley 1386 de 2010](#), sino en las vigentes para la época en que se promovió la acción popular"*, sí le asistía razón cuando sostuvo que como contratista de la

administración pública, gozaba de estabilidad jurídica, toda vez que el contrato N° 092 de 2002 había sido objeto de revisión a través de la Oficina Asesora Jurídica, la que remitió un informe el 29 de junio de 2011, en el que concluyó que aquel no implicaba delegación de funciones de administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones de los tributos conforme a la [Ley 1386 de 2010](#). "*Por ello, la ejecutoriedad del acto de la Alcaldía Distrital de Santa Marta, en virtud del cual agotó el deber legal de adelantar la revisión del contrato en cita, implica que ha sido expedido conforme a los principios legales para el efecto, y en consecuencia es obligatorio para el administrado y para la administración*".

Igualmente, manifestó que, atendiendo a la complejidad del asunto, el término concedido por el Distrito de Santa Marta al accionante para que ejerciera su derecho de defensa era irrisorio, y aun cuando no existe disposición legal expresa que imponga un plazo para estos casos, lo cierto es que el mismo debe ser razonado y adecuado, teniendo en cuenta lo pretendido por la actuación administrativa.

Por último, dado que la Secretaría de Hacienda Distrital de Santa Marta emitió el informe requerido de manera extemporánea^[1], el *a quo* aplicó la presunción de veracidad frente a los hechos narrados por el accionante. Sin embargo, no desconoció la existencia de un oficio anexo al escrito en cuestión, procedente de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, a través del cual le formuló al Alcalde Distrital, advertencia respecto al contrato de concesión N° 092 de 2002.

Con respecto a este punto, el *a quo* criticó la actuación de las Contralorías Distrital y Nacional, aduciendo que al existir posiciones contrarias de parte de los dos órganos de control fiscal (pues en un extremo la Contraloría Distrital sostenía que no existía delegación de funciones no permitidas, y en el otro la Contraloría Nacional informaba que sí se verificaba una indebida delegación), se estaba poniendo a la sociedad R&T en una situación que no tenía que soportar.

1.2.2. Decisión de segunda instancia.

Mediante sentencia proferida el veintiséis (26) de junio de 2012, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Santa Marta **confirmó** el fallo impugnado. El *ad quem* resaltó que la inconformidad de la entidad accionante radicaba en que como el juez de la acción popular se pronunció sobre la legalidad del contrato N° 092 de 2002, el Alcalde no podía iniciar una actuación que pretendiera darlo por terminado. El despacho consideró que tal afirmación no era cierta en el caso particular, ya que la

Administración Distrital lo que hizo fue iniciar un procedimiento administrativo tendiente a aplicar el inciso 2º del artículo 1 de la [Ley 1386 de 2010](#), no a dar por terminado el contrato.

No obstante, advirtió a la Alcaldía de Santa Marta que como en el presente caso se observaba que la situación irregular que pretendía demostrar no correspondía a alguno de los supuestos establecidos en la ley para que se pueda dar la terminación unilateral del contrato N°. 092 de 2002, la única opción que tendría para buscar tal consecuencia era demandar judicialmente la declaración de nulidad del contrato, en aras de garantizar el debido proceso de la sociedad.

1.3. FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN DE LA SENTENCIA [T- 1082](#) | DE 2012.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala Séptima de Revisión estudió los siguientes temas: **primero**, el debido proceso administrativo y la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que constituyen vías de hecho; y **segundo**, algunas hipótesis de vía de hecho en los actos administrativos. Estos temas fueron desarrollados de la siguiente manera:

1.3.1. Inicialmente, se señaló que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, competencia y correcta motivación de los actos, entre otros, los cuales conforman la noción de debido proceso.

De esta manera, se reiteró la jurisprudencia constitucional según la cual: (i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, porque se encuentra consagrado en el artículo 29 Superior; (ii) este derecho involucra principios y garantías como los principios de legalidad, competencia, publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria e impugnación; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; y (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el

ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En su interpretación del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la Sala consideró que pueden presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente del ordenamiento jurídico, en abierta contradicción con él, de tal forma que se aplica la voluntad subjetiva de tales servidores y, como consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad denominada vía de hecho. En tales casos, se indicó que la Corte excepcionalmente ha admitido la procedencia de la acción de tutela, cuando se advierte la inminencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad de los otros mecanismos judiciales de defensa.

En ese sentido, la Sala hizo referencia a algunos fallos de tutela (sentencias [T-590 de 2002](#) y [T-995 de 2007](#)) en los que se usó la tesis de las vías de hecho, y dejó claro que si bien dicha tesis se aplicaba principalmente en el campo de la actividad judicial, también se extiende excepcionalmente al ámbito de los procesos y actuaciones administrativas.

Frente a esto, la Sala precisó que para que se configure una vía de hecho administrativa, se requiere que se materialice alguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, puesto que si bien se trata de escenarios diferentes, tales supuestos describen las formas más usuales de afectación del derecho al debido proceso. Por ende, entre dichas causales de procedencia, la Sala hizo una breve referencia a: i) el defecto orgánico; ii) el defecto procedimental absoluto; iii) el defecto fáctico; iv) el defecto material o sustantivo; v) el error inducido; vi) la falta de motivación; vii) el desconocimiento del precedente constitucional vinculante; y viii) la violación directa de la Constitución.

1.3.2. Explicó además la Sala que el derecho de defensa, que se traduce en la facultad que tiene el administrado de conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelanta, e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses, es parte integral del debido proceso, por lo que debe ser garantizado al interior de cualquier actuación judicial o administrativa. Aunado a ello se estableció que las garantías del debido proceso y del derecho de defensa se vulneran si el término para ejercer el derecho de contradicción es irrisorio, por cuanto esta práctica impide materialmente defenderse mediante la formulación de una estrategia adecuada; por ello, las actuaciones administrativas que establecen procedimientos, deben propender por que el término dado a las partes para que ejerzan su derecho de

defensa y contradicción sea razonable, es decir, que exista una relación coherente y adecuada entre dicho plazo y la complejidad de la materia que se revela.

1.3.3. Además de lo anterior, la Sala explicó algunas hipótesis que constituyen vías de hecho administrativas. Así las cosas, en primer lugar, destacó el defecto orgánico por falta de competencia de la autoridad administrativa, y sostuvo que esta irregularidad se configura, entre otros eventos, cuando se comprueba la incompetencia absoluta del funcionario que emitió la decisión acusada.

En segundo lugar, la Sala se refirió al defecto procedimental y afirmó que éste tiene dos acepciones: el defecto procedimental absoluto, que se presenta cuando el funcionario se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso; y el defecto procedimental en la concepción de exceso ritual manifiesto, que se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.

Por último, la Sala trató el tema de la falta de motivación y determinó que una de las manifestaciones de la garantía del debido proceso es que los actos administrativos emitidos por cualquier autoridad pública (bien sea que contengan o no alguna determinación que implique la disposición de derechos), posean un mínimo de motivación, ya que ello constituye una garantía de los principios de legalidad, publicidad, defensa y contradicción. Aun tratándose del uso de facultades discrecionales, la Sala manifestó que el funcionario administrativo que expide el acto administrativo, debe cerciorarse de que, al menos, sumariamente, se manifieste la adecuación de los fines de la norma que autorizó la facultad con los hechos que le sirven de causa para su aplicación.

1.3.4. En la **Sentencia T-1082 de 2012**, la Sala Séptima de Revisión^[2], con fundamento en estas consideraciones, determinó que la tutela interpuesta por el accionante era procedente, debido a que la empresa demandante, al momento de interponerla, se hallaba ante la inminencia de un perjuicio irremediable de naturaleza *isufundamental*, derivado de (i) la falta de motivación del acto administrativo y (ii) el término irrazonable que le fue concedido para

ejercer su derecho de defensa, circunstancias éstas que vulneraban el debido proceso, y más específicamente, el derecho de defensa de la sociedad R&T.

Destacó la Sala que la falta de motivación y el término de 5 días para responder los requerimientos de la administración, significaban que la sociedad (i) no podría controvertir las razones de la administración distrital –porque no las conocía-, y (ii) no contaría con tiempo suficiente para abordar la complejidad del asunto y ejercer su derecho de contradicción de forma completa y con calidad, lo que a su turno representaba un alto riesgo de que sus argumentos no fueran tenidos en cuenta en la revisión del contrato y se tomara una decisión adversa a sus intereses, sin que tuviera una real oportunidad de participar en el debate.

También sostuvo la Sala que la Alcaldía de Santa Marta, al expedir la Resolución N° 039 de 2012, no informó al accionante las razones concretas por las cuales daba inicio al procedimiento administrativo tendiente a la revisión del contrato N° 092 de 2002, sino que simplemente se encargó de transcribir algunos artículos de la Constitución, del [Decreto 624 de 1989](#), del Estatuto Tributario, de la [Ley 383 de 1997](#) y de la [Ley 1386 de 2010](#)^[3], entre otras, lo cual no comportaba una verdadera motivación, por cuanto no constituía una declaratoria de cuáles eran las circunstancias de hecho y de derecho que habían llevado a la administración a proferir el acto. Es decir, a juicio de la Sala, la Resolución N°. 039 de 2012 se expidió sin que el ente territorial hubiera determinado las razones que sustentaban la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada.

En cuanto al término irrisorio dado a la sociedad R&T para que ejerciera su derecho de defensa, la Sala precisó que si bien no existe norma expresa que regule el término probatorio en las actuaciones administrativas, no debe perderse de vista que éste debe ser razonable y proporcional, y que en todo caso, en el artículo 58 del Código Contencioso Administrativo^[4], en relación con el periodo probatorio en la vía gubernativa, se establece que éste no podrá ser inferior a 10 días ni superior a 30, lapso que puede servir de referencia para la definición del periodo probatorio en la actuación administrativa. Lo anterior con mayor razón, si se tiene en cuenta que el plazo mínimo establecido por el legislador para ejercer el derecho de defensa es de 10 días, de donde la Sala concluyó que el término de 5 días se encuentra por fuera del estándar aplicable en nuestro ordenamiento jurídico.

Se concluyó que en el caso estudiado, la falta de motivación del acto administrativo y el término irrisorio otorgado para ejercer el derecho de

defensa, constituían un defecto procedimental que vulneraba el derecho al debido proceso de la empresa demandante, y que hacían procedente la tutela.

Para terminar, la Sala consideró importante advertir a la Alcaldía del Distrito de Santa Marta que, si bien a la luz de la [Ley 1386 de 2010](#) es competente para revisar el contrato materia de controversia, carece de competencia para declarar la nulidad unilateral del contrato, so pena de incurrir en una vía de hecho por defecto orgánico. Como fundamento de lo anterior, la Sala precisó lo siguiente:

(i) Los artículos 44 y 45 de la [Ley 80 de 1993](#), modificados por la [Ley 1150 de 2007](#), establecen taxativamente en qué situaciones los contratos estatales son absolutamente nulos:

“los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando: 1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal; 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder; 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación (...)^[5].

(ii) El artículo 87 del C.C.A.^[6] consagra que *“cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. **Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los***

actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato^[7].(Subrayado fuera del texto).

(iii) El artículo 17 de la [Ley 80 de 1993](#) consagra que "la entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. 2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato"^[8].

(iv) Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de mayo de 2007, consideró lo siguiente:

*"Sin embargo, no podrá ejercer esta facultad, aunque existiere un vicio de nulidad absoluta que afectare la legalidad del contrato, cuando la situación irregular no corresponda a alguno de los supuestos establecidos en los tres numerales antes referidos, sencillamente porque la ley no le ha otorgado competencia para ello y, por lo tanto, **en esos otros eventos la única opción que tendría la entidad sería la de demandar judicialmente la declaratoria de nulidad del contrato.***(Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, la Sala resaltó que como el fundamento de la Resolución N° 039 de 2012 no se relaciona con los supuestos establecidos en la normativa antes citada, específicamente en el artículo 17 de la Ley 80, la única opción que tiene el ente territorial para que se pueda dar por terminado el contrato N° 092 de 2002, es la de demandar judicialmente la nulidad del contrato, con lo cual se garantizará el debido proceso de la entidad accionante.

Con base en todo lo anterior, la sentencia objeto de reproche resolvió lo siguiente:

"Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida el veintiséis (26) de junio de 2012, por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Santa Marta, en la medida en que confirmó la decisión del ocho (08) de mayo de 2012, proferida por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Santa Marta, quien concedió el amparo solicitado por la sociedad R&T, por las razones expuestas en esta providencia".

2. SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA [T-1082](#) | DE 2012.

El 9 de mayo de 2013, el apoderado judicial de la Alcaldía de Santa Marta radicó en la Secretaría General de la Corte Constitucional una solicitud de nulidad de la Sentencia [T-1082 de 2012](#), con base en las siguientes causales:

2.1. CAMBIO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA NO PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA RESOLVER ASUNTOS CONTRACTUALES

Sostiene el peticionario que la Sentencia [T-1082 de 2012](#) constituye un flagrante desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, pues la acción de tutela no se encuentra instituida para resolver asuntos contractuales, toda vez que para ello existe la vía ordinaria; aunado a ello indica que no se requiere el inicio de una actuación administrativa para terminar unilateralmente un contrato estatal, como quiera que esa decisión la puede tomar la entidad cuando encuentre acreditada alguna causal para tal fin. Como sustento de lo anterior, se refirió a las sentencias [T-1341 de 2001](#), [T-387 de 2009](#) y [C-620 de 2012](#).

Afirma que en la Sentencia [T-1341 de 2011](#), la Corte estableció que: *"la Administración Distrital, por virtud de los artículos 44 y 45 de la [Ley 80 de 1993](#), contaba con la potestad legal de dar por terminado el contrato de consultoría suscrito entre ella y la sociedad actora, en el evento de encontrar configurada alguna de las causales de nulidad absoluta de las contenidas en el inciso 2º de ese artículo 45. Aseguraba la finalización de los efectos jurídicos que el mismo estaba produciendo, una vez verificada jurídica y fácticamente la configuración de la respectiva causal de nulidad absoluta. Según el artículo 44 de la [Ley 80 de 1993](#), adolece de una nulidad absoluta el contrato estatal en los casos establecidos en el derecho común y en los que se celebre contra expresa prohibición constitucional y legal (numeral 2o.). De conformidad con los artículos 1519 y 1741 del Código Civil hay objeto ilícito en todo lo que contraviene el derecho público de la Nación y la nulidad que se produce por objeto ilícito es una nulidad absoluta".*

Continúa haciendo referencia a la Sentencia [T-387 de 2009](#) y afirma que la Corte determinó que: *"En suma, la declaratoria judicial de nulidad y la terminación unilateral de un contrato estatal son dos vías legales que pueden llegar a interponerse de manera simultánea o sucesiva, sin que ello constituya, en principio, vulneración alguna al derecho al debido proceso administrativo. (...)Aunado a lo anterior, como se ha explicado, la*

declaratoria judicial de nulidad absoluta de un contrato estatal y la terminación administrativa unilateral del mismo, son institutos completamente diferentes y autónomos, cuya procedencia no depende el uno del otro, aunque, vale precisar, apuntan a la consecución de un mismo objetivo cual es la salvaguarda del interés general”.

Por último, hace alusión a la Sentencia [C-620 de 2012](#) y sostiene que *“ésta desarrolla el tema de potestades excepcionales de la administración pública para la terminación unilateral de un contrato estatal, en cuyo contenido se cita como trascendente la sentencia [T-1341 de 2011](#), sentencia esta anteriormente transcrita en ciertos apartes”.*

Con fundamento en lo anterior, concluye que no existe fundamento jurisprudencial que soporte la Sentencia [T-1082 de 2012](#), específicamente la declaración de procedencia y la prohibición de terminar unilateral del contrato de concesión que se tiene suscrito con R&T, constituyendo ello una violación al debido proceso del Distrito de Santa Marta.

2.2. VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO POR INCONGRUENCIA ENTRE LA PARTE MOTIVA Y RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA, LO QUE GENERA INCERTIDUMBRE RESPECTO DEL ALCANCE DE LA DECISIÓN PROFERIDA.

Sostiene el peticionario que en la Sentencia [T-1082 de 2012](#), la Sala precisó que *“es de resaltarse que como el fundamento de la Resolución N° 039 de 2012 no se relaciona con los supuestos establecidos en la normativa antes citada, la única opción que tiene el ente territorial para que se pueda dar por terminado el contrato N° 092 de 2002, es la de demandar judicialmente la nulidad del contrato, con lo cual se garantizará el debido proceso de la entidad accionante de (...)”.* Aduce que esta afirmación es contradictoria con otro aparte del fallo, en el cual se dijo que: *“advirtiendo a la autoridad accionada que en caso de iniciar nuevamente la actuación, deberá motivarla, siguiendo los parámetros trazados por la Corte Constitucional. Además advirtió a la Alcaldía de Santa Marta que la única opción que tiene para dar por terminado el contrato, es su demanda judicial”.*

En cuanto a ello, el actor expresa que la Sala se contradijo al aseverar que el Distrito de Santa Marta i) sí es competente para revisar el contrato de concesión suscrito con R&T y ii) no es competente para terminarlo unilateralmente, afirmaciones que, en criterio del peticionario, generan dudas acerca del alcance de la decisión proferida.

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para conocer de la solicitud de nulidad formulada en el presente caso, según lo dispuesto en el artículo 49 del [Decreto 2067 de 1991](#).

3.2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA NULIDAD DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR ESTA CORPORACIÓN.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado de forma reiterada que si bien es cierto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 del [Decreto 2067 de 1991](#), en principio, contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede ningún recurso, en situaciones excepcionales es posible solicitar la nulidad de una providencia proferida por las salas de revisión. A esa conclusión llegó la Corte con base en cuatro argumentos principales que a continuación se enuncian:

3.2.1. El principio de seguridad jurídica y el carácter de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional exigen a la Corte la defensa de la cosa juzgada constitucional contenida en las sentencias proferidas por esta Corporación^[9], razón por la cual el artículo 49 del [Decreto 2067 de 1991](#), de una parte, subsana *ipso iure* las irregularidades anteriores a la sentencia y, de otra, impide ejercer recurso alguno contra aquellas. En consecuencia, por regla general, no es posible revisar un fallo expedido por las salas de revisión de la Corte Constitucional.

3.2.2. Pese a la importancia del principio de seguridad jurídica, de la cosa juzgada constitucional y del carácter último de la interpretación constitucional que realiza la Corte Constitucional, su salvaguarda puede ceder en situaciones absolutamente excepcionales, cuando en la sentencia proferida por las salas de revisión se presentan irregularidades de tal magnitud que desconocen el derecho fundamental al debido proceso. En tal hipótesis, la única posibilidad de defensa que tiene el afectado es acudir ante la Sala Plena de este mismo Tribunal Constitucional para que le sea amparado el derecho amenazado o vulnerado.

3.2.3. Dada la imposibilidad general de interponer una acción de tutela contra una sentencia de tutela y menos aún contra una sentencia de revisión proferida por la Corte Constitucional, en caso de que se presenten irregularidades sustanciales que nacen de

la providencia judicial, la única vía para corregirlas es la nulidad del fallo viciado.

3.2.4. La solicitud de nulidad de una sentencia de tutela no es un recurso contra ella, pues esta posibilidad está expresamente prohibida por la ley; se trata de una petición que genera un incidente especial y particular porque no se rige por las reglas del procedimiento ordinario, ni contencioso administrativo, en tanto es una figura propia del procedimiento constitucional dirigida, según el artículo 49 del [Decreto 2067 de 1991](#), a subsanar irregularidades contenidas en la sentencia proferida por una Sala de Revisión de la Corte Constitucional, cuando éstas impliquen violación del debido proceso.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para conocer de la solicitud de nulidad de la sentencia [T-1082 de 2012](#), proferida por la Sala Séptima de Revisión, dentro del proceso de tutela instaurado por Recaudos y Tributos S.A., contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

3.3. PRESUPUESTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA LA PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE NULIDAD DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR LAS SALAS DE REVISIÓN.

La doctrina constitucional consolidada y uniforme de esta Corporación, ha indicado que el incidente de nulidad procede si se cumplen los siguientes presupuestos formales y sustanciales:

3.3.1. Presupuestos formales

3.3.1.1. Oportunidad: Según este presupuesto, el incidente de nulidad se debe proponer dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia. Este límite ha sido considerado por esta Corporación como necesario para proteger la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la cosa juzgada constitucional, y surge de la interpretación analógica del artículo 31 del [Decreto 2591 de 1991](#)^[10].

Es preciso indicar que la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones^[11] ha señalado que vencido el término en precedencia sin que se hubiere promovido el incidente de nulidad por las personas legitimadas para el efecto, la sentencia queda ejecutoriada y cualquier eventual

irregularidad que se hubiere presentado en ella, queda automáticamente saneada.

Además, mediante Auto 054 de 2006^[12], la Corte Constitucional consideró que el término de tres días a partir de la notificación de la sentencia no se aplica para el caso de terceros afectados con la decisión que no fueron vinculados al proceso de tutela en forma oportuna, pues estas personas pueden solicitar la nulidad una vez tengan conocimiento efectivo de la existencia de la acción o de la sentencia que la decide. Por la razonabilidad de la tesis expuesta en esa oportunidad, la Sala la reitera en su integridad.

3.3.1.2. Legitimación: De acuerdo con este requisito, quien proponga el incidente de nulidad debe contar con legitimación activa para tal efecto, esto es, debe ser incoado por quien haya sido parte en el trámite del amparo constitucional o por un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas en sede de revisión^[13].

3.3.1.3. Momento para presentar la irregularidad alegada: En virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del [Decreto 2067 de 1991](#), *"la nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el pleno de la Corte anule el proceso"*.

Por ello, la jurisprudencia ha expresado^[14] en varias oportunidades que quien alega la existencia de una nulidad de una sentencia de revisión, debe cumplir con una exigente carga argumentativa, en el sentido de explicar de forma clara y expresa los preceptos constitucionales transgredidos y la incidencia en la decisión proferida^[15], tendientes a demostrar que la propia sentencia contiene irregularidades insalvables que vulneran el debido proceso.

En ese sentido, resultan inadmisibles los argumentos que buscan probar vicios procesales o sustanciales en el trámite procesal de la acción de tutela anterior a la sentencia, en tanto que todos ellos debieron alegarse antes de que fuera proferida la providencia que resuelve en forma definitiva el asunto. Igualmente no es suficiente el expresar razones o interpretaciones diferentes a las de la Sala que obedezcan al disgusto o inconformismo del solicitante con la decisión adoptada^[16].

3.3.1.4. Quien alega la existencia de una nulidad debe cumplir con una exigente carga argumentativa: De conformidad con este requisito, quien proponga incidente de nulidad debe explicar de forma clara y expresa las razones de la nulidad a la luz de las causales señaladas por la normativa^[17]. Lo expuesto, significa que no es suficiente el expresar razones o interpretaciones diferentes a las de la Sala que obedezcan al disgusto o inconformismo del solicitante con la decisión adoptada^[18].

3.3.2. Presupuestos materiales

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la nulidad de una sentencia de revisión es excepcional, por lo tanto, adicional a los requisitos formales de admisibilidad, también se han dispuesto determinados presupuestos materiales que deben ser cumplidos. Así mismo, en cuanto a las condiciones y limitaciones a los argumentos utilizados para sustentar los cargos de nulidad, la Corte ha precisado que en los mismos debe demostrarse que la afectación al derecho al debido proceso por parte de la Sala de Revisión es "**ostensible, probada, significativa y trascendental**, es decir, que tenga **repercusiones sustanciales y directas en la decisión** oensus efectos (Subraya la Corte)"^[19].

Con base en estas circunstancias, la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado un catalogo de **causales** en cuya presencia es posible solicitar la nulidad de los fallos de la Corporación. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, una sentencia de la Corte puede ser declarada nula en los siguientes casos^[20]:

"2.2.1. Cuando una sala de revisión cambia la jurisprudencia sentada por la Sala Plena de la Corte o la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión de Tutela"^[21].

2.2.2. Cuando una decisión de la Corte es aprobada por una mayoría no calificada.

2.2.3. Cuando existe incongruencia entre la parte motiva de una sentencia y la parte resolutive de la misma, la sentencia se contradice abiertamente, o la decisión carece por completo de fundamentación.

2.2.4. *Cuando la parte resolutive de una sentencia de tutela da órdenes a particulares que no fueron vinculados o informados del proceso.*

2.2.5. *Cuando la sentencia proferida por una Sala de Revisión desconoce la cosa juzgada constitucional.*

2.2.6. *Cuando, de manera arbitraria, se dejan de analizar asuntos de relevancia constitucional que tienen efectos trascendentales para el sentido de la decisión”.*

Así, las causales de procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas por las Salas de Revisión de esta Corte, deben ser entendidas como un trámite de creación jurisprudencial, **basado en el respeto de las garantías reguladas en el artículo 29 constitucional**^[22]. Por ende, la nulidad tiene naturaleza excepcional y está sometida a estrictos requisitos de procedencia, los cuales tratan sobre la acreditación suficiente de circunstancias trascendentales que afecten de manera innegable el derecho fundamental tantas veces aludido^[23].

Por tanto, cualquier inconformidad con la interpretación realizada por esta Corte, con la valoración del material probatorio, o con los juicios argumentativos que apoyan la sentencia, no constituyen fundamentos suficientes para solicitar su nulidad, pues esta clase de situaciones no implican la vulneración del debido proceso, sino que son simple apreciaciones *“connaturales al desacuerdo e inconformismo del solicitante con la decisión”*^[24].

4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE PROCEDENCIA

Para el análisis del caso concreto, es pertinente verificar previamente el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la solicitud de nulidad.

4.1. Como se señaló, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el incidente de nulidad debe interponerse oportunamente, es decir, dentro de los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación de la sentencia, de modo que vencido en silencio el término de ejecutoria cualquier eventual nulidad queda automáticamente saneada.

En este caso, se cumple con tal exigencia según certificación expedida por la Secretaría del Juzgado Quinto Civil Municipal de Santa Marta, quien informó a este Despacho que la Sentencia [T-1082 de 2012](#) fue notificada al accionado el día 6 de mayo de 2013, y la solicitud de nulidad fue presentada el día 9 de mayo de la misma anualidad, esto es, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación.

4.2. Además, el incidente de nulidad debe ser propuesto por una persona que cuente con legitimación activa por haber sido parte en el trámite del amparo constitucional o por ser un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas en sede de revisión. En el presente caso, tal requisito se cumple, pues la nulidad es solicitada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Santa Marta, quien es el accionado dentro del proceso en el que se profirió la decisión cuestionada.

4.3. Quien alega la existencia de una nulidad debe explicar de forma clara y expresa las causales de nulidad y su incidencia en la decisión proferida.

En este caso, la Alcaldía de Santa Marta formuló con claridad dos cargos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

En primer lugar, cambio de la jurisprudencia constitucional sobre: i) la improcedencia de la acción de tutela para decidir asuntos contractuales, los cuales –asegura el peticionario ha dicho esta Corporación- deben ser ventilados en procesos contenciosos administrativos, lo que implica que existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo para resolver el caso, razón por la que se cambia la jurisprudencia sobre procedencia de la tutela al admitirla en el caso materia de controversia bajo el argumento de la existencia de un perjuicio irremediable; y ii) sobre la posibilidad de las entidades estatales de terminar unilateralmente un contrato estatal, comoquiera que la Corte ha precisado que esa decisión la puede tomar la entidad cuando encuentre acreditada alguna causal para tal fin.

En segundo lugar, violación grave del debido proceso por parte de la Sala Séptima de Revisión, por cuanto existe una incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la providencia que se cuestiona, que se materializa cuando se asevera, por un lado, que el Distrito de Santa Marta sí es competente para revisar y terminar el contrato de concesión suscrito con R&T, y por el otro, que la declaración de nulidad del contrato debe hacerse en sede judicial.

5. EXAMEN DE LOS PRESUPUESTOS MATERIALES.

A continuación se pasará a analizar las causales por las que se solicita la nulidad de la Sentencia [T-1082 de 2012](#).

5.1. ANÁLISIS DEL CARGO POR PRESUNTO CAMBIO DEL PRECEDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Una de las causales invocadas por quien solicita la nulidad es el presunto cambio de precedente sobre los siguientes aspectos: i) la improcedencia de la acción de tutela para resolver asuntos contractuales; y ii) la declaración unilateral de la nulidad de un contrato estatal cuando la entidad encuentre acreditada alguna causal para tal fin. A continuación se analizarán estos cargos.

Para ello se examinará lo que esta Corporación ha entendido como precedente constitucional y cuándo se entiende que se ha cambiado. Posteriormente se pasará a revisar los cargos alegados por la solicitante.

5.1.1. El precedente constitucional. Reiteración de jurisprudencia

El precedente está representado por "una regla contenida en una decisión emanada de una autoridad judicial que nos ofrece la solución para un caso concreto y que sería, en un primer momento, de obligatoria aplicación para otros operadores judiciales de igual o superior rango frente a casos idénticos desde el punto de vista fáctico y jurídico –que constituirían precedente horizontal y vertical, respectivamente-. Dicha regla, que ha sido calificada como ratio decidendi, condensa los supuestos normativos y de hecho precisos para la definición del caso que se estudia, cuestión que debe ser sometida a valoración ulterior. No integran el precedente las razones de hecho o las consideraciones generales, constitutivas de la obiterdictum. Sólo el argumento central contenido en la parte motiva de un fallo judicial crea, por consiguiente, precedente vinculante"^[25].

En otras palabras, el precedente es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de estudio en materia de **(i)** circunstancias fácticas y **(ii)** problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso^[26].

Ahora bien, esta Corporación ha diferenciado entre el precedente horizontal y el vertical, de conformidad con quién es el que profiere la providencia previa. **El horizontal se refiere a** las sentencias dictadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial, y **el vertical** se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia, por el Consejo de Estado o por la Corte Constitucional como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. Los casos que no son susceptibles de ser revisados por dichas altas cortes, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores.

El precedente no solo es un criterio que orienta al operador jurídico en la toma de sus decisiones, sino que es obligatorio por las siguientes razones:

(i) El artículo 230 Constitucional establece que *"los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley"*; el concepto de "ley" ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte desde un sentido amplio, es decir, la ley *"no es sólo aquella emitida por el legislador, sino además comprende todas las fuentes del derecho incluidas las sentencias que interpretan la Constitución como norma de normas, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción"*^[27].

(ii) El objetivo principal del precedente es garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima que rigen el ordenamiento constitucional.

(iii) El precedente es la solución más razonable que existe para resolver el problema jurídico que se presenta, por lo que, si un juez, ante circunstancias similares, decide apartarse de él, debe tener unas mejores y más razonables razones que las que hasta ahora se han formulado para la solución del mismo problema jurídico o similares.

En virtud de lo anterior, se puede decir que, debido a la autonomía e independencia que rigen las actuaciones e los jueces, éstos pueden apartarse del precedente judicial aplicable a un caso concreto, siempre y cuando exista una justificación razonable y proporcional para ello.

En resumen, los jueces tienen un deber de obligatorio cumplimiento y es el de (i) acoger las decisiones proferidas por los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones, y/o (ii) sus propias decisiones en casos idénticos, por el respeto del trato igual al acceder a la justicia y las demás razones antes expuestas. Sin embargo, esta regla no es absoluta, ya que los jueces pueden apartarse de dicho precedente, pero cumpliendo la carga argumentativa descrita y construyendo una mejor respuesta al problema jurídico^[28].

5.1.2. Nulidad por cambio de jurisprudencia o precedente de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

La causal de nulidad de cambio de jurisprudencia es la única expresamente señalada por las disposiciones que regulan los procedimientos ante la Corte Constitucional. En tal sentido, el artículo 34 del [Decreto 2591 de 1991](#) prevé lo siguiente:

"Artículo 34. Decisión en Sala. La Corte Constitucional designará los tres Magistrados de su seno que conformarán la Sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales de Distrito Judicial. Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo el registro del proyecto de fallo correspondiente".

Por su parte, el artículo 53 del Acuerdo 05 de 1992, que establece el reglamento de la Corte, complementa la norma anterior de la siguiente manera:

"Artículo 53. Cambio de jurisprudencia. *En caso de cambio de jurisprudencia, la Sala de Revisión tomará las medidas necesarias para que la Sala Plena disponga de un término razonable para tomar su decisión.*

Los estudios y propuestas que sobre el tema realice un Magistrado, deberán ser sometidas junto con las ponencias respectivas, a consideración y análisis de la Sala Plena, si así lo solicita, para lo cual registrará en la Secretaría oportunamente, el correspondiente escrito sustentatorio. En este caso, el Magistrado comunicará al Presidente su propósito de intervenir de la manera indicada, con el fin de que se prepare para el debate.

A solicitud de cualquier Magistrado, para los efectos de cambio de jurisprudencia, la Sala Plena podrá decretar la celebración de una audiencia pública, con participación de personas y entidades nacionales y extranjeras convocadas para tal fin. Mientras la Sala Plena adopta la decisión sobre el cambio de jurisprudencia, se suspenderán los términos de los respectivos procesos”.

Desde sus inicios, esta Corporación al resolver distintas solicitudes de nulidad interpuestas en contra de fallos de revisión de tutela, reiteradamente ha hecho alusión a la causal de nulidad que aquí se estudia, y ha señalado que consiste en la variación de la regla de decisión sentada en varios fallos anteriores y que es determinante para resolver los casos que guarden identidad fáctica y jurídica.

Para comenzar, se debe tener en cuenta el Auto 004 de 1996^[29], mediante el cual se decidió la solicitud de nulidad interpuesta contra la Sentencia [T-057 de 1995](#), a través de la cual se decidió una controversia sobre un traslado de competencias de los jueces ordinarios a la justicia arbitral en temas de ejecución.

En la sentencia atacada, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concedió el amparo deprecado, por cuanto *"la ley mantiene el criterio tradicional de reserva por parte del Estado del poder jurisdiccional de ejecución, en razón de lo cual, se excluye la posibilidad de cláusula compromisoria, compromiso y arbitraje en asuntos de ejecución”.*

La solicitud de nulidad de la sentencia en mención se presentó porque, a juicio del solicitante, con la decisión en ella contenida se modificó la jurisprudencia constitucional sin haberse dado cumplimiento a las exigencias establecidas en los artículos 34 del [Decreto 2591 de 1991](#) y 53 del Acuerdo 5 de 1992.

Respecto al cambio de jurisprudencia, la Sala Plena manifestó que:

"(...) dada la importancia y trascendencia de la actividad jurisprudencial de la Corte, en el evento de que alguna de sus Salas de Revisión llevara a cabo un cambio de jurisprudencia sin atender a los mandatos de los artículos 34 del [Decreto 2591 de 1991](#) y 53 del Acuerdo Número 05 de 1992, se estaría incurriendo en un violación del debido proceso, o que viciaría la decisión así adoptada, y de conformidad con el artículo 49 del [Decreto 2067 de 1991](#), habría que decretarse la nulidad de dicha decisión”.

En esa oportunidad, la Sala Plena consideró que la Sala Tercera de Revisión no se apartó de la jurisprudencia de la Corporación, pues la sentencia que se revisaba había sido la primera que se dictó por una Sala de Revisión con el fin de fijar el alcance constitucional de la jurisdicción arbitral frente al ejercicio del poder coactivo del Estado a través del proceso de ejecución, razón por la que decidió negar la solicitud de nulidad en cuestión.

No obstante, la decisión no fue pacífica, pues dos de los magistrados^[30] que conformaban el Pleno de la Corte salvaron voto respecto al tema del cambio del precedente porque consideraron que la Sala Tercera de Revisión modificó la jurisprudencia en lo referente a la definición de las vías de hecho y la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales en las que, dado su contenido arbitrario y manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico, se presenten aquéllas. Las intervenciones son del siguiente tenor:

"(...)Así pues, nos apartamos de la decisión adoptada mediante auto de Sala Plena, de fecha febrero 22 de 1996, toda vez que encontramos que efectivamente se produjo un cambio de jurisprudencia sin que se siguiera el procedimiento previsto en los artículos 34 del [Decreto 2591 de 1991](#) y 53 del Acuerdo 05 de 1992, razón por la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional, a nuestro juicio, ha debido declarar la nulidad de la Sentencia [T- 057 de 1995](#), porque con ello se ha violado el derecho al debido proceso".

Posteriormente, en Auto 031 de 1997^[31], la Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la solicitud de nulidad de la Sentencia [T-566 de 1996](#), que, según los peticionarios, modificó la jurisprudencia vigente. El punto concreto en el que supuestamente se produjo la modificación jurisprudencial, es el relativo a la personería de los accionantes, trabajadores individualmente considerados, quienes ejercieron la acción de tutela con el objeto de reclamar reivindicaciones de orden sindical.

Los solicitantes estimaban que, al haberse proferido sentencias de parte de las Salas de Revisión, que posteriormente fueron revaluadas por la misma Corte en Sala Plena en los casos "**Leonisa**" y "**Avianca**", y al volver la Sala Segunda de Revisión a la jurisprudencia inicial, quebrantó el ordenamiento jurídico al que está sometida la revisión de tutelas, pues sin tener competencia para ello, cambió la jurisprudencia de la Sala Plena.

Respecto al cambio de precedente, la Sala Plena en esa oportunidad sostuvo:

“En efecto, como dicen los accionantes, si una de las salas de revisión de la Corte modifica la jurisprudencia, asumiendo una función propia de la Sala Plena, quebranta el debido proceso y, por tanto, debe ser anulada. Así lo ha venido sosteniendo la Corporación desde el 26 de julio de 1993.

Pero la trasgresión implícita en ese motivo de nulidad no puede contraerse a diferencias accidentales entre casos aparentemente iguales, ni consiste en la utilización de expresiones en apariencia contrarias a la doctrina establecida pero sólo aplicable al asunto en estudio, ni tampoco en la exploración de criterios jurídicos novedosos para dar eficaz solución a circunstancias excepcionales.

*En ese orden de ideas, no necesariamente se cambia la jurisprudencia cuando los hechos del proceso, aunque semejantes, tienen características **sui generis**, que exigen del juez la apelación a criterios de justicia y equidad apropiados al mismo.*

*De otro lado, el concepto de "cambio de jurisprudencia únicamente tiene lugar bajo el supuesto indispensable de que, en realidad, hay **jurisprudencia en vigor**, esto es, en el entendido de que las decisiones anteriores han dejado tras de sí un sustrato de interpretación judicial que permite inferir criterios mínimos de alguna manera reiterados por la Corte en cuanto al alcance de las normas constitucionales aplicables y en lo relativo a la solución de controversias planteadas en los mismos términos.*

(...) En efecto, resulta indispensable la continuidad de unos criterios jurídicamente relevantes, con arreglo a los cuales se haya venido resolviendo, bajo directrices que implican la concreción de postulados, principios o normas que se reflejan de la misma manera en casos similares, razón por la cual el cambio de jurisprudencia se produce cuando, al modificarse la forma de interpretar el sistema jurídico, se resuelve en un nuevo proceso, con características iguales a las de los precedentes, de modo contrario o diverso(...).”

En concordancia con lo anterior, la Corte negó la solicitud de nulidad de la referida sentencia, tras considerar que no se podía afirmar que en los

fallos proferidos por la Sala Plena, al decidir sobre los casos "**Leonisa**" y "**Avianca**", se hubiese producido un cambio de jurisprudencia, pues en dichos procesos no fue materia de análisis y menos todavía objeto de discrepancia, el asunto relativo a la legitimación de los actores, según que obraran individualmente o por conducto de la representación legal del sindicato afectado.

Posteriormente, en Auto 162 de 2003^[32], esta Corporación estudió la solicitud de nulidad interpuesta contra la sentencia [T-468 de 2003](#), mediante la cual se negó el amparo a los derechos fundamentales de Copservir Ltda. al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la igualdad de trato, a la libre iniciativa privada y a la libertad económica, los cuales alegaba vulnerados porque se le impidió acceder al sistema financiero por tratarse de una cooperativa de los trabajadores de un establecimiento comercial intervenido debido a que supuestamente sus dueños tenían vínculos con "*carteles de la mafia*", según Orden Ejecutiva No. 12.978 proferida por el Presidente de los Estados Unidos de América^[33]. En dicho auto se fijaron tres presupuestos fundamentales que debe cumplir una sentencia para que pueda ser anulada por cambiar el precedente judicial fijado por Sala Plena. En este respecto, se precisó que:

"(...) 1. La sentencia objeto de la solicitud de nulidad debe en forma expresa acoger una interpretación normativa contraria a una línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional, definida de manera reiterada y uniforme en varias sentencias y que esta no haya sido modificada por la Sala Plena.

2. Que entre unas decisiones y otras exista identidad de presupuestos fácticos.

3. Que la diferencia en la aplicación del ordenamiento jurídico conlleve que la resolución adoptada en la sentencia atacada sea diferente a la que se venía adoptando. Es decir, que las diferencias en la argumentación no sean accidentales e intrascendentes sino que, por el contrario, se refieran a la ratio decidendi (...).

*Desde esta perspectiva, la Corte ha sostenido que los motivos que justifican la declaratoria de nulidad por **cambio de jurisprudencia** son básicamente dos: (i) la vulneración del derecho a la igualdad y; (ii) el desconocimiento del órgano natural para producir el cambio, que en estos casos es la Sala Plena de la Corte y no las Salas de Revisión de tutelas".*

A partir de lo expuesto, la Sala Plena de esta Corte manifestó que en el caso que se examinaba, lejos de haber existido un cambio de jurisprudencia como lo sostenía la accionante, lo que se presentó fue una variación en los presupuestos fácticos, lo que implicó una adición de los criterios hermenéuticos de interpretación e impidió resolver la controversia de la misma manera que en las providencias anteriores, razón por la que negó decretar la nulidad de la sentencia referida.

En el Auto 094 de 2007^[34], la Sala Plena de esta Corporación, al decidir la nulidad de la sentencia [T-600 de 2006](#), mediante la cual se revisó la acción de tutela interpuesta por el señor Casimiro Cuello Cuello contra el Consejo Nacional Electoral, tras considerar que dicha autoridad había vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, en el proceso de escrutinio de la elección del alcalde de San Juan del Cesar, Guajira, sostuvo frente al asunto del cambio del precedente:

"Por cambio de jurisprudencia debe entenderse la modificación de los criterios de interpretación del principio, regla o ratio juris que haya servido de fundamento reiterado, consistente y uniforme a decisiones judiciales anteriores frente a supuestos idénticos o similares. De suerte que, la violación del derecho fundamental al debido proceso se presenta, precisamente, por desconocer la ratio juris frente a un nuevo proceso con características iguales o similares a los de sus antecesores.

Dentro de las causales elaboradas se recuerda que:

Esta Corporación ha reconocido que bajo precisas condiciones puede eventualmente cambiar su jurisprudencia. Así, entre otras causas, ha señalado las siguientes: (i) Los cambios que el Constituyente introduzca en la normatividad; (ii) La evolución que vayan mostrando los hechos de la vida en sociedad y (iii) los nuevos enfoques que promueva el desarrollo del pensamiento jurídico".

La causal de anulabilidad por cambio de jurisprudencia, presupone en el terreno lógico que en realidad se presente una jurisprudencia en vigor, esto es "(...) en el entendido de que las decisiones anteriores han dejado tras de sí un sustrato de interpretación judicial que permite inferir criterios mínimos de alguna manera reiterados por la Corte en cuanto al alcance de las normas constitucionales aplicables en lo relativo a la solución de controversias planteadas en los mismos términos (...)". Bajo la citada premisa, no todo párrafo o afirmación que se encuentre

dentro de una providencia, se convierte de manera automática en jurisprudencia. Para el efecto, es indispensable la formación de una doctrina reiterada, uniforme y consistente que constituya la base de las decisiones judiciales, sin que, por motivo alguno, pueda considerarse como jurisprudencia, las meras afirmaciones en relación con las particularidades del caso o la argumentación más o menos incidental del juez constitucional”.

La Sala negó la solicitud de nulidad de que se estudiaba, pues consideró que como los argumentos se suscribían a aspectos interpretativos del fondo de la sentencia y no del cambio de la línea jurisprudencial, no se apreciaba variación alguna en la jurisprudencia, sino que *“simplemente se expresan manifestaciones marginales de sentencias de la Corte, que como lo interpreta esta Corporación no todo párrafo, expresión, hipérbole, manifestación, idea, concepto, etc., contenido en una sentencia constituye jurisprudencia, lo que la nulidad exterioriza no es mas que la idea que se tiene de la línea jurisprudencial, mas no la variación de la jurisprudencia”.*

Mediante Auto 009 de 2010^[35], este Tribunal decidió la nulidad presentada en contra de la sentencia [T-168 de 2009](#), a través de la cual se concedió el amparo al derecho fundamental a la seguridad social de Javier de Jesús Taborda Quintero, a quien ING Pensiones y Cesantías le negó su traslado de régimen pensional de ahorro individual con solidaridad al régimen pensional de prima media con prestación definida, pese a que las personas beneficiarias del régimen de transición cuando previamente se hubieran trasladado el régimen de ahorro individual, tienen el derecho de regresar en cualquier tiempo al régimen de prima media. En dicho Auto, la Sala Plena de esta Corporación, respecto al cambio de jurisprudencia, precisó que:

“(…) el alcance de la causal de nulidad por “desconocimiento de jurisprudencia”, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que podría ser de distintas maneras: (i) el desconocimiento de una sentencia cuya ratio decidendi contenida en una sentencia que previamente desató el mismo problema jurídico que, la providencia cuya nulidad se pretende, resolvió en forma distinta; (ii) como una contradicción con cualquier sentencia anterior de una tesis expuesta por una Sala de Revisión, bien sea en la ratio decidendi o en su obiter dicta, y (iii) como la posibilidad de que la Sala Plena estudie de fondo el asunto como una segunda instancia de lo decidido por parte de la Sala de Revisión.

De los anteriores conceptos, la Sala Plena reitera que la única que se ajusta al real sentido de la causal en estudio es la primera, en tanto que las otras alternativas vulneran la autonomía y la independencia judicial de las Salas de Revisión de tutelas por las razones que a continuación se exponen”.

La Corte en el mismo auto advirtió que resultaba indispensable que los jueces constitucionales al proferir sus fallos, los motivaran conforme a las directrices jurisprudenciales previamente establecidas, lo que implica que sus decisiones posteriores deben seguir los mismos postulados de los fallos precedentes, y con mayor razón si tienen supuestos fácticos similares, ello por cuanto se debe respetar el precedente constitucional, debido a la seguridad jurídica, a la coherencia que debe guiar el sistema jurídico, así como al principio de igualdad.

Pese a lo anterior, en el citado auto se precisó que la Sala Plena puede, excepcionalmente, por razones de justicia material, adecuar sus fallos a los cambios históricos y sociales, y de esta manera modificar un precedente constitucional, posibilidad que le está vedada a las Salas de Revisión, so pena de incurrir en una causal de nulidad.

Entonces, para lograr un cambio de precedente, Sala Plena de esta Corporación debe:

“(...) estar ante una línea jurisprudencial establecida por la Corte, que constituya precedente obligatorio para las salas de revisión. Por tanto, debe concurrir para el caso concreto una “jurisprudencia en vigor, esto es, “(...) en el entendido de que las decisiones anteriores han dejado tras de sí un sustrato de interpretación judicial que permite inferir criterios mínimos de alguna manera reiterados por la Corte en cuanto al alcance de las normas constitucionales aplicables en lo relativo a la solución de controversias planteadas en los mismos términos (...).

El término jurisprudencia en vigor, de acuerdo con este entendimiento, corresponde al precedente constitucional fijado reiteradamente por la Corte, que en diversas decisiones trata problemas jurídicos análogos con presupuestos fácticos idénticos, frente a los cuales adopta de manera uniforme la misma regla de decisión. Sin embargo, tal necesidad de reiteración opera sin perjuicio del ejercicio de la autonomía interpretativa de la que es titular la Sala Plena de la Corte, la cual está facultada para modificar la jurisprudencia constitucional bajo la existencia de condiciones específicas, entre ellas (i) los cambios que el Constituyente introduzca en la

normatividad; (ii) la evolución que vayan mostrando los hechos de la vida en sociedad y (iii) los nuevos enfoques que promueva el desarrollo del pensamiento jurídico". (Subrayado fuera del texto).

Ahora bien, en el auto precitado, dada la relación estrecha existente entre la llamada "jurisprudencia en vigor" y la idea de precedente, se hizo alusión a lo que la sentencia [T-292 de 2006](#) entendió de esa última figura, a saber:

"Debe entenderse por precedente cualquier antecedente que se haya fijado en la materia, con anterioridad al caso en estudio? La respuesta a esta inquietud es negativa por varias razones. La primera, es que no todo lo que dice una sentencia es pertinente para la definición de un caso posterior, como se ha visto (vgr. la ratio es diferente al obiter dicta). La segunda, es que aunque se identifique adecuadamente la ratio decidendi de una sentencia, resulta perentorio establecer para su aplicabilidad, tanto en las sentencias de constitucionalidad como en las de tutela, qué es aquello que controla la sentencia, o sea cual es el contenido específico de la ratio. En otras palabras, si aplica tal ratio decidendi para la resolución del problema jurídico en estudio o no. En este sentido, en el análisis de un caso deben confluír los siguientes elementos para establecer hasta qué punto el precedente es relevante o no:

I. En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente.

II. La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.

III. Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que "cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente".

Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior

y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes”.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte decidió declarar la nulidad de la sentencia atacada, por cuanto consideró que no existía razón para que la Sentencia [T-168 de 2009](#) siguiera sosteniendo la tesis ya revaluada de la Sentencia [T-818 de 2007](#), según la cual es imposible observar el requisito de equivalencia del ahorro. Según esta Corporación, el hecho de que en una sentencia de tutela una Sala de Revisión volviera a una tesis superada por el Pleno de la Corte, constituía una modificación de la jurisprudencia sentada por ésta, por tanto, una violación al debido proceso por falta de competencia, lo que da lugar a nulidad.

En Auto 050 de 2012^[36], la Corte Constitucional, al decidir la nulidad interpuesta contra la Sentencia [T-326 de 2009](#), mediante la cual se concedió el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital, a la vida digna, al trabajo y la seguridad social de un accionante, a quien el ISS le negó su derecho a la pensión porque consideró que había perdido los beneficios del régimen de transición al haber cotizado en el régimen de ahorro individual y al regresar posteriormente al régimen de prima media con prestación definida, manifestó, respecto al cargo de cambio de la línea jurisprudencial sostenida por la Sala Plena en sentencias [C-789 de 2002](#) y [C-1024 de 2004](#), iguales consideraciones que en el Auto 009 de 2010.

Por ello, la Sala Plena decidió declarar la nulidad de la sentencia en cuestión, pues al igual que en el Auto 009 de 2010, consideró que no existía razón para que la Sentencia [T-326 de 2009](#) siguiera sosteniendo la tesis de la Sentencia [T-818 de 2007](#), la cual había sido modificada por el Pleno de la Corte. En su parecer, esa posición constituyó una modificación de la jurisprudencia sentada por la Sala Plena, por parte de una Sala de Revisión, y, por tanto, una violación al debido proceso por falta de competencia, lo que dio lugar a la nulidad del fallo.

En Auto 144 de 2012^[37], la Corte Constitucional decidió el incidente de nulidad interpuesto contra la Sentencia [T-022 de 2010](#)^[38], mediante la cual se negó el amparo a los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de un accionante del régimen de transición a quien CAPRECOM le reliquidó y reajustó el valor de su pensión, no según el promedio de las asignaciones percibidas durante el último año de servicios, sino durante los 10 últimos años. Como fundamento de la

solicitud de nulidad de la Sentencia [T-022 de 2010](#), se encuentra el desconocimiento del precedente constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la integralidad del régimen de transición y la aplicación del principio de favorabilidad.

En dicho Auto, la Sala Plena de esta Corporación, respecto al cambio de jurisprudencia, precisó que:

*"(...) la existencia de un precedente supone que haya una regla específica sobre el contenido y alcance de la disposición constitucional concretamente aplicable al caso; es decir, para verificar si una decisión ha desconocido un precedente se debe establecer **si se está ante una "posición jurisprudencial definida" que constituya un precedente obligatorio para las salas de revisión**. En concordancia, la procedencia de la nulidad por el cambio de precedente estará supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos expresados por la doctrina constitucional:*

-La sentencia objeto de solicitud de nulidad debe en forma expresa acoger una regla de decisión contraria a la contenida en la jurisprudencia constitucional en vigor aplicable a la materia correspondiente (...).

- Debe existir plena identidad entre los presupuestos fácticos de la sentencia objeto de solicitud de nulidad y los hechos jurídicos relevantes para la construcción de la regla de decisión prevista por el precedente constitucional (...).

- La resolución adoptada por la sentencia objeto de solicitud de nulidad debe ser diferente a la solución que al problema jurídico venía otorgando la jurisprudencia constitucional aplicable al tópico (...).

*-Asimismo, la Corte Constitucional ha formulado la figura de la "jurisprudencia en vigor", conforme a la cual, "(...) las decisiones anteriores han dejado tras de sí un **sustrato de interpretación judicial que permite inferir criterios mínimos de alguna manera reiterados** por la Corte en cuanto al alcance de las normas constitucionales aplicables en lo relativo a la solución de controversias planteadas en los mismos términos (...).*

*Como es posible observar, el desconocimiento de la **jurisprudencia en vigor** como causal de nulidad está supeditado, en cualquier caso, a la existencia de un precedente*

jurisprudencial "consolidado". Entonces, incurrirá en la causal de nulidad objeto de estudio el fallo de revisión que se aparte de la "jurisprudencia en vigor" sentada por la Corporación".

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte decidió declarar la nulidad de la Sentencia [T-022 de 2010](#), por cuanto consideró que la Sala Séptima de Revisión, al proferir dicho fallo, incurrió en la causal de cambio de jurisprudencia en vigor sin tener competencia para ello, en relación con dos puntos específicos: (i) la doctrina constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y, específicamente, sobre el desconocimiento del precedente constitucional como causal específica de procedibilidad; y (ii) el alcance y la interpretación de los incisos 2 y 3 del artículo 36 de la [Ley 100 de 1993](#) sobre la aplicación integral de las reglas de los regímenes especiales de pensiones a los beneficiarios del régimen de transición.

En conclusión se tiene que el precedente constitucional es visto como aquella sentencia o grupo de sentencias anteriores cuya *ratio decidendi* conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver casos semejantes fáctica y jurídicamente hablando^[39]. Por su parte, el cambio del precedente se configura cuando una Sala de Revisión modifica la regla de decisión fijada en los fallos que constituyen precedente, al resolver un caso que se encuadra dentro del mismo patrón fáctico y jurídico. Este cambio lesiona el debido proceso y representa una nulidad, toda vez que solamente la Sala Plena de la Corporación es competente para efectuarlo.

5.1.3. Examen del presunto cambio del precedente sobre la improcedencia de la acción de tutela para resolver controversias contractuales y la valoración del perjuicio irremediable.

La peticionaria alega que se cambió el precedente de las sentencias [T-1341 de 2001](#), [T-387 de 2009](#) y [C-620 de 2012](#), por cuanto en ellas se manifestó que la acción de tutela no se encuentra instituida para resolver asuntos contractuales. A continuación se examinará si se presentó un cambio de precedente en este respecto:.

5.1.3.1. La jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela frente a asuntos contractuales.

5.1.3.1.1. Conforme al artículo 86 de la Carta, la acción de tutela ésta está revestida de un carácter subsidiario, esto es, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia^[40], que puede ser utilizada ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando: i) no exista otro medio judicial a través del cual se pueda reclamar la protección de los derechos, ii) cuando existiendo otras acciones, éstas no resultan idóneas para la protección de los derechos de que se trate, o iii) cuando existiendo acciones ordinarias, resulte necesaria la intervención del juez de tutela para evitar que ocurra un perjuicio irremediable de naturaleza iusfundamental.

5.1.3.1.2. En cuanto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, esta Corporación, desde la sentencia [T-225 de 1993](#)^[41], ha señalado que debe ser inminente, urgente y grave. El alcance de dichos criterios fue precisado en la sentencia antes enunciada y reiterada posteriormente por fallos de Sala Plena, como las sentencias [SU-339 de 2011](#)^[42] y [SU-712 de 2013](#)^[43], en las que se consideró que:

"A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...). Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la

prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...). Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio”.

En la misma línea de pensamiento, la Corte ha establecido que para determinar la presencia de estos elementos, es preciso valorar las particularidades fácticas de cada caso y establecer si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente tiene por virtud ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela; si es posible hallar circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance e, incluso, si la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial

protección constitucional, y por lo tanto su situación requiere de particular consideración^[44].

Como común denominador en eventos en que se deduce la inminencia de un perjuicio irremediable, anotó la Corte las circunstancias de peligro o vulnerabilidad de los accionantes, entre las cuales se encuentran, por ejemplo, *"el pago de prestaciones sociales y acreencias laborales de personas que dependen de su mesada o salario; el despidos colectivos de trabajadores aforados; el pago de salarios por afectación grave de la vida y subsistencia del accionante y de sus hijos cuando el cónyuge ha sido secuestrado; la orden para que se reconozca la pensión de sobrevivientes a quien dependía económicamente del causante; la orden para que se reconozca la pensión de invalidez a enfermos de SIDA; entre otras"*.

5.1.3.1.3. De otro lado, desde muy temprana jurisprudencia, la Corte Constitucional ha intentado precisar cuáles son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere idóneo para la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992^[45], sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial *"(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho"*.

Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992^[46], se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la *"acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediate los derechos vulnerados o amenazados"*. En esa oportunidad la Corte acudió al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos^[47] para precisar las características que debía reunir el otro medio de defensa judicial para desplazar a la acción de tutela, y concluyó que éste debía ser sencillo, rápido y efectivo^[48], de conformidad a lo previsto en dicho instrumento internacional.

5.1.3.1.4. De acuerdo con los lineamientos trazados por la jurisprudencia respecto al principio de subsidiariedad, existe una

reiterada jurisprudencia de esta Corporación en torno a la improcedencia de la acción de tutela para debatir asuntos de naturaleza contractual. Tal postura puede remontarse a la Sentencia [T-594 de 1992](#)^[49], en la que esta Corporación sostuvo:

"El hecho de que la Constitución permee las normas inferiores del ordenamiento jurídico, entre ellas los contratos, a través de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, no implica que dentro de todo contrato esté inmersa una discusión de rango iusfundamental que deba ser conocida por el juez de tutela. Para el conocimiento de controversias de tipo contractual se debe acudir al juez ordinario quien, por supuesto, debe iluminar su labor en la materia en la cual es especializado con la norma constitucional.

(...)

Considera la Corte que acudir a la tutela para solucionar controversias ajenas a los derechos fundamentales configura una tergiversación de la naturaleza de la acción que puede llegar a deslegitimarla para perjuicio de aquellas personas que verdaderamente necesitan de protección a través de este mecanismo^[50].

Tal precedente se refiere precisamente a las controversias contractuales que carecen de inmediata *relevancia iusfundamental*, es decir, aquellas en las cuales no están implicados derechos fundamentales, por el contrario, cuando en el marco de una disputa de carácter contractual están en juego garantías y derechos reconocidos por la Constitución, no se puede excluir *prima facie* la procedencia de la acción de tutela, pues en este caso corresponderá al juez constitucional apreciar la naturaleza de la amenaza o vulneración de los derechos y decidir si existen o no medio ordinarios de defensa judicial que tengan la eficacia del mecanismo constitucional, o si existe un inminente perjuicio irremediable.

Así, esta Corte ha sido clara en precisar que aún si están envueltos asuntos de índole *iusfundamental* en una controversia de carácter contractual, ello no supone necesariamente la procedencia de la acción de tutela, ya que tal como reza el artículo 86 constitucional, esta acción tiene un carácter residual.

En definitiva, de la interpretación sistemática del artículo 86 de la Carta y del artículo 6º del [Decreto 2591 de 1991](#), ha entendido esta

Corporación^[51], que han de existir instrumentos realmente idóneos para la protección de los derechos; cuando ello ocurre la persona debe acudir a la vía judicial ordinaria y no a la tutela, pues el carácter subsidiario de esta acción así lo exige^[52]. *Contrario sensu*, es posible que en virtud de circunstancias especiales el otro medio de defensa no se proyecte con la suficiente aptitud para salvaguardar los derechos de su titular, caso en el cual la tutela se erige como el instrumento válido de acción judicial^[53]. Lo mismo ocurrirá ante la inminencia de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental.

5.1.4. Aceptación del cargo de cambio del precedente sobre la improcedencia de la acción de tutela para resolver controversias contractuales y la valoración del perjuicio irremediable.

5.1.4.1. Tanto en las sentencias citadas por la Alcaldía de Santa Marta -T-1341 de 2001, [T-387 de 2009](#) y [C-620 de 2012](#)-, como en otras que en esta oportunidad se traen a colación -T-496 de 1992^[54], [T-147 de 1996](#)^[55], [T-554 de 1998](#)^[56], [SU-1070 de 2003](#)^[57], entre otras, la Corte hizo referencia a la terminación unilateral de contratos administrativos de parte de la administración, y estimó que las controversias contractuales administrativas son ajenas a la competencia de los jueces de tutela, pues esta acción es regida por el principio de residualidad de cuya vigencia se exceptúan dos situaciones, a saber: la configuración de un inminente perjuicio irremediable y la existencia de un medio defensa judicial que carezca de idoneidad.

Respecto a la configuración de un inminente perjuicio irremediable, como ya se mencionó, este Tribunal ha estimado que deben concurrir unas especiales condiciones que hacen procedente el amparo, como son: (i) *que se produzca de manera cierta y evidente una amenaza sobre un derecho fundamental*; (ii) *que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo*; (iii) *que su ocurrencia sea inminente*; (iv) *que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra*; y, (v) *que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales*.

Se recuerda además que una de sus características es que debe versar sobre un derecho fundamental, lo cual se deriva del requisito de gravedad exigido por la jurisprudencia. Como se resaltó en apartes previos, la gravedad "(...) *equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas*" [\[58\]](#).

En síntesis, en dichas sentencias, la Corte precisó que el presupuesto de procedencia de la acción de tutela antes planteado se aplica a los conflictos derivados de la celebración, ejecución o terminación de los contratos en general, pues los mismos forman parte de la órbita competencial ordinariamente establecida al juez del respectivo contrato, resultando ajena a la de los jueces de tutela. Entonces, la procedencia de la acción de tutela se daría, solamente en el preciso evento de que la controversia contractual comprendiera la vulneración o amenaza de un derecho fundamental y en los casos exceptuados antes establecidos. De lo contrario, dicha acción se convertiría en una imposición abusiva de una jurisdicción excepcional, subsidiaria y residual sobre las demás jurisdicciones ordinarias, contraviniendo claramente la voluntad de los Constituyentes de 1991 al diseñar este amparo.

5.1.4.2. Conforme al anterior parámetro, la Sala encuentra, en primer lugar, que la controversia suscitada en la sentencia [T-1082 de 2012](#), no tenía naturaleza *iusfundamental*, sino que por el contrario, se trataba de un asunto de naturaleza contractual derivado del descontento de la Sociedad R&T por la iniciación de la actuación administrativa del Distrito de Santa Marta, tendiente a revisar la legalidad del contrato N° 092 de 2002; actuación que conforme a lo esgrimido en precedencia, sobrepasa la órbita de competencia de la tutela.

5.1.4.3.

5.1.4.4. Adicionalmente, encuentra la Sala que en el caso de la sentencia atacada, no se configuraron los elementos del inminente perjuicio irremediable. En este sentido, i) la amenaza no estaba próxima a suceder, pues R&T podía hacer uso de los medios de control de que trata la [Ley 1437 de 2011](#) para hacer valer sus derechos, y así contener la existencia de cualquier cercanía del daño; ii) no se trataba de un daño de gran intensidad o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona, pues la amenaza se trataba

de la posibilidad de revisión de un contrato administrativo de parte de la Alcaldía de Santa Marta, circunstancia que hubiese podido ventilarse y superarse con la actuación oportuna y diligente consistente en hacer uso de los medios de defensa judicial a su disposición; y iii) no se trata de un bien de naturaleza *iusfundamental*, sino, como ya se dijo, versaba sobre asuntos meramente contractuales y económicos que no deben ser objeto de análisis a través de la acción de tutela, por lo que la tutela era a todas luces improcedente.

5.1.4.5. Aunado a lo anterior, es de resaltarse que existían otros mecanismos de defensa judicial idóneos para que la Sociedad R&T controvirtiera el asunto de la referencia, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y la acción de controversias contractuales, consagradas en los artículos 138 y 141 de la [Ley 1437 de 2011](#), los cuales fueron consagrados por el Legislador para la preservación del orden jurídico y la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución; máxime, si se tiene en cuenta que el nuevo Código Contencioso Administrativo ([Ley 1437 de 2011](#)) en su artículo 229 y 230, permite la solicitud y decreto, como medida cautelar, de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se ataca a través de cualquiera de los medios de control.

Al respecto, la Sala encontró que efectivamente los medios de control aludidos están siendo utilizados en este momento por el Distrito de Santa Marta para la protección de sus derechos, pues se tiene conocimiento de que en el Tribunal Administrativo del Magdalena se adelanta una acción de controversias contractuales, iniciada por el Distrito en contra de R&T (expediente: 47-001-2333-000-2014-00144-00), la cual fue interpuesta el 2 de mayo de 2014, admitida el 7 de mayo de la misma anualidad, y que actualmente está al Despacho [\[59\]](#).

5.2. Cambio de precedente sobre la posibilidad de las entidades estatales de terminar unilateral los contratos estatales en caso de que “[s]e celebren contra expresa prohibición constitucional o legal”

5.2.1. La Alcaldía de Santa Marta alegó que “la sentencia [T-1082 de 2012](#) constituye un flagrante desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, pues (...) no se requiere el inicio de una actuación administrativa para terminar unilateralmente un contrato estatal,

como quiera que esa decisión la puede tomar la entidad cuando encuentre acreditada alguna causal para tal fin". Aseguró que dicho precedente se encuentra contenido en las sentencias [T-1341 de 2001](#)^[60], [T-387 de 2009](#)^[61] y [C-620 de 2012](#)^[62], por cuanto en éstas se sostiene que:

En la sentencia [T-1341 de 2001](#), alegó que la Corte precisó que el legislador en la [Ley 80 de 1993](#), en desarrollo de la facultad de las entidades estatales de adelantar la dirección general de la contratación estatal y por virtud de la responsabilidad que tienen las mismas frente al control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales, estableció dos potestades excepcionales para darlos por terminados unilateral y anticipadamente, en aras de la protección del interés general involucrado, pero que difieren sustancialmente la una de la otra, en virtud de su finalidad y en sus específicas causales.

Así las cosas, en dicha sentencia se dice que *"mientras la potestad excepcional del artículo 17 de la [Ley 80 de 1993](#) resulta de las exigencias impuestas por el servicio público y por la situación de orden público, al igual que por la imposibilidad de garantizar el cumplimiento del objeto contractual por causas atribuibles al contratista, que le impiden obtener de manera oportuna y eficiente los bienes y servicios propuestos*^[63]*, en el caso de la potestad excepcional del artículo 45 de esa misma normatividad, con ésta se busca interrumpir los efectos jurídicos de un contrato viciado de nulidad absoluta que atenta contra el orden jurídico, hasta tanto el juez del contrato defina de fondo la situación de la validez jurídica del mismo, diferencia que necesariamente debe resultar reflejada en otras materias atinentes al campo de los contratos estatales"*.

Por su parte, adujo que la sentencia [T-387 de 2009](#) determina que: "i) una vez declarada judicialmente la nulidad del contrato estatal resulta improcedente la terminación administrativa unilateral, por la sencilla razón que el contrato estatal ha sido expulsado del mundo jurídico, y por ende, es obvio que no puede seguirse ejecutando; ii) cuando la administración, en ejercicio de su potestad-deber, constata la existencia de una causal de nulidad absoluta, de aquellas consagradas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de la [Ley 80 de 1993](#), que afecta un contrato que actualmente se está ejecutando, procediendo a darlo por terminado, nada impide que la propia administración, un agente del Ministerio Público, cualquier persona e incluso de oficio, soliciten la declaratoria judicial de la nulidad absoluta del contrato; y iii) cuando el jefe o representante de la entidad constata la existencia de un vicio de nulidad absoluta que afecta la validez de un contrato, la cual no se adecua a ninguno de los supuestos señalados en el segundo inciso del artículo 45

de la [Ley 80 de 1993](#), necesariamente deberá acudir a la acción contractual, sin poder dar por terminado el contrato unilateralmente”.

Por último, aseveró que la sentencia [C-620 de 2012](#) sostiene que con base en los artículos 17 y 18 de la [Ley 80 de 1993](#), la jurisprudencia ha establecido que la administración no puede declarar la caducidad ante el mero incumplimiento parcial de un contrato, sino en aquellos eventos en los cuales se evidencie que el contratista no podrá cumplir con el objeto del contrato, poniendo en peligro la continuidad del servicio público.

5.2.2. La Sala encuentra que efectivamente se cambió la jurisprudencia en vigor en este respecto por las siguientes razones:

5.2.2.1. En la sentencia [T-1082 de 2012](#) se sostuvo, en concordancia con los artículos 4 y 45 de la [Ley 80 de 1993](#), modificados por la [Ley 1150 de 2007](#), 87 del C.C.A y 17 de la [Ley 80 de 1993](#), que la Alcaldía del Distrito de Santa Marta, si bien a la luz de la [Ley 1386 de 2010](#) puede revisar el contrato materia de controversia, carece de competencia para declarar la nulidad unilateral del contrato, so pena de incurrir en una vía de hecho por defecto orgánico, pues el fundamento de la Resolución N° 039 de 2012 no se relaciona con los supuestos establecidos en la normativa antes citada para terminarlo unilateralmente. Por esta razón se indicó que la única opción que tenía el ente territorial para poder dar final contrato N° 092 de 2002, era demandar judicialmente su nulidad, con lo cual se garantizaría el debido proceso de la entidad accionante. En otras palabras, la sentencia [T-1082 de 2012](#) sugirió que el Distrito de Santa Marta no tiene competencia para terminar unilateralmente un contrato por incumplimiento de la prohibición legal contenida en la [Ley 1386 de 2010](#).

5.2.2.2. Por el contrario, las sentencias [T- 1341 de 2001](#)^[64] y [T-387 de 2009](#)^[65] precisan que las entidades territoriales sí puede disponer la terminación unilateral de un contrato estatal cuando se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal, causal que se configura, por ejemplo, cuando claramente se delegan funciones de recaudo tributario a entes o personas particulares –sobre esa causal versaban las providencias referidas-; lo anterior por su puesto sin perjuicio de que las decisiones de las entidades estatales puedan ser controvertidas ante la jurisdicción contencioso administrativa, juez natural que debe evaluar en cada caso si la administración erró o no al interpretar el contrato, declarar la

existencia de la causal y terminar unilateralmente el respectivo negocio.

Así, la sentencia [T-1341 de 2001](#) sostiene que *“La potestad de terminación unilateral del contrato estatal por causa de una nulidad absoluta constituye un ‘deber legal’ a cargo de la Administración, que ha de ser ejercitada una vez comprobada la configuración de la causal”*.

Por su parte, la sentencia [T-387 de 2009](#) determina que: *“Las normas legales anteriormente transcritas regulan dos figuras diferentes: la declaratoria judicial de la nulidad absoluta del contrato estatal y la terminación administrativa unilateral del mismo, cuando quiera que se presenten determinadas causales de nulidad absoluta. De tal suerte que si bien algunas de las causales legales de nulidad absoluta, previstas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de la [Ley 80 de 1993](#), constituyen fundamento a su vez para que la administración de por terminado unilateralmente, ambos institutos presentan profundas diferencias, así compartan por causa algunas hipótesis normativas”*.

5.2.3. Por tanto, observa la Sala que pese a la jurisprudencia en vigor fijada por las sentencias antes citadas, en la sentencia [T-1082 de 2012](#) se dio a entender que la entidad territorial demandada no podría terminar unilateralmente el contrato estatal materia de controversia si advertía que su objeto era contrario a expresa prohibición constitucional o legal. Así, al hacerse esa sugerencia, se cambió la jurisprudencia en vigor que ha aceptado esa facultad y que está contenida en las sentencias [T-1341 de 2001](#)^[66] y [T-387 de 2009](#)^[67]. Esta razón confirma la decisión de anulación del fallo referido.

6. CONCLUSIONES

6.1. Como se señaló, el presente incidente de nulidad se interpuso oportunamente, pues la Sentencia [T-1082 de 2012](#) fue notificada al accionado el día 6 de mayo de 2013, y la solicitud de nulidad fue presentada el día 9 de mayo de la misma anualidad, esto es, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación.

La nulidad es solicitada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Santa Marta, quien es el accionado dentro del proceso en el que se profirió la decisión cuestionada, por lo que se cumplió con el requisito de legitimación.

La Alcaldía de Santa Marta cumplió con la exigente carga argumentativa que exige la normativa aplicable, pues formuló con claridad dos cargos en contra de la sentencia atacada.

Dichos cargos obedecen al cambio de la jurisprudencia constitucional sobre: i) la improcedencia de la acción de tutela para decidir asuntos contractuales; y ii) sobre la posibilidad de las entidades estatales de terminar unilateralmente un contrato estatal.

6.2. En las sentencias citadas por el peticionario (T-1341 de 2001, [T-387 de 2009](#) y [C-620 de 2012](#)), y las traídas a colación por la Sala -T-496 de 1992^[68], [T-147 de 1996](#)^[69], [T-554 de 1998](#)^[70], [SU-1070 de 2003](#)^[71], la Corte Constitucional estimó que las controversias contractuales administrativas son ajenas a la competencia de los jueces de tutela, pues esta acción es regida por el principio de residualidad, de cuya vigencia se exceptúan dos situaciones, a saber: la configuración de un perjuicio irremediable y la existencia de un medio defensa judicial que carezca de idoneidad.

6.3. Respecto a la configuración de un perjuicio irremediable, el juez constitucional estimó que deben concurrir unas especiales condiciones que hacen procedente el amparo transitorio, como son: (i) que se produzca de manera cierta y evidente una amenaza sobre un derecho fundamental; (ii) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (iii) que su ocurrencia sea inminente; (iv) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

6.4. De lo anterior se ultima que la Corte Constitucional ni los jueces de tutela son competentes para resolver controversias de índole contractual, pues por mandato constitucional la finalidad del amparo de tutela es la protección de derechos fundamentales.

6.5. Respecto a la procedencia de la tutela, la Sentencia [T-1082 de 2012](#) reiteró la postura uniforme de la Corte en la materia, en el sentido de asumir que la acción de tutela no es procedente para

controvertir asuntos contractuales, salvo cuando **(i)** la acción constitucional se interponga como mecanismo transitorio ante la inminencia de un perjuicio irremediable, y/o **(ii)** los demás mecanismos judiciales de defensa no sean idóneos para poner fin a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales del tutelante. Sin embargo, asumió que el amparo puede ser procedente siempre y cuando se advierta la existencia de una vía de hecho en la decisión administrativa que cobija el respectivo contrato.

6.6. La sentencia en cuestión determinó que en el momento de interposición de la acción de tutela de la referencia, la empresa demandante se hallaba ante la inminencia de un perjuicio irremediable de naturaleza *iusfundamental*, derivado de **i)** la falta de motivación del acto administrativo y **ii)** el término irrazonable que le fue concedido para ejercer su derecho de defensa, circunstancias éstas que vulneraron el debido proceso, y más específicamente el derecho de defensa de la sociedad R&T, pues le impidieron defenderse adecuadamente dentro del proceso administrativo, lo que a su turno representaba un alto riesgo de que sus argumentos no fueran tenidos en cuenta en la revisión del contrato y de que se tomara una decisión adversa a sus intereses.

6.7. En virtud del precedente constitucional reiterado^[72], la Sentencia [T-1082 de 2012](#) era abiertamente improcedente, pues la controversia en ella suscitada no tenía el carácter de *iusfundamental*, sino que por el contrario, se trataba de un asunto de naturaleza contractual, derivado del descontento de la Sociedad R&T por la iniciación de la actuación administrativa del Distrito de Santa Marta, tendiente a revisar la legalidad del contrato N° 092 de 2002.

Además, porque no se configuraron los elementos del perjuicio irremediable. En este sentido, la amenaza no estaba próxima a suceder, pues R&T podía hacer uso de los medios de control de que trata la [Ley 1437 de 2011](#) para hacer valer sus derechos, y así contener la existencia de cualquier cercanía del daño; no se trataba de un daño de gran intensidad o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona, pues la amenaza se trataba de la posibilidad de revisión de un contrato administrativo de parte de la Alcaldía de Santa Marta,

circunstancia que hubiese podido ventilarse y superarse con la actuación oportuna y diligente consistente en hacer uso de los medios de defensa judicial a su disposición; y no se trata de un bien de naturaleza *iusfundamental*, sino, como ya se dijo, versaba sobre asuntos meramente contractuales y económicos que no deben ser objeto de análisis a través de la acción de tutela, por lo que la tutela era a todas luces improcedente.

En ese sentido, la Corte encuentra que la Alcaldía de Santa Marta no vulneró los derechos de R&T, por lo que la Sentencia [T-1082 de 2012](#) incurrió en la causal de nulidad de desconocimiento del precedente respecto a la improcedencia de la acción de tutela para resolver controversias contractuales y la valoración del perjuicio irremediable.

6.8. Aunado a lo anterior, es de resaltarse que existían otros mecanismos de defensa judicial idóneos para que la Sociedad R&T controvirtiera el asunto de la referencia, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de controversias contractuales, señalados en los artículos 138 y 141 de la [Ley 1437 de 2011](#), los cuales fueron consagrados por el Legislador para la preservación del orden jurídico y la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución; máxime, si se tiene en cuenta que el nuevo Código Contencioso Administrativo ([Ley 1437 de 2011](#)) en su artículo 229 y 230, permite la solicitud y decreto, como medida cautelar, de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se ataca a través de cualquiera de los medios de control.

6.9. Por otra parte, la Alcaldía de Santa Marta alegó que *“la sentencia [T-1082 de 2012](#) constituye un flagrante desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, pues (...) no se requiere el inicio de una actuación administrativa para terminar unilateralmente un contrato estatal, como quiera que esa decisión la puede tomar la entidad cuando encuentre acreditada alguna causal para tal fin”*. Aseguró que dicho precedente se encuentra contenido en las Sentencias [T-1341 de 2001](#)^[73], [T-387 de 2009](#)^[74] y [C-620 de 2012](#)^[75].

6.10. En la sentencia [T-1082 de 2012](#), se sugirió que el Distrito de Santa Marta no tiene competencia para terminar unilateralmente un contrato por incumplimiento de la prohibición legal contenida en la [Ley 1386 de 2010](#). Por el contrario, las sentencias [T- 1341 de](#)

[2001](#)^[76] y [T-387 de 2009](#)^[77] precisan que las entidades territoriales sí puede disponer la terminación unilateral de un contrato estatal cuando se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal, causal que se configura, por ejemplo, cuando claramente se delegan funciones de recaudo tributario a entes o personas particulares; lo anterior por su puesto, sin perjuicio de que las decisiones de las entidades estatales puedan ser controvertidas ante la jurisdicción contencioso administrativa, juez natural que debe evaluar en cada caso si la administración erró o no al interpretar el contrato, declarar la existencia de la causal y terminar unilateralmente el respectivo negocio.

6.11. Por tanto, observa la Sala que pese a la jurisprudencia en vigor fijada por las sentencias antes citadas, en la sentencia [T-1082 de 2012](#) se dio a entender que la entidad territorial demandada no podría terminar unilateralmente el contrato estatal materia de controversia sí advertía que su objeto era contrario a expresa prohibición constitucional o legal. Así, al hacerse esa sugerencia, se cambió la jurisprudencia en vigor que ha aceptado esa facultad y que está contenida en las sentencias [T-1341 de 2001](#)^[78] y [T-387 de 2009](#)^[79]. Esta razón confirma la decisión de anulación del fallo referido.

7. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Corte Constitucional de la República de Colombia**, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Sentencia [T-1082 de 2012](#), de conformidad con la solicitud formulada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Santa Marta.

SEGUNDO: Contra este pronunciamiento no procede recurso alguno.

Notifíquese y cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente
Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
MENDOZA MARTELO Magistrado
Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Auto 205/16

Referencia: peticiones, quejas y reclamos presentadas respecto de la intervención administrativa de Saludcoop

Peticionarios: William Arturo Vizcaino Tovar (empleados de Audieps Ltda.) y otros.

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil quince (2016).

La Sala Especial de la Corte Constitucional, conformada para efectuar el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia [T-760 de 2008](#), integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, atendiendo las atribuciones conferidas por la Sala Plena en sesión del 1º de abril de 2009 y con fundamento en los artículos [86](#) de la Constitución Política, 25, numeral 2, literal c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27 del [Decreto estatutario 2591 de 1991](#), dicta el presente auto con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante escrito allegado el 12 de febrero de 2014, un grupo de ciudadanos que se identificaron como empleados de Audieps Ltda^[1] (compañía encargada de realizar la interventoría interna de Saludcoop EPS) le señalaron a este Tribunal una posible situación de desacato respecto de la orden 20 de la sentencia [T-760 de 2008](#)^[2].

Afirmaron que en la organización Saludcoop existen múltiples irregularidades en la atención de quejas, solicitudes y reclamos. Específicamente manifestaron que más de 50.000 derechos de petición no fueron atendidos por dicha entidad durante el año 2013, lo cual vulneraba el goce efectivo del derecho a la salud. Aseveraron lo siguiente:

“Durante el tiempo que la empresa ha estado intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud, las condiciones de calidad se han tornado críticamente deficientes, al punto que al cierre del año 2013, los usuarios de la entidad presentaron 380.000 quejas por problemas de calidad y no oportuna prestación de los servicios de salud, situación que no solo afecta el goce efectivo del derecho a la salud, sino que se agrava por la sistemática violación del derecho de petición que resulta de la omisión de respuesta de cerca de 50.000 de estas quejas, hechos que en los términos de la orden 20 de la sentencia [T-760/08](#) podrían constituir un incumplimiento de dicho mandato, que impuso al Ministerio de Salud y a la propia Superintendencia Nacional de Salud, determinar las Entidades Promotoras de Salud que con mayor frecuencia incurren en prácticas violatorias del derecho a la salud de las personas; y adoptar las medidas concretas y específicas con relación a éstas (sic) entidades, acciones que según lo dispuesto en la sentencia T760/08, debían ser informadas a esa H Corte.”

En el mismo documento los denunciantes aseveran que la Superintendencia Nacional de Salud y el interventor de Saludcoop han sido los culpables del retroceso en la calidad de los servicios prestados. Para sustentar sus afirmaciones, anexan copia de un informe titulado "*Indicadores de calidad 9 sept-13*" en el cual se relacionan varias falencias entre las que se destacan: (i) el elevado número de solicitudes médicas sin asignar, (ii) la falta de tramitación de citas por parte de los médicos especialistas, (iii) la entrega tardía de los medicamentos, (iv) la existencia de comités técnico científicos pendientes, (v) la denegación de servicios POS que fueron reclamados vía tutela, (vi) la gran cantidad de desacatos existentes contra decisiones judiciales y (vii) el elevado tiempo de espera de los pacientes en las salas urgencias de la EPS Saludcoop.

Respecto a la existencia de solicitudes médicas (SM) sin asignar afirmaron:

"En la semana se recibieron 7.526 SM, con un decrecimiento del 5.2% respecto de la semana previa. El número de SM recibidas puede ser mayor dado que por instrucción del área de atención al cliente de Saludcoop EPS, desde Abr/13 las SM escritas no llegan a Audieps para ingresarlas al sistema.

El 60.5% de SM corresponden a las 2 primeras causas: Oportunidad de especialidades con el 47.8% y oportunidad de Medicina General con el 12.7%.

Al 9 Sept/13 se encontraban 45.503 SM pendientes de respuesta a los usuarios".

En relación con la falta de asignación de citas por parte de los médicos especialistas, la denuncia presentada por los trabajadores de Audieps Ltda informó que: "*Se encuentran 375 servicios de especialidades de la red propia sin agenda, el 48.5% del total. En los servicios donde hay agenda se tienen 240 servicios de especialidades a más de 10 días, dentro de los cuales hay 140 servicios que están otorgando citas entre el 29 Sept/13 y el 13 Dic/13*". En lo referido a la entrega oportuna de medicamentos el escrito manifestó lo siguiente:

"Durante la semana se generaron 8.256 faltantes de medicamentos, de los cuales el 35% correspondían a medicamentos POS. Dentro del seguimiento a la implantación del proceso de entrega de medicamentos domiciliarios en caso de faltante se encontró que para una muestra de 247 usuarios encuestados telefónicamente, en 246 casos, el 99.5%, no se informó al usuario de esta posibilidad"

Sobre la existencia de varios comités técnico científicos sin realizar, la queja aseveró que "*al 9 Sept/13 habían 8.460 CTC pendientes de trámite*". En lo que respecta a desacatos determinó que para esa misma fecha se identificaban "*163*

desacatos recibidos, de los cuales 65 casos (el 39%) se originaron por falta de oportunidad en un servicio ya autorizado y 52 casos fueron por demora en la autorización”.

Para finalizar, el documento titulado *“Indicadores de calidad 9 sept-13”* reveló que según las estadísticas *“la demora promedio de atención inicial de urgencias generales fue de 48 min, para las maternas la demora en urgencias fue de 24 min y para las urgencias pediátricas fue de 47 min”.*

2. Posteriormente, mediante escrito del 25 de febrero de 2014, el señor William Arturo Vizcaíno Tovar allegó a esta Sala Especial de Seguimiento copia de las denuncias presentadas por AudiEps Ltda. a la Presidencia de la República. En ellas se solicitaba al jefe de Estado la toma inmediata de correctivos para evitar el deterioro en la calidad del servicio de la EPS Saludcoop^[3].

Según manifestó, desde la intervención: (i) se han presentado cerca de 27.000 tutelas en el año 2013, de las cuales más del 50% fueron por servicios POS; (ii) ha ocurrido un reiterado incumplimiento de las órdenes de tutela, a tal punto que para el año 2013 se han adelantado más de 7.000 desacatos; (iii) hay inexistencia de citas en más de 400 sedes a nivel nacional; (iv) permanecen los usuarios en urgencias sin ubicación de una cama de hospitalización; (v) han ocurrido despidos o han sido reubicadas varias personas por denunciar ante la Sala Especial de Seguimiento las irregularidades del grupo Saludcoop; (vi) se diseñó una estrategia por parte del interventor de la EPS para impedir que las autoridades y la opinión pública conozcan la grave realidad de la prestación de servicios de salud; (vii) se ha evidenciado la falta de tramitación oportuna por parte de los comités técnico científicos de varios servicios no POS; (viii) se presentó una ausencia de médicos y especialistas en las dependencias, lo cual originó un retraso en la asignación de citas médicas; y (ix) no se han entregado los medicamentos faltantes conforme a la Resolución 1604 de 2013, entre otros^[4].

El escrito finalizó aseverando que: *“las labores de AudiEps pusieron de presente al comienzo del año 2014, que la calidad y goce del servicio de salud que actualmente presta Saludcoop, no solo representa un riesgo para la salud de los millones de colombianos afiliados a la empresa como se acaba de mostrar, sino que la gestión financiera de SaludCoop, determinante para el futuro de la empresa, se encuentra en una situación deplorable que llega a límites de gasto medio mensual de orden de 360.000 millones de pesos, situación respecto de la cual el Sr. agente interventor no desarrolla labor alguna de control del costos de prestaciones de servicios de salud”*

3. Mediante escrito del 11 de marzo de 2014, el señor José Martín Campos Torres y otros, en idénticos términos reiteraron las denuncias y solicitaron que

esta Sala de Seguimiento concurre a solucionar las graves falencias que presuntamente ocurrían en Saludcoop, ya que *"la máxima autoridad del sector salud no adoptó ninguna medida para corregir los hechos denunciados, pese a su pleno conocimiento de los mismos, como se consignó en el oficio 14-00013510/JMSC 33010"*

4. En escrito del 2 de abril de 2014, el Agente Especial Interventor de Saludcoop EPS informó que la Superintendencia Nacional de Salud le dio traslado de la denuncia ciudadana presentada por los trabajadores de Audieps Ltda.

En respuesta, el agente especial interventor de Saludcoop EPS allegó a esta Corporación un documento titulado *"Respuesta oficio. Denuncia Sobre Graves Situaciones por parte de la Interventoría en Saludcoop"*. Aseveró que las personas que suscriben la queja no son trabajadores de Saludcoop, ni de Audieps Ltda. Advirtió que no conoce la fuente de los datos que fueron presentados ante la Corte y previno que las denuncias no corresponden a las estadísticas con las que cuenta la EPS.

Sobre las irregularidades financieras afirmó que eran parcialmente ciertas y que precisamente esa fue una de las razones por las cuales las autoridades estatales se vieron obligadas a iniciar el proceso de intervención de la EPS. El actual estado de Saludcoop fue resumido en los siguientes términos:

"En cuanto a la situación financiera de la entidad, es importante resaltar que precisamente este tema fue uno de los hallazgos fundamentales para la toma de la medida de intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y se ha generado un plan de acción para subsanar los hallazgos encontrados."

Es importante resaltar que debido a tales deficiencias financieras el faltante de caja por mes de SaludCoop EPS corresponde a una acumulación que se debe a la gestión de los años anteriores a la intervención, generándose una estrechez en la liquidez de la entidad, las deudas de obligaciones financieras con las que cuenta la EPS, vienen constituidas desde antes de mayo de 2011, sumado a lo anterior, la EPS no cuenta en estos momentos con acceso a créditos de largo plazo por parte del sector financiero".

Aclaró que el costo médico mes promedio para la EPS correspondía a un valor para el año 2013 de \$239.643 millones, el cual no se correlaciona con el dato aportado por los denunciantes, según el cual los gastos para ese mismo año se encuentran en el orden de \$360.000 millones de pesos. Sin perjuicio de lo anterior la entidad intervenida manifestó que:

"En el año 2014, aunque las cifras generales de resultados de costo desde la óptica financiera, muestran un incremento, el mismo tiene que ver con

el impacto de la depuración de reservas técnicas (ajustando subestimación de periodos anteriores), depuración de glosas (dentro de proceso de revisión de cartera con la red) y reclasificaciones de costo por servicios incluidos en las coberturas, es importante evidenciar que se han logrado impactos en temas priorizados desde la identificación de desviaciones, como la renegociación de la cápita de I nivel, la nueva negociación de material de osteosíntesis a nivel nacional, la implementación de programas para enfermedades de alto impacto como cáncer y hemofilia, la implementación de auditoría concurrente y el reforzamiento de la auditoría en cuentas médicas, ajustes a la parametrización del sistema con reglas de negocio que permitan tener un mejor control, establecimiento de un modelo de atención que busque la integralidad de la prestación con mejora de los resultados en salud y resultados de impacto en siniestralidad, análisis de riesgo y estrategias de impacto por grupos etarios asegurados, estructuración de un proceso de identificación y recobro de enfermedades laborales y accidentes de tránsito, además de una adecuada gestión de incapacidades y por último, mejorar los precios y uso de los medicamentos, para garantizar tratamientos pertinentes, oportunos y costo efectivos a la población". (Subraya fuera de texto)

Respecto a las quejas de calidad y prestación de los servicios médicos, aclaró que la EPS ha creado un sistema de solicitudes de mejoramiento, la cual incluye quejas, reclamos, felicitaciones y cualquier otro tipo de comunicación que los usuarios presenten. En consecuencia, *"es importante establecer que dentro de tal estadística (la presentada por los denunciantes) se encuentra el número total de estos conceptos y no solo los requerimientos o peticiones de los usuarios".* En igual medida aseveró que:

"Puntualmente, revisando la estadística de radicación de Peticiones, Quejas y Reclamos, la EPS Saludcoop para el año 2013, recibió un total de 147.958 quejas y no 380.000 como se indica en los documentos adjuntos a los requerimientos, lo que corresponde a 309 quejas por cada 10.000 usuarios.

En cuanto a las tutelas, la EPS durante el 2013 recibió 18.722 tutelas y no 26.779 como se indica en los oficios, esta tasa representa 39,13 tutelas por cada 10.000 usuarios activos, de las cuales solo el 10,83% correspondieron a servicios POS". (Subraya fuera de texto)

En cuanto a la red de servicios y la disponibilidad, Saludcoop aclaró que las agendas médicas a las cuales hacían referencia los peticionarios no son asignadas por dicha EPS, sino por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) que hacen parte de la red contratada. Por tanto la entidad solo realiza el seguimiento y la retroalimentación permanente para que los prestadores realicen las mejoras internas que requieran en este sentido.

En igual medida, aseveró en relación con los trámites de cumplimiento de fallos que la EPS adelantó 4.017 solicitudes, sobre las cuales solo hasta terminar su análisis se puede afirmar si se encuentran en firme. En relación con la supuesta demora en la realización de los comités técnico científicos manifestó que: *"al verificar los datos se evidencia que estos resultan inconsistentes en cuanto al enunciado donde señala: Semanalmente un promedio de 11.000 servicios NO POS que debían ser autorizados por CTC (comités técnico científicos) no se tramitaron oportunamente"*. [5]

La EPS intervenida informó que como mecanismo de control se rediseñaron políticas de cobertura y se inició un proceso de revisión del sistema de información en la plataforma de la entidad, con el fin de identificar de forma clara y real el costo de las prestaciones cubiertas por el POS y el costo de los servicios no POS, definiendo un presupuesto esperado de costo ajustado con el crecimiento poblacional.

Por último, los argumentos de defensa de la EPS intervenida se centraron en cuestionar las variables metodológicas que emplearon los denunciantes [6]. Sobre el particular, se manifestó:

"El informe no incluye la base de datos con la que se genera la tabla, la frecuencia con la que se hizo la medición, si es acumulada o única, la metodología de consolidación, y/o medida de tendencia central con la que se generan los resultados allí descritos para poder hacer la validación de las cifras que se mencionan, tampoco cuenta con las IPS a las que hace referencia ni los municipios que se incluyeron en la medición

(...)

Sobre la prestación de servicios inoportunos, se reportan 3.456 servicios de los cuales 1142 consignan como inoportunos, sin embargo el informe no incluye la base de datos con la que se genera la tabla, el estándar con el que se comparó, las especialidades que están allí incluidas, la fuente de la información frecuencia de medición, si es acumulada o única, la formula con la que se construyó el indicador y/o medida de tendencia central con la que se generan los resultados allí descritos para poder hacer la validación de las cifras que se mencionan, todas estas variables son indispensables para validar dichos resultados pero sobre todo para poder compararlo con las mediciones que se realizan al interior de la entidad. Así mismo es importante que se precise en que IPS, para qué servicio y a qué periodos hace referencia".

5. Bajo las anteriores circunstancias, esta Sala Especial dictó el **Auto 089 de 2014** [7], a través del cual se impartieron órdenes tendientes a establecer la situación real de la EPS intervenida [8]. La referida providencia buscó determinar

la existencia de un eventual incumplimiento a las órdenes expedidas en la Sentencia [T-760 de 2008](#) teniendo en cuenta que: (i) la denuncia presentada por la empresa AudiEps Ltda. estaba soportada en datos recaudados y procesados por la auditoría interna de Saludcoop y (ii) en el gran número de afiliados que podrían verse afectados por la deficiente prestación del servicio [\[9\]](#).

La Corte evidenció que a pesar de la gravedad de las acusaciones y la existencia de pruebas sumarias, el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Superintendencia Nacional de Salud, no se habían pronunciado sobre los hechos descritos por los denunciantes, ni se había acreditado que las medidas de regulación y control fueran apropiadas para enfrentar las presuntas deficiencias en la gestión de la promotora y la afectación de los derechos de los usuarios:

"A pesar de que las autoridades concernidas han informado a la Corte sobre las medidas adoptadas para garantizar los derechos de los usuarios, controlar a las Entidades Promotoras de Salud y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, así como para garantizar el buen manejo de los recursos del sistema, lo cual permitiría concluir prima facie que dichas medidas de regulación y control están produciendo los resultados previstos por los entes gubernamentales; reposa en el expediente de seguimiento una denuncia que da cuenta de lo contrario, fundamentada en los reportes de la empresa privada contratada para auditar a la EPS del régimen contributivo que asegura la mayor cantidad de usuarios del sistema de salud (...)

En este sentido, una vez conocido el escrito por las autoridades supervisadas, éstas debieron haber demostrado los resultados de sus acciones de regulación y control, respecto de la presunta situación de los más de cuatro millones de usuarios, que están en riesgo latente de hacer parte de las estadísticas por: i) deficiencias en la atención, ii) la no respuesta oportuna de solicitudes de mejora (quejas), iii) contar un fallo de tutela que no se ha cumplido, iv) la demora en los tiempos de decisión del CTC, v) tener que soportar las demoras en la asignación de citas y, vi) la no entrega completa e inmediata de medicamentos, entre otras deficiencias de las que dan cuenta las auditorías y, en menor medida, el informe del Agente Interventor".

Teniendo en cuenta lo anterior y con el fin de obtener elementos de juicio, la Sala Especial de Seguimiento involucró a diferentes entidades estatales que tienen a cargo la dirección del sistema de salud, así como la inspección, vigilancia y control, para que dieran a conocer su posición respecto de las irregularidades enunciadas, así como dio traslado a las autoridades competentes para que investigaran la veracidad de las denuncias reportadas. [\[10\]](#)

6. El 22 de abril de 2014, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud allegaron oficio de respuesta en el cual dieron sus observaciones sobre el considerando número 14 del Auto 089^[11]. En relación con los resultados obtenidos con la intervención de la EPS señalaron que: *"el principal logro consiste en haber estabilizado la entidad, manteniendo la prestación de los servicios de salud a la población afiliada más grande del país, mientras se trabaja en la superación de los principales problemas de la entidad"*^[12].

En el informe se relacionaron las estrategias para restituir la liquidez de la EPS intervenida. Entre las acciones a adoptar se destacaban: (i) restituir los bienes inmuebles y muebles de las IPS en un plazo de 24 meses, (ii) reducir las inversiones permanentes con la venta de acciones o participaciones en sociedades anónimas o limitadas en un plazo de 24 meses, (iii) restituir el efectivo a partir de los excedentes en un plazo de 12 meses, (iv) recuperación de la cartera en un plazo de 18 meses y (v) lograr los aportes de los asociados del sector cooperativo que permitan recuperar la empresa y reestructurar la cooperativa en un plazo de 24 meses.

Para tal fin, reprodujeron el informe ejecutivo presentado por el agente especial interventor de Saludcoop en el que, entre otras cosas, se hizo una relación detallada de las estrategias y el plan de restitución de liquidez. Este documento también contiene las acciones tomadas en virtud del "PLAN DE ACCIÓN SNS", que manifiesta:

"Resultados Comerciales

- *En 2013, se reflejó un incremento del 6% en afiliados comparando enero de 2013 con diciembre de 2013, pasando de 4.075.619 afiliados a 4.077.942.*
- *El presupuesto de ventas se cumplió en el 112% al llegar a 892.866 usuarios a diciembre de 2013 sobre una meta de 796.181 usuarios.*
- *En 2013 hubo una disminución en 99 asesores comerciales, logrando un incremento en la productividad del 5%, pasando de una productividad del 105% en el 2012 a 110% en el 2013, gracias a las estrategias Plan Retomo, Campaña de Traslados, Encuentros Empresariales y Focalización de la Fuerza de Ventas.*
- *En cuanto a la densidad familiar los resultados alcanzados son inferiores a los presupuestos, obteniendo el 90% de cumplimiento del presupuesto, al obtener en el 2013 una densidad familiar de 1,88. La meta es 2,0.*
- *En cuanto al comportamiento de retiro de usuarios de la EPS durante el 2013, comparado retiros en el 2012 a 1.059.640 retiros en el 2013, la mayor causa de retiros se da por pérdida del empleo (planilla) con el 76.94%, seguido por traslados con el 19.21%.*

- *SaludCoop EPS tiene presencia en 961 municipios de los 1.123 de Colombia, es decir en el 86% del país. Contando con 13 Regionales, en donde el 50% de los afiliados se encuentran en: Cundinamarca (18%), Costa (12%), Antioquía (11%) y Llanos (9%)."*

Ahora bien, el informe presentado por el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud también permitió evidenciar varias falencias que fueron reconocidas en los siguientes términos:

"Se evidencia déficit de camas pediátricas y unidades de cuidados intensivos a nivel nacional. De la misma manera se evidencia déficit en la oferta de consultas de medicina interna en todas las regionales siendo Llanos y Santander las que presentan mayor demanda insatisfecha.

Como estrategia en el 2014 se ampliará la red de telemedicina, para dar respuesta al déficit de especialistas en municipios y sitios alejados de las capitales, donde los recursos médicos y tecnológicos son escasos.

En el caso de pediatría se ha tenido dificultad debido a la alta demanda de la consulta por su condición de acceso directo.

Para obstetricia el indicador ha sido uno de los que mayores retos organizacionales ha planteado, debido a las implicaciones que el mismo tiene y que a pesar de seguir realizando todos los esfuerzos encaminados en solucionar la oportunidad de esta especialidad, no se han logrado los resultados esperados.

Se refleja que el 74% de las oportunidades de crecimiento lanzadas, 26 de 35, fueron cubiertas con personal ya vinculado a las empresas del grupo y el 26% fueron cubiertas con personal externo, en los casos en los cuales el personal interno no se postuló o no cumplía con el perfil para el cargo.

La EPS poseía en las sociedades controladas y otras inversiones del grupo que presentaron resultados deficitarios. Inversiones que han sido objeto de investigación en el proceso de responsabilidad fiscal IP 0010 de 2011 que cursa en la Contraloría General de la República, sobre el cual se emitieron medidas cautelares y el embargo sobre bienes de dichas empresas incluyendo esta EPS. El año 2011 arrojó pérdidas por un valor de \$ 143.298 millones.

El año 2012 arrojó pérdidas por un valor de \$ 11.792 millones derivadas de: mayores ingresos por proceso de Compensación Especial realizado en los meses de Octubre y Diciembre, depuración de los ingresos por registros glosados, mayor control en el gasto administrativo, análisis en la

provisión de los recobros NO POS, la venta de algunos activos fijos, menor valor en la desvalorización de las inversiones del grupo”.

7. El 2 de mayo de 2014, la Contraloría General de la República, con ocasión del Auto 089 de 2014, informó las acciones que ha adelantado sobre la gestión fiscal de la EPS Saludcoop. Recordó que recientemente había dictado fallo de responsabilidad fiscal en el que se determinó un detrimento patrimonial en cuantía que supera los \$ 1.4 billones, imputado al cuerpo directivo de la promotora ^[13]. El ente de control fiscal resumió el objeto del proceso en los siguientes términos:

“La Contraloría General de la Republica, con base en el acervo probatorio recaudado, demostró la existencia de un daño al patrimonio público en cabeza del SGSSS durante el periodo 2008 a 2010 materializada en la conducta imputada a quienes tenían a cargo la administración de los recursos parafiscales y evidencia en el desvío de los recursos parafiscales apropiados y/o explotados en beneficio de la empresa y de sus empresas vinculadas, produciendo una gestión fiscal antieconómica, ineficaz ineficiente e inoportuna de dichos recursos, que no se aplicaron al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularmente que prevé el artículo 48 de la Constitución Política, afectando la liquidez y estabilidad financiera del sistema y, por consiguiente, lesionando la garantía del derecho fundamental a la salud de los habitantes del territorio colombiano.

Así, se evidenció que la empresa cooperativa SALUDCOOP EPS OC desvió los recursos del Sistema que son de naturaleza parafiscal y públicos, como lo son los ingresos provenientes de las cotizaciones obligatorias de salud, la UPC, cuotas moderadoras y copagos, los recobros ante el FOSYGA con las prestaciones no incluidas en el POS y los recobros ante el Sistema de Riesgos Laborales (antes Profesionales), y sus rendimientos financieros. Los recursos del Sistema fueron usados y destinados de manera indebida a financiar gastos administrativos que no guardaban relación de causalidad con el objeto social principal de la EPS, incluyendo gastos diferidos, honorarios, gastos de viaje, servicios públicos, bonificaciones y arrendamientos, así como inversiones no autorizadas y costos de financiación no justificados cuyo propósito era financiar dichas inversiones”.

La Contraloría General de la República reiteró ante la Sala Especial de Seguimiento las conclusiones finales plasmadas en el proceso de responsabilidad fiscal de segunda instancia, con el fin de contextualizar a la Corte la magnitud de las irregularidades detectadas en Saludcoop antes de su intervención ^[14].

En igual medida, allegó a esta Sala varios reportes de advertencia sobre un elevado número de irregularidades que se evidenciaban aún después de la intervención de la EPS:

"Mediante comunicación 2013EE0119319 del 4 de octubre de 2013, dirigida al señor Superintendente Nacional de Salud y al Agente Interventor de Saludcoop EPS, se ejerció la función de advertencia que tiene este órgano de control, para que adelantaren las acciones necesarias y oportunas para que se garanticen, con los recursos que la ley ha dispuesto como gastos de administración, la eficiente prestación de los servicios administrativos que soportan la operación de la EPS, bien sea de forma directa o a través de outsourcing con quienes tengan comprobada eficiencia y cumplimiento en el servicio que prestan, por lo tanto el criterio de determinación del porcentaje para destinar a gastos de administración no puede ser la afectación o no del patrimonio técnico de la entidad sino la prestación de los servicios administrativos que soportan la adecuada prestación de los servicios de salud para los afiliados a Saludcoop EPS con cargo a la UPC que con recursos públicos de manera cumplida se gira a la mencionada entidad".

Por último, la Contraloría finalizó su intervención destacando que *"con todo lo aquí referido y en particular con el texto del auto en comento, se evidencia (...) en particular en lo que toca a SALUDCOOP EPS OC, el incumplimiento de las órdenes dadas por la H Corte Constitucional".*

8. Por su parte, mediante escrito del 2 de mayo de 2014 los ciudadanos William Arturo Vizcaíno Tovar, Héctor Alirio Toloza Martínez y Mauricio Ruiz Almonacid, precisaron que son miembros directivos aforados de las organizaciones sindicales adscritas a la EPS Saludcoop y advirtieron que el agente interventor, el Ministro de Salud y el Superintendente de Salud han incurrido en actos reticentes debido a la entrega de información "parcial y segmentada" antes y después del Auto 089 de 2014.

En primer lugar, indicaron que los hallazgos generados por los trabajadores de AudiEps Ltda. también se presentan en Cafesalud EPS y en Cruz Blanca EPS, entidades en las cuales Saludcoop ejerce un control de carácter empresarial. Explicaron que las diferencias entre las cifras presentadas por el agente interventor y ellos se originan en que deliberadamente las entidades estatales no tuvieron en cuenta las irregularidades que ocurren en las demás promotoras que hacen parte del conglomerado. Como consecuencia indicaron que la información entregada a la Sala de Seguimiento por parte del interventor no es completa, ni veraz.

Refirieron un correo electrónico en el que Audieps Ltda. le advierte al agente interventor las graves consecuencias que se derivarían de la restricción a la formulación de quejas y peticiones por parte de los usuarios.

Consideraron que la conducta del agente interventor pretende desprestigiar su denuncia y, por ello, anexan las "bases de datos íntegras" de: las quejas de las 3 EPS del grupo Saludcoop con 380.259 registros; las tutelas interpuestas con un total de 31.700 eventos que corresponden a 26.779 amparos de derechos fundamentales y los desacatos con 7.174 casos con corte al 27 de diciembre de 2013.

Sobre el cumplimiento del Auto 089 de 2014, los memorialistas expusieron que el informe público difundido a través de la página de internet de la Superintendencia Nacional de Salud incurre en diversas imprecisiones, ya que en él no se abordó la seria situación financiera de la EPS SaludCoop. Explican lo siguiente:

"(...) Los mencionados funcionarios [Ministro de Salud y Superintendente Nacional de Salud] omitieron informar a la opinión pública, y posiblemente a esa H. Corporación, sobre el hecho que de acuerdo con el informe financiero que reposa en la propia página web de la Superintendencia Nacional de Salud, a septiembre de 2013, SaludCoop tenía cuentas por pagar a sus proveedores de servicios de salud IPS (clínicas, hospitales, profesionales, etc.) del orden de \$716.562 millones de pesos

(...)

En adición a lo anterior, resulta necesario mencionar, que conforme a los datos disponibles en la página web de la Superintendencia Nacional de Salud, a Septiembre de 2013, SaludCoop presentaba una situación financiera muy preocupantes (sic) y riesgosa para los usuarios, los prestadores de servicios de salud , y los trabajadores, como quiera que tenía en ese momento:: (sic)

- *Una suficiencia patrimonial negativa de-324.502 millones*
- *Un patrimonio mínimo negativo de-100.866 millones*
- *Un cumplimiento patrimonial negativo de-\$109.119 millones".*

Así mismo, llamaron la atención sobre el aumento de los costos médicos e indicaron que sobre este asunto previamente habían elevado una petición ante el agente interventor.

Señalaron que en comparación con los estados financieros de 2011, la cartera con las IPS luego de tres años de intervención ha generado una "seria situación de desequilibrio financiero por no pago a los proveedores de servicios de salud".

Agregaron que existe una grave anomalía entre los ingresos y los costos de operación "que se evidencia en pérdidas entre Enero y Septiembre de 2013 por la suma de \$170.499 millones, monto que aumenta a \$243.112 millones si se tienen en cuenta a Cafesalud y Cruz Blanca".

En igual medida, los denunciantes informaron que tanto el Ministro de Salud, el Superintendente de Salud y el agente interventor de Saludcoop posiblemente han sido reticentes ante la Sala Especial de Seguimiento en reconocer la grave situación financiera que atraviesa la EPS, circunstancia que afecta de forma grave el debido goce del derecho a la salud.

Finalizan su denuncia precisando nuevamente que las directivas de la EPS intervenida han optado por no dar respuesta a las peticiones que realizan los trabajadores con el fin de impedir que se conozcan las protuberantes irregularidades que se presentan. Los denunciantes manifestaron:

"Dado que el desmesurado aumento del costo médico de Saludcoop en los años 2012 y 2013 es incoherente con el hecho de contar dicha EPS con el mismo número de afiliados desde el año 2011, los trabajadores presentamos un derecho de petición, radicado el 28 de Marzo de 2014 con número 28032014-735993, cuyo objeto es conocer las políticas de contratación que ha ejecutado el Sr. Agente interventor, las cuales al parecer se han orientado a incrementar las tarifas que se pagan a algunos de los prestadores de servicios de salud contratados recientemente. Cabe resaltar, que la aludida petición a la fecha no ha sido atendida.

(...)

Un grupo de trabajadores, en ejercicio del derecho de petición, solicitamos al Dr Guillermo Grosso Sandoval, absolviera algunas inquietudes relacionadas con los preocupantes resultados de la gestión de la interventoría al frente de Saludcoop. Sorprendentemente, mediante escritos INT 000090 fechado el 18 de Marzo de 2014 e INT 000162 del 21 de Abril de 2014, el Dr. Grosso Sandoval, desconociendo el derecho constitucional de petición y su obligación de garantizar el acceso y transparencia a la información pública contenido en la [Ley Estatutaria 1712 de 2014](#), nos respondió afirmando que las labores desarrolladas por la interventoría de Saludcoop corresponden a datos privados de la empresa, a los cuales los trabajadores no tenemos acceso por carecer de legitimidad".

9. El 12 de mayo de 2014, dando cumplimiento al considerando número 13 del Auto 089 de 2014^[15], el ente Ministerial y la Superintendencia de Salud detallaron las dificultades y los resultados conseguidos con la intervención de Saludcoop al 30 de marzo de 2014^[16].

En primera medida, insistieron en que los denunciantes no son trabajadores de la EPS Saludcoop ni de Audieps Ltda. Aclararon que dentro del grupo empresarial adscrito a la promotora se encuentra esta última sociedad, la cual no cumplía con su objeto social, además de no tener la capacidad e idoneidad para realizar sus tareas. Indicaron que el Contralor designado por la Superintendencia y la propia EPS comprobaron deficiencias en el proceso de auditoría que ponen en entredicho el alcance de la información allegada, así como las condiciones técnicas mencionadas en la queja.

El Ministerio y la Superintendencia aseveran que como resultado del seguimiento a la intervención desde mayo de 2013 se descubrió que Saludcoop EPS no contaba con un adecuado sistema de seguimiento y control al interior de la entidad, lo cual incluía una deficiente gestión financiera, prestacional y técnico científica. Se afirmó que:

“La situación inicial de la EPS intervenida, en materia financiera y de prestación, no podía ser comprendida completamente, pues las malas prácticas empresariales implicaban una falta de transparencia que impedía una adecuada comprensión de la realidad financiera y operacional de la misma. Sólo a través del proceso de intervención, que implica una medida extrema y excepcional en las facultades de control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, ha sido posible avanzar en la consolidación de información clara y soportada, en el fortalecimiento de relaciones empresariales transparentes y en la garantía de la debida destinación de los recursos de la salud.

De tal manera que las afirmaciones en el sentido de que la situación de la entidad se ha "deteriorado", deben recibirse con mucho escepticismo, pues ellas parten de la premisa, al menos debatible, según la cual la información de Saludcoop, al momento de la intervención, hace tres años, era confiable. No lo era. Y mucho menos es confiable la información proveniente de una empresa de auditoría estrechamente asociada con la administración causante de la crisis que obligó a intervenirla”.

El Ministerio y la Superintendencia ratificaron que las actividades desplegadas por el Gobierno han estado encaminadas a garantizar la prestación del servicio de salud a los más de cuatro millones de usuarios que pertenecen a esta promotora. Afirmaron que el caso de Saludcoop es particularmente complejo teniendo en cuenta el número de afiliados, que incluyen a quienes hacen parte de las EPS Cafesalud y Cruz Blanca.

Señalaron que el anterior panorama requiere de la adopción de medidas que solucionen de fondo los problemas detectados y precisaron que la Superintendencia ha tomado las siguientes decisiones:

- a. Expedición de la Resolución 296 de 2010, *"Por la cual se imparten a la Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo Saludcoop EPS OC órdenes para que suspendan prácticas ilegales o no autorizadas y adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento"*,
- b. Expedición de la Resolución número 801 del 11 de mayo de 2011, que ordenó la toma inmediata de la posesión de los bienes, haberes y negocios, así como la intervención forzosa administrativa de la EPS SaludCoop, *"por irregularidades evidenciadas especialmente en el manejo financiero y contable de la entidad"*.
- c. Preparación del informe: *"Análisis Proceso de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar Saludcoop EPS OC NIT: 800.250.119-1"*, de fecha 23 de abril de 2014, el cual fue enviado a la Corte en cumplimiento del Auto 089 de 2014 y como soporte de la prórroga de la medida administrativa.

Respecto a los registros que soportan la denuncia y que fueron relacionados en el Auto 089 de 2014, señalaron que los peticionarios no remitieron ningún informe al Ministerio o a la Superintendencia durante los años 2011 a 2013. En esta línea de pensamiento el Ministerio y la Superintendencia afirmaron: *"no sólo la atención a la población se está realizando, sino que las actividades están impactando en el mejoramiento de las condiciones y el estado de salud de la población; por lo anterior rechazamos los comentarios malintencionados que pretenden desestimar la gestión que está realizando Saludcoop para lograr no solo el mejoramiento de los indicadores sino resultados reales de intervención del riesgo, por lo que es difícil concluir con la evidencia presentada que hay deficiencias en la atención"*.

Así mismo, explicaron que los hechos descritos demuestran que la situación de Saludcoop es compleja y requiere acciones igualmente estructurales para afrontar los hallazgos que dieron lugar a su intervención. No obstante, insisten en que la acción del Gobierno en este caso ha sido decidida, ya que ha comprendido no solamente la intervención sino un plan y un programa con medidas concretas y específicas para enfrentar cada una de las dificultades que deben ser superadas para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de los usuarios. Según las entidades, estas acciones en muchos casos han llevado a mejorar los indicadores, pero en otros casos el mejoramiento aún se encuentra en proceso. Para respaldar sus afirmaciones presentan un anexo en el cual se establece que:

"La Superintendencia Nacional de Salud publicó para el primer semestre del 2013 el resultado de la media nacional para medicina general en 3,42 días, media que fue calculada de los resultados de las EPS del régimen contributivo. Si observamos los resultados de Saludcoop EPS en los

últimos quince meses se encuentra que el 93% de las mediciones reportadas en medicina general han estado por debajo de la media nacional

Ahora bien respecto al trámite de quejas, podemos afirmar con la información disponible a la fecha, que el 100% de las quejas son contestadas por la EPS y que el 57% de estas, es decir 85.594 para el año 2013, fueron contestadas antes de 48 horas, cifras que desvirtúan las afirmaciones efectuadas por los denunciantes ante la Corte Constitucional

Los resultados reportados en materia de indicadores son óptimos y vienen mostrando una tendencia a la mejora por lo que reportar esa información para emitir aseveraciones de un deterioro en este aspecto o una grave situación en la prestación de servicios en SaludCoop no se ajusta a la realidad de las cifras oficialmente presentadas y carece de contexto frente a los procesos que desarrolla la entidad de seguimiento y mejora con sus prestadores y en la evaluación de suficiencia y conformación de la red.

No es cierto que la EPS realice la entrega de medicamentos de manera incompleta, ni en los términos establecidos para ello, por el contrario, la EPS cuenta con un muy buen indicador, el cual evidencia que durante los años 2012 y 2013, el comportamiento del cumplimiento de entrega de medicamentos POS ha oscilado en un cumplimiento del 96% y 97%”

Pronosticaron que los correctivos que actualmente están aplicando mejorarán puntos asistenciales y prestacionales, lo cual reducirá la presentación de un “número significativo” de peticiones, quejas, reclamos y tutelas. Advirtieron que hasta tanto no se evidencien resultados concretos positivos sobre la garantía del goce efectivo del derecho a la salud es aconsejable mantener la intervención forzosa.

Ahora bien, el ente Ministerial y la Superintendencia de Salud en su informe de respuesta cuestionaron la competencia de esta Sala Especial de Seguimiento para conocer de los problemas existentes en Saludcoop. Específicamente manifestaron que:

“El caso de Saludcoop no se encuentra relacionado de manera directa con ninguna de las órdenes estructurales de la sentencia en sentido específico, más allá de la forma en la que todas las situaciones individuales que se presentan en el sistema encajan en ella. Saludcoop por otra parte es un caso extraordinario en el sistema y justamente por eso se encuentra sujeto a intervención y constituye un objeto permanente de monitoreo por parte de la Superintendencia y el Ministerio de Salud. Las circunstancias de esta EPS se encuentran a su vez sujetas a otro tipo de procedimientos judiciales y administrativos específicos en los que existen autoridades que

han adoptado y se encuentran adoptando medidas, después del desarrollo de extensos y detallados procesos probatorios.

En este sentido, en el caso de Saludcoop no sólo no se ha presentado un incumplimiento de la sentencia sino todo lo contrario. A diferencia de lo que ocurría hace algunos años, cuando la actitud negligente de una EPS no daba lugar a ninguna consecuencia específica, hoy, por el contrario, da lugar a la adopción de medidas especiales que no sólo buscan castigar el comportamiento de los actores del sistema sino generar condiciones para resolver los problemas de fondo y de manera definitiva, garantizando así el goce efectivo del derecho a la salud”.

Una vez precisado lo anterior, el informe se limitó a relacionar las políticas generales del sector Salud y las estrategias que se están adelantando para superar la crisis estructural en la que están inmersas varias EPS del régimen contributivo y subsidiado, sin referirse específicamente a los cuestionamientos propios de Saludcoop.

10. Las anteriores consideraciones fueron ampliadas por el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud mediante oficio del 6 de junio de 2014. El referido informe aseveró que la afirmación realizada por los trabajadores de Audieps Ltda. según la cual la intervención a Saludcoop afectó de manera directa a las EPS Cafesalud y Cruz Blanca es incorrecta por lo siguiente:

"Desde el punto de vista jurídico, hay por lo menos dos razones que permiten desvirtuar dicha afirmación:

(i) Las normas sobre intervención forzosa administrativa implican la restricción de derechos fundamentales relacionados con la propiedad privada, por lo que su interpretación es de carácter restrictivo. Así, no existiendo la posibilidad legal de realizar "intervenciones indirectas", las mismas simplemente no existen y no pueden ser ejecutadas por la administración.

(ii) El agente especial interventor no tiene las mismas facultades, competencias y control respecto de las EPS Cruz Blanca y Cafesalud, como de la EPS Saludcoop. La regulación societaria sobre los grupos empresariales indica que el grupo empresarial está conformado por varias unidades operativas, que conservan su independencia jurídica y administrativa, pero que obedecen los lineamientos de una matriz o controlante que fija las políticas del grupo.

Así, aunque en materia de la unidad de propósito, las políticas generales y la selección de los administradores la matriz tiene diferentes grados de control, lo cierto es que las entidades o "unidades operativas" de un grupo

empresarial, son independientes jurídica y administrativamente. Así, la intervención forzosa administrativa sobre Saludcoop EPS tiene, como bien lo intuyen los denunciantes, unos efectos sobre el Grupo Empresarial, dada la condición de matriz que tiene dicha EPS sobre el mismo. Pero, como se mostró arriba, dichos efectos no son los de una "intervención indirecta", figura inexistente, sino los propios del control ejercido por la matriz sobre las subordinadas.

Así, como gerente o administrador de dicha EPS, el interventor tiene la capacidad para dirigir en materias generales el Grupo Empresarial, pero no tiene, bajo ninguna perspectiva, facultades como interventor de las demás EPS o empresas componentes del Grupo. Al respecto, se insiste que en dicha estructura empresarial, cada una de las entidades que la conforman conserva su individualidad y como tal su personalidad jurídica".

Teniendo en cuenta lo anterior, rebate la afirmación realizada por los denunciantes acerca de una reticencia por "parcialidad y sesgos" por el hecho de haberse referido exclusivamente a Saludcoop EPS. En este sentido, afirmó lo siguiente: *"debe aclararse que el Agente Especial Interventor, en su calidad de particular que cumple funciones públicas, no tiene competencia para rendir cuentas sobre la situación particular de las EPS Cruz Blanca y Cafesalud, pues no actúa como "gerente" o administrador de las mismas, que como se dijo son independientes jurídica y financieramente".*

Así las cosas, según informó el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, la intervención que recayó sobre la EPS Saludcoop se fundamenta en varias irregularidades financieras y contables, las cuales, por el hecho de agrupar al mayor número de población afiliada tienen impactos previsibles en el largo plazo, que pueden traducirse en una grave vulneración de sus derechos, por lo cual resulta necesario utilizar las medidas más extremas para proteger la prestación efectiva de los servicios de salud.

En igual medida, manifestaron que en casos en los que se podrían presentar situaciones asimilables se han podido aplicar otras medidas especiales, ya que no se han identificado estos riesgos en el largo plazo o simplemente ha sido posible adoptar acciones definitivas como la liquidación de la respectiva entidad y el traslado de los afiliados. Esta decisión sólo puede tomarse cuando la respectiva entidad no puede continuar ejecutando su objeto social entre otras condiciones, por el tamaño de la entidad de que se trate, su dispersión geográfica, la distribución del riesgo en salud y la capacidad del Sistema. Todo para asegurar que el traslado de afiliados no afecte, ni ponga en riesgo, el derecho a la prestación efectiva y oportuna de los servicios.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, el informe manifestó respecto a las irregularidades detectadas en las EPS Cruz Blanca y Cafesalud lo siguiente:

"Si bien Cruz Blanca y Cafesalud presentan situaciones complejas en materia de prestación y financieras, estas no implican, a juicio de la Superintendencia y respecto del estado actual de cosas en el Sistema, la imposición de medidas especiales excepcionales como la toma de posesión. Sin embargo, como lo afirman los denunciantes, existen problemas en dichas EPS, los cuales serán detallados a la Honorable Corte Constitucional de considerarlo necesario (...) Cabe señalar que, sobre Cafesalud y Cruz Blanca recaen medidas de vigilancia especial impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de corregir las deficiencias que presentan estas EPS".

Sobre la presunta estrategia del ente Ministerial y la Superintendencia de Salud de ocultar información que perjudica a Saludcoop, el informe presentado a la Sala Especial de Seguimiento asevera que:

"Debe aclararse que contrario a lo manifestado por los denunciantes, no le asiste ningún interés al Ministerio ni a la Superintendencia frente a la entrega de información sobre Saludcoop EPS, distinto a la difusión transparente de la misma. Por ello, toda la información se encuentra disponible en la página Web y aquella que sea identificada como faltante, será puesta a disposición del público y será enviada y explicada a esa Honorable Corte en caso de que así se requiera".

El Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud reconocieron que si bien se han identificado graves problemas financieros en la EPS intervenida, esta situación no es consecuencia de las medidas adoptadas por el órgano interventor, sino por la pésima gestión que existía sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud. Sobre esto arguyeron:

"Como lo ha explicado la Superintendencia en otras oportunidades, es un error común creer que el deterioro en los estados financieros se produce por causa de las intervenciones para administrar. En casos como el de Saludcoop EPS, en los cuales se identifican problemas relacionados con la falta de confiabilidad de los estados financieros, operaciones posiblemente fraudulentas, prácticas contables inadecuadas y, en general, falta de transparencia en las operaciones y relaciones comerciales, las acciones propias de la intervención, tendientes a corregir las fallas identificadas, llevan siempre a develar la realidad contable y financiera de la respectiva entidad, la cual presenta generalmente una situación más grave que la inicialmente demostrada.

Adicionalmente, el abandono de las prácticas comerciales, contables y financieras inadecuadas o fraudulentas, conlleva siempre a desequilibrios en el funcionamiento de la respectiva entidad, lo cual afecta también su

situación financiera general. Dado lo anterior, aunque las afirmaciones de los denunciantes en cuanto a la situación financiera de la entidad podrían considerarse parcialmente ciertas, las razones por las que consideran que el deterioro de dicha situación se presenta durante la intervención son erradas (...)

Saludcoop EPS representa muchos de los problemas sin solucionarse a la fecha, pero también es un caso de corrupción e indebidos manejos privados que implica problemas específicos, es decir, no estructurales, que no pueden ser superados con las acciones generales de política del Gobierno Nacional, sino solamente enfrentados de forma aislada, individual y concreta, como se viene haciendo por la Superintendencia Nacional de Salud a través de las acciones de control”.

El informe en cuestión comprendió las preocupaciones de los trabajadores del grupo Saludcoop, el cual cuenta con más de 30.000 empleados y contratistas, que se encuentran en una situación de incertidumbre constante que los lleva a realizar requerimientos, quejas, propuestas y acusaciones. Sin embargo, aclaró que la actuación de la Superintendencia, con el control de tutela respectivo del Ministerio, ha estado siempre encaminada a buscar la mejor solución posible de esta situación frente a los intereses de los trabajadores, teniendo como premisa constante la protección de los derechos de los afiliados.

11. De otra parte, el 4 de julio de 2014, la Contraloría General de la Republica allegó escrito en el cual solicitó copia del informe de auditoría presentado por Audieps Ltda. con el fin de incorporarlo a la actuación especial que se encuentra ejecutando en la EPS Saludcoop. Esta Sala Especial de Seguimiento accedió a dicha solicitud mediante auto de fecha 18 de julio de 2014.

12. Mediante documento de fecha 15 de julio de 2014, el señor William Arturo Vizcaino Tovar manifestó que la atención en SaludCoop es cada día más grave. También exteriorizó su preocupación por lo que catalogó como una recurrente violación al derecho de petición por parte del agente interventor, en los siguientes términos:

“Cabe agregar que en abril 7 de 2014, por carta NURC 1-2014-029530, un compañero trabajador presentó un derecho de petición ante al Sr Superintendente Nacional de Salud, para que brindara información sobre las acciones específicas de Inspección Vigilancia y Control adelantadas por dicha entidad de control a raíz del oficio NURC 1-2014-012291, en el cual se denunciaron desde el 14 de febrero de 2014 las graves situaciones de prestación de servicios de salud en SaludCoop. No obstante, en una palmar violación del derecho de petición, el Sr Superintendente Nacional de Salud, simplemente no dio respuesta a dicha petición”.

Por último, afirmó que actualmente en la EPS existe una política de negación arbitraria de traslados ya que: “el Sr Interventor de SaludCoop públicamente defiende su labor, aseverando que los afiliados a la entidad no se retiran de la empresa; sin embargo, la realidad es que detrás de dicha afirmación se esconde una deliberada política de negación arbitraria de traslados de la EPS, la cual algunos usuarios han denunciado, como consta en el oficio 17062014-858356 del pasado 17 de junio, en donde se ve que la interventoría de SaludCoop retiene ilegalmente los usuarios, violando, además de todo, el derecho a la libre escogencia”.

13. Bajo las anteriores circunstancias, esta Sala Especial dictó el **Auto 243 de 2014**, a través del cual se solicitó información a la Superintendencia Nacional de Salud^[17] teniendo en cuenta los nuevos reparos presentados por los denunciantes, es decir, ya no solo respecto de la EPS intervenida, sino de la totalidad del Grupo Saludcoop, del cual hacen parte Cafesalud y Cruz Blanca. En igual medida el auto en cuestión manifestó su preocupación por la respuesta institucional a varios problemas identificados tanto en la sentencia [T-760 de 2008](#) como en el auto 089 de 2014. En este sentido afirmó:

"Para la Corte, la mera expedición de los actos administrativos no da lugar a la superación de las deficiencias del sistema de salud y la falta de eficacia de dichas medidas motiva a que las personas empleen medios alternativos para exponer sus inconformidades (...) lo anterior, por cuanto ningún efecto útil tendría una medida técnicamente concebida si al ser aplicada no se pueden evidenciar resultados concretos sobre su efectividad. En otros términos, la obligación gubernamental no puede restringirse a expedir la regulación, es imperioso que esta incida en la práctica social, trasformando, por ejemplo, la demora en la asignación de citas, en modelos de servicio y atención al paciente que responda a sus necesidades

Este Tribunal no encuentra justificación para que, mientras el Ministerio y la Superintendencia en sus intervenciones ante la Sala Especial refirieron la realización de acciones que han mejorado los indicadores de la EPS y en otros casos, se resaltó la complejidad de los problema de dicha entidad, anunciando que el mejoramiento en el funcionamiento de Saludcoop "se encuentra en proceso"; los usuarios deban asumir las consecuencias de que las medidas específicas establecidas por las entidades gubernamentales no hayan concluido o no hayan generado, hasta ahora, los resultados que se previeron al diseñarlas. Por consiguiente, si bien se reconoce la existencia de múltiples e importantes decisiones adoptadas por dichas instituciones, también debe llamarse la atención sobre la ineficacia de las mismas reconocida, por demás, por las propias entidades gubernamentales".

14. Mediante escrito de fecha 1 de septiembre de 2014, la Superintendencia de Salud allegó escrito de respuesta al Auto 243 de 2014, sobre el "seguimiento a las órdenes décima sexta y vigésima de la Sentencia T-760 de 2008 y a la solicitud de pronunciamiento, por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sobre la petición formulada por el señor William Arturo Vizcaino Tovar".

Según asevera el escrito actualmente la EPS está cumpliendo con los estándares de calidad y acceso al servicio en los siguientes términos:

"La EPS asigna las citas de medicina especializada de cardiología para adultos. De acuerdo a lo anterior podemos afirmar que la EPS garantiza el acceso a las consultas de esta especialidad para sus usuarios adultos sin ningún tipo de restricciones o fallas de acceso a dicha consulta. Igualmente, es importante establecer en este punto que Saludcoop viene cumpliendo a nivel nacional con lo dispuesto en la Resolución 1552 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social donde es deber de la EPS mantener agendas abiertas para la asignación de citas de medicina especializada la totalidad de días hábiles del año con el fin de garantizar el acceso a los servicios de salud de sus afiliados..."

El indicador de oportunidad en medicina interna para esta EPS, (según los archivos de indicadores de calidad) muestra para el periodo de 2012 y 2013 un comportamiento estable, evidenciando una disminución en los tiempos de asignación de citas; los tiempos presentados en ambas vigencias se encuentran por debajo del tiempo máximo establecido en la Circular 056 de 2009 (30 días)..."

El indicador de oportunidad en cirugía general para la EPS, (según los archivos de indicadores de calidad) muestra para el periodo de 2012 y 2013 un comportamiento estable, estando por debajo del tiempo máximo establecido en la Circular 056 de 2009 (20 días)..."

Por su parte, el indicador de ginecobstetricia para la EPS (según los archivos de indicadores de calidad) muestran para el periodo del 2012 y 2013 un comportamiento estable de los tiempos de espera en la asignación de dichas citas, estando por debajo del tiempo máximo permitido, establecido en la Circular 056 de 2009 para ginecología..."

Dado que no hay un estándar específico para esta Subespecialidad de la medicina interna (cardiología), se toma como base el estándar de consultas especializadas, esto significa que en la EPS SALUDCOOP la asignación de estas citas se encuentra dentro de los límites establecidos, dado que el estándar es de 30 días y en esta EPS se encuentra un límite máximo de 10.25 días".

Sin perjuicio de lo anterior, la entidad promotora de salud intervenida aseveró que: *"durante la auditoría integral que se realizó, se encuentra como hallazgo importante que existen servicios demandados que superan la oferta, ocasionando falta en la oportunidad de acceso a los mismos frente a este tipo de hallazgos, se ha pedido el Plan de mejoramiento el cual ya fue aprobado y se iniciará el seguimiento correspondiente"*.

Así mismo, la Superintendencia de Salud reconoció que durante el año 2013 debido a la falta de oportunidad en la asignación de consultas médicas de otras especialidades se presentaron 53.009 PQR^[18] y por cuenta de la falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada de cardiología se allegaron 1.503 PQR en todo el sistema para un total de 54.512. En igual medida, dicho ente reconoció que hasta el 21 de agosto de 2014 se habían desplegado por tardía asignación de consultas médicas de otras especialidades 30.614 PQR y respecto a la falta de prontitud en la concesión de citas de consulta médica especializada de cardiología se han presentado 881 PQR en todo el sistema.

Finalmente, la Superintendencia de Salud concluyó su intervención afirmando que se estaba ejecutando un proceso para promover la eficiencia en las actuaciones sancionatorias contra las EPS, con el fin de consolidar los estándares de mejoramiento en las mismas:

"Tomando en consideración la lentitud de los trámites y la relevancia de los asuntos que eran objeto de investigación, el Superintendente adelantó un diagnóstico de la estructura de la entidad, con el fin de determinar las falencias institucionales que afectaban el ejercicio de sus funciones. Con base en ese proceso, que duró en total alrededor de un 1 año, se expidió el [Decreto 2462 de 2013](#), por medio del cual se modificó la estructura de la Superintendencia. La Delegada de Procesos Administrativos se creó en el marco de esa reestructuración, con el fin de centralizar todos los procesos sancionatorios en una sola dependencia, y de unificar criterios y promover la eficiencia en las actuaciones procesales.

Así, esta dependencia es la encargada de adelantar y promover en primera instancia los procesos administrativos sancionatorios, cuando en ejercicio de las diferentes actividades de inspección y vigilancia ejecutadas por las Superintendencias Delegadas, se evidencien asuntos que puedan conllevar infracción, por parte de los sujetos vigilados, de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta Delegada entró en funcionamiento el 17 de enero del año en curso. Por lo anterior, es de esperar que la reestructuración de la entidad, la centralización de la facultad sancionatoria y la unificación de los criterios para la imposición de

multas, generen en el corto plazo sanciones ejemplarizantes y efectivas por medio de las cuales se castiguen las infracciones de las normas y se generen incentivos para adecuar el comportamiento de los operadores del Sistema a las normas que lo regulan. El ejercicio de la facultad sancionatoria avanza en la dirección correcta y las multas que se han impuesto recientemente reflejan los procesos de mejoramiento que se han descrito a lo largo del presente documento”.

15. El 15 de septiembre de 2014, el ciudadano William Arturo Vizcaíno Tovar allegó un escrito denominado: *“Información sobre serias deficiencias en prestación de servicios de salud en Saludcoop años 2012 a 2104”*^[19]. Allí suministró información con la cual pretende ilustrar y complementar lo solicitado por este Tribunal en el Auto 243 de 2014, *“respecto de la endémica y cada vez más grave situación de prestación de servicios de salud que han enfrentado los usuarios de Saludcoop en los años 2012, 2013 y 2014.”*

Enlistó una serie de casos en los cuales se refleja la delicada situación a la que deben someterse los usuarios de la mencionada promotora de salud y describió los problemas en materia de acceso a los servicios de salud lo cual conlleva a una violación del goce efectivo del derecho. Específicamente aseveró:

“La información en cuestión, permitirá a su señoría ver graves casos recurrentes de: 1.-Usuarios fallecidos esperando citas médicas u otros servicios; 2.-Menores con severas patologías cuyos tratamientos se interrumpieron por no entrega de medicamentos; 3.-Atención medica varios meses después de haber sido solicitada la cita; 4.-Pacientes no atendidos en urgencias, además de otros miles de casos que podemos documentar y que ponemos a disposición de esa H Sala, los cuales corroboran las dolorosas condiciones de atención que a diario enfrentan los millones de ciudadanos afiliados a SaludCoop, Cafesalud y Cruz Blanca”

Finalmente, calificó de extraña la posición asumida por el Superintendente de Salud en torno a los hechos denunciados por ellos en el mes de febrero de 2014, ya que: *“el alto funcionario no consideró que los problemas de prestación de servicios de salud sean críticos y estructurales, se limitó a afirmar que la crisis del sistema de salud es en buena parte resultado de las decisiones jurisprudenciales sobre concesión de servicios no POS, las cuales afectaron los recursos de la unidad de pago por capitación”*^[20].

16. El 16 de septiembre de 2014, la Contraloría General de la Republica allegó a esta corporación un informe titulado *“Actuación Especial al Numeral 16 del Auto 089 de 2014”*.Dicho documento tenía como objeto poner en conocimiento de la Sala Especial de Seguimiento las irregularidades que fueron detectadas al

momento de identificar "si los giros realizados por el FOSYGA por concepto de UPC durante 2012 y 2013 incluyeron medicamentos que finalmente no fueron entregados a los pacientes, conforme a los reportes de Audieps Ltda".

El ente de control afirmó que se han encontrado algunas limitantes relacionadas con falencias estructurales referentes a la ausencia de claridad respecto a las variables que componen la UPC, específicamente en lo relacionado con la prestación de los servicios en salud (medicamentos, insumos y otros) y dificultades en el acceso a información clara y completa. Sobre el particular manifestó:

*"El análisis inicial se enfocó a verificar si en los estados financieros de Saludcoop EPS para esos años existió una cuenta dentro de los ingresos UPC por compensaciones de medicamentos POS, con el objeto de determinar los ingresos UPC por medicamentos que percibió Saludcoop EPS para las vigencias 2012 y 2013, observando que los ingresos por Unidad de Pago por Capitación se registran por un valor total, **evidenciando que no se manejó una cuenta específica de Ingresos UPC por medicamentos situación que impide cuantificar solo los ingresos por éste concepto, lo cual genera riesgo para el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía con los recursos parafiscales UPC que reconoce el Estado en los procesos de compensación.** (Negrilla fuera de texto)*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Contraloría General de la República manifestó que las mencionadas falencias estructurales no permitían lograr establecer claramente el valor compensado por cada variable, específicamente, el monto de los medicamentos para poder confrontar los ingresos reconocidos por el FOSYGA con su entrega real:

"De lo anterior se deduce que se manejaron inventarios en medicamentos farmacéuticos por aproximadamente \$1,0 billón de pesos, sin embargo se dificulta constatar la entrega total de los mismos para las vigencias 2012 y 2013, en razón al difícil acceso a la información ya que se tomó una muestra de tutelas por medicamentos POS requerida por la Actuación Especial a Saludcoop EPS para con base en la misma y de acuerdo con lo pactado por esta EPS con el operador logístico Cooperativa Epsifarma para entrega de medicamentos y manejo de inventarios, nos fuera suministrada una información que se requirió puntualmente en lo referente al cumplimiento en la entrega de los medicamentos POS".

Por último, finalizó su informe aseverando que: "Saludcoop en intervención no ha respondido concretamente y con los soportes pertinentes a los requerimientos puntuales mencionados anteriormente derivados de lo pactado en el contrato con la Cooperativa Epsifarma. La anterior situación limita nuestro

acceso a la información completa aunado a la dificultad que hemos tenido para contar con las direcciones y teléfonos de los beneficiarios que interpusieron tutelas por medicamentos POS. La actuación especial tomó como muestra información requerida respecto a las tutelas por medicamentos POS elevadas en las vigencias 2012 y 2013, e informada por la EPS, toda vez que dichas tutelas no son coherentes en razón a que la EPS está obligada a entregar en forma oportuna y con calidad los medicamentos del Plan Obligatorio de Salud".
(Subraya fuera de texto)

17. Con base en las denuncias presentadas por el ciudadano William Arturo Vizcaíno Tovar, la Sala dictó el **Auto 329 de 2014** por medio del cual corrió traslado a la Superintendencia de Salud del documento allegado el 15 de septiembre de 2014.

En cumplimiento de la mencionada providencia, la Superintendencia de Salud allegó el 28 de noviembre de 2014^[21] el informe requerido por la Corte en cual se ordenó determinar el estado actual de los casos señalados por el ciudadano Vizcaíno Tovar así como las acciones emprendidas por esa entidad para hacer frente a esas situaciones.

Dicha entidad relacionó los avances obtenidos con la creación del plan de acción para minimizar los actos que atentan contra el derecho a la salud de los usuarios de las EPS del grupo Saludcoop. De igual manera, indicó que agotada la fase de participación donde se involucró a Saludcoop, Cruz Blanca, Cafesalud, las asociaciones de usuarios y de pacientes y la Defensoría del Pueblo para que hicieran sus aportes, procedió a la construcción de un plan para dicha entidad.

18. El 31 de octubre de 2014 el ciudadano William Arturo Vizcaíno Tovar remitió a la Sala Especial de Seguimiento un escrito denominado "*información complementaria sobre graves deficiencias en la prestación de servicios de salud en Saludcoop EPS, Cafesalud EPS, y Cruz Blanca EPS*".

Allí relacionó las bases de datos que fueron entregadas a la Superintendencia de Salud y en las que se indican algunos de los hechos que sirvieron de fundamento para el Auto 329 de 2014, de los cuales se ordenó su investigación. Por último, calificó de indolente la actitud asumida por los directivos y el interventor de la EPS en relación con las críticas condiciones de salud a las que se ven sometidos los millones de usuarios que actualmente se encuentran adscritos a Saludcoop.

19. Posteriormente mediante escrito de fecha 13 de noviembre de 2014, el ciudadano Vizcaíno Tovar puso en consideración de la Sala Especial de Seguimiento otras irregularidades presentadas en el manejo de la EPS. Específicamente, manifestó que con ocasión de la intervención a Saludcoop se nombró como agente interventor al señor Wilson Sánchez Hernández, a quien le

ha enviado varios informes que evidencian el deterioro de las condiciones de prestación del servicio de salud. Sin embargo, asevera el denunciante que: *"el agente interventor no adopta medidas ante los problemas de falta de oportunidad de citas, aumento de quejas, faltantes en la entrega de medicamentos, demora en la atención de urgencias, no cumplimiento de tutelas, acaecimiento de desacatos y demora en aprobación de servicios NO POS"*.

20. El 4 de marzo de 2015 el ciudadano Vizcaíno Tovar manifestó que el plan de acción ordenado a la Superintendencia de Salud por este Tribunal mediante Auto 329 de 2014 no resulta eficaz para corregir las graves anomalías que vulneran el goce efectivo del derecho a la salud de los usuarios de las EPS del grupo Saludcoop y por tal motivo después de tres meses de haber sido adoptado no hay resultados. Anotó que: *"en Saludcoop, desconociendo las órdenes de ese tribunal contenidas en el auto 329, y también y los postulados de la ley estatutaria de salud, siguen ocurriendo delicadas situaciones que vulneran los derechos de los ciudadanos, y en particular de personas con especial protección constitucional como son los menores de edad"*.

21. Durante la cuarta semana del mes de noviembre del presente año, varios medios de comunicación anunciaron la inminente liquidación de Saludcoop. Dicha situación tuvo origen en el anuncio publicado en la página web oficial del Ministerio de Salud y Protección Social en el cual se precisó:

*"El Ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria Uribe, y el Superintendente Nacional de Salud, Norman Julio Muñoz Muñoz, anunciaron hoy el inicio del proceso de reorganización del grupo empresarial Saludcoop con la liquidación de la Entidad promotora de salud (EPS) Saludcoop, por lo que sus más de 4,6 millones de usuarios serán trasladados a la EPS Cafesalud a partir del próximo **primero de diciembre**. La liquidación de esta EPS es un paso necesario para darle solución definitiva al tema de Saludcoop. Esta es una estrategia que fue planteada con el objetivo primordial de: garantizar la atención de los usuarios, proteger de una posible quiebra a más de 4 mil prestadores y respetar los derechos laborales de los trabajadores, minimizando el uso de los recursos públicos.*

Los afiliados a Saludcoop EPS seguirán siendo atendidos en los mismos puntos de atención e IPS, toda vez que Cafesalud tiene contratos disponibles para garantizar los servicios a los usuarios. En ese sentido, ninguna persona tendrá que realizar trámites ni incurrir en costos para su traslado a Cafesalud, pues se trata de un proceso automático que se dará sin traumatismos para los usuarios: Saludcoop seguirá prestando sus servicios hasta el 30 de noviembre y a partir del 1 de diciembre lo hará Cafesalud, dando continuidad en citas, procedimientos, autorizaciones y entrega de medicamentos ^[221].

22. La anterior determinación se concretó mediante la Resolución 2414 del 24 de noviembre de 2015 “por medio de la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar Saludcoop”. Este acto administrativo determinó lo siguiente:

"Saludcoop EPS, no garantiza la totalidad de los servicios de baja complejidad en todos los municipios donde cuenta con afiliados, al analizar la vigencia 2014 y el primer semestre de 2015 se encuentra una cobertura de baja complejidad del 71,12% en el primer trimestre de 2014 y del 60.04% para el segundo semestre de dicha vigencia; y una cobertura del 78.45% en el primer trimestre de 2015 (...) La entidad, no garantiza la cobertura de la totalidad de los servicios de medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría, UCU, UCIN, UCIP, Oncología, Infectología, Nefrología, TAB, TAM entre otros establecidos como trazadores, para la población afiliada, en ninguno de los tres semestres evaluados; observándose una cobertura de alta complejidad del 17.03% y del 50.40% para el primer y segundo semestre del 2014, y una cobertura del 31.80% en el primer semestre de 2015 Saludcoop EPS, no aporta contratación a Nivel Nacional para garantizar la red de prestadores de servicios de salud a 123 municipios en el primer semestre del 2014, 173 municipios en el segundo semestre de 2014 y para 96 municipios en el 2015 (...) Saludcoop EPS, mediante NURC 1-2015-137342 de fecha 5 de noviembre del 2015, informa a esta Superintendencia que con corte a 30 de octubre de 2015, presenta 268 entidades con cierre de servicios y 140 con restricción lo cual le impide garantizar la prestación de los servicios de salud.

Las gestiones que habría adelantado la EPS para recuperar los recursos anotados en el rubro de cuentas por cobrar, no fueron suficientemente efectivas, ya que al cierre del primer trimestre de dicha anualidad, especialmente la cartera que supera los 360 días. Analizadas las vigencias 2014 y primer semestre de 2015, se evidencia que las cuentas por cobrar de la EPS tienden a aumentarse, al igual que su morosidad, situación que podría acarrear, entre otros, por una deficiente gestión de cobro.

La persistencia en el incumplimiento de la cancelación oportuna de los dineros a las IPS, afecta su situación financiera y el flujo de recursos de la salud (...) De acuerdo a las auditorías realizadas por la Superintendencia Nacional de Salud con el objeto de verificar el cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia [T-760 de 2008](#), se evidencia que Saludcoop EPS, incumple lo ordenado frente a la garantía en la autorización y prestación oportuna de los servicios de salud sus afiliados (...) en mérito de lo expuesto este despacho resuelve

ordenar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar Saludcoop Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo”

23. Por su parte la Resolución 2422 del 25 de noviembre de 2015, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud por medio de la cual “se aprueba el Plan de Asignación de Afiliados presentado por Saludcoop entidad promotora de salud organismo cooperativo en liquidación”, autorizó la trasmisión en bloque de los usuarios de Saludcoop a Cafesalud. Específicamente esta decisión afirmó que:

“La Superintendencia delegada para la Supervisión Institucional, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, el 9 de noviembre de 2015 produjo informe sobre el comportamiento y evolución de Saludcoop, en los componentes de aseguramiento, reporte de información de la Resolución 1552 de 2013, a partir de los reportes de obligatorio cumplimiento establecidos por la Circular Única.

En virtud de lo anterior, la Superintendencia Delegada para la supervisión institucional concluyó y recomendó lo siguiente: “teniendo en cuenta la situación operativa y financiera que se expone en el presente concepto técnico, lo cual implica la imposibilidad por parte de Saludcoop EPS de continuar ejerciendo su objeto social, y de conformidad con lo establecido en el numeral 17 del artículo 21 del [Decreto 2462 de 2013](#), la Delegada para la Supervisión Institucional recomienda la adopción de alguna de las medidas establecidas en el Estatuto orgánico del Sistema Financiero con la finalidad de proteger la adecuada y oportuna prestación de servicios de salud.

Los informes presentados por las diferentes Superintendencias Delegadas, el Agente Especial Interventor y el Contralor Designado es notoria (sic) la crítica situación financiera de Saludcoop a corte 30 de septiembre de 2015, en especial por la iliquidez presentada que se evidencia en un capital negativo de 1.7 Billones de pesos, el nivel de endeudamiento del 350.11% y un patrimonio negativo de \$2.88 billones de pesos, situación que demuestra que la cooperativa se encuentra financiada por terceros y que la propiedad de los asociados se encuentra diluida, lo cual le impide a su vez garantizar la oferta de servicios y cumplir con sus obligaciones como asegurador (...) en mérito de lo expuesto, esta Delegada aprueba el plan de manejo de asignación de afiliados presentado y radicado ante la Superintendencia Nacional de Salud por Saludcoop de fecha 25 de noviembre de 2015, mediante el cual el total de su población afiliada es asignada a CAFESALUD”

22. La Contraloría General de la República, mediante comunicado publicado en su página web el día 26 de noviembre de 2015, aclaró por su parte, que no es

cierto que con la liquidación y el servicio que prestará la EPS que reemplazará a Saludcoop, se resarcirá el daño patrimonial por \$1.4 billones que se causó al Estado con la desviación de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ya que: " Hasta que los recursos que fueron desviados y apropiados indebidamente no retornen efectivamente al Sistema, no se puede entender que hay resarcimiento, señaló enfáticamente el organismo de control. El 11 de febrero de 2014 la Contraloría General de la República confirmó, en segunda instancia, el fallo de responsabilidad fiscal del 13 de noviembre de 2013 por \$1.4 billones contra un grupo de directivos de Saludcoop^[231]".

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO

1. La Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008 emitió órdenes de carácter correctivo dirigidas a las entidades de regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a efectos de superar las deficiencias identificadas en dicha providencia. Para verificar el cumplimiento de lo ordenado en el citado fallo estructural, este Tribunal conformó una Sala Especial de Seguimiento encargada de llevar a cabo el monitoreo de la implementación y evaluación de las acciones de política pública, así como las medidas de inspección y vigilancia dentro del sector que deben ejecutarse en acatamiento a los mandatos judiciales allí contenidos.

Debe anotarse que tal decisión llevó a la declaratoria implícita del estado de cosas inconstitucional, atendiendo la acumulación de más de veinte expedientes de tutela, en los cuales se evidenciaba la existencia de problemas recurrentes en materia de goce efectivo del derecho a la salud. En esa medida, el seguimiento a las políticas públicas parte de un marco de competencias demarcadas en cabeza de la Sala Especial, que puede tomar insumos de las denuncias presentadas por los ciudadanos, pacientes y organismos de control para determinar el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas, sin que ello sea óbice para los peticionarios o reclamantes de manera directa presenten sus reclamos ante las autoridades competentes.

Ha de precisarse que los requerimientos y las denuncias presentadas no llevan *per se* a definir el cumplimiento de los mandatos contenidos en la sentencia T-760 de 2008. Es decir, por sí solos ellos resultan insuficientes para evidenciar el funcionamiento integral de una gestión estatal sobre un aspecto determinado del sistema (ej. acceso a prestaciones de salud a nivel nacional o flujo de recursos), pero pueden apreciarse como factor de contexto para determinar si las políticas públicas están garantizando el goce efectivo del derecho a la salud.

De ahí que no deba confundirse el marco de competencias en el seguimiento a las políticas públicas en salud con el trámite propio que deben surtir conforme al ordenamiento jurídico las distintas quejas y reclamos presentados. El entrar en

funcionamiento los medios administrativos y judiciales dispuestos por el ordenamiento jurídico, la función de la Sala Especial de Seguimiento se limita al acompañamiento según los derroteros fijados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

1.1. Como es conocido, en el análisis realizado por la Corte en la sentencia [T-760 de 2008](#), se detectó: (i) la existencia de fallas en los planes de beneficios, ocasionando en muchos casos que los medicamentos y los tratamientos no fueran efectiva y oportunamente suministrados por las EPS^[24]; (ii) la falta de identificación de cuáles eran las EPS y las IPS que con mayor frecuencia negaban servicios de salud POS o que se requerían con necesidad^[25]; y (iii) la inexistencia de información adecuada y suficiente que les permitiera a los usuarios ejercer su libertad de elección de la entidad encargada de garantizarles el acceso a los servicios de salud^[26].

Sobre el deber en cabeza de las EPS de garantizar las condiciones adecuadas de accesibilidad, atención y calidad, la sentencia [T-760 de 2008](#) manifestó: *"El derecho fundamental a la salud, comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad (...) la primera condición para poder garantizar el derecho de toda persona al acceso a los servicios de salud en los términos constitucionales (art. 49, CP) es, precisamente, que existan un conjunto de personas e instituciones que presten tales servicios"*

La Sala especial de Seguimiento ha considerado que se deja de proteger el derecho a la salud cuando existen situaciones recurrentes en las cuales se obstaculiza a las personas el acceso a los servicios, es decir, todo paciente tiene derecho a que le sean practicados los exámenes, pruebas y diagnósticos necesarios para establecer si sufre de alguna afección que le conlleve requerir un determinado servicio. Vulnerar esta garantía es, por tanto, una de las barreras más graves que pueden interponer las entidades del Sistema al acceso a los servicios que se requieran.

En igual medida, este Tribunal ha establecido el alcance de los derechos que tienen los usuarios cuando acuden al sistema a salud. Así las cosas, la jurisprudencia ha señalado algunos criterios que deben tener en cuenta las EPS e IPS, tanto del régimen contributivo como del régimen subsidiado, al momento de garantizar los servicios médicos:

"-Las prestaciones en salud tienen que ofrecerse de manera eficaz, regular, permanente y gozar de un alto índice de calidad y eficiencia.

-Las entidades prestadoras del servicio deben ser diligentes en las labores que les corresponde desarrollar, absteniéndose de realizar actuaciones ajenas a sus funciones y de omitir el cumplimiento de obligaciones que conlleven la interrupción injustificada de los servicios o tratamientos.

-Los usuarios del sistema de salud no pueden ser expuestos a engorrosos e interminables trámites internos y burocráticos que puedan comprometer la permanencia del servicio.

-Los conflictos contractuales o administrativos que puedan presentarse entre las distintas entidades o al interior de la propia empresa de salud, no constituyen justa causa para impedir el acceso de sus afiliados a la continuidad, permanencia y finalización óptima de los servicios y procedimientos médicos prescritos.

-En ningún caso se podrá interrumpir el servicio de salud específico que se venía prestando, cuando de él depende la vida o la integridad de la persona, hasta tanto la amenaza cese u otra entidad asuma el servicio.

-Las decisiones de las E.P.S., de suspender, desafiliar o retirar a un usuario del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no pueden adoptarse de manera unilateral y deben estar precedidas de un debido proceso administrativo". [\[27\]](#)

Las EPS no le pueden negar a una persona sin válida justificación constitucional la prestación íntegra y adecuada de los servicios médicos, hospitalarios, quirúrgicos, asistenciales y medicamentos que requiera. En este sentido la sentencia [T-760 de 2008](#) afirmó que:

"La atención y el tratamiento a que tienen derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud"

1.2. En lo que respecta al cumplimiento de los adecuados estándares de calidad en la prestación de los servicios de salud, la sentencia mencionada afirmó lo siguiente:

"Como se dijo, la libertad de escogencia es fundamental en el Sistema de Salud vigente, por cuanto permite a las personas desvincularse de aquellas entidades que no garantizan adecuadamente el goce efectivo de su derecho a la salud, a la vez que le permiten afiliarse a aquellas que demuestren que están prestando los servicios de salud con idoneidad, oportunidad y calidad. Sin embargo, para que la libertad de escogencia de las entidades de salud por parte de las personas tenga el efecto de promover las buenas entidades y desincentivar a las malas, es preciso que la información sobre las mismas exista y pueda ser conocida por las personas en el momento de escoger la entidad en cuestión"

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha enfatizado el deber que radica en cabeza de las autoridades de monitorear los estándares de calidad, cumplimiento y atención de las respectivas EPS que componen el sistema de seguridad social en salud, destacando que *"los servicios de salud que se presten a las personas deben ser de calidad. Para las entidades obligadas a garantizar la prestación del servicio, respetar ese derecho, supone, por ejemplo, que a la persona no se le debe entregar un medicamento u otro tipo de servicio médico de mala calidad, que desmejore la salud de la persona"*.^[28]

Es obligación de las autoridades garantizar que las EPS e IPS presten adecuadamente los servicios, como lo ordena el numeral 9, del artículo 153, de la [Ley 100 de 1993](#) al señalar: *"El sistema establecerá mecanismos de control a los servicios para garantizar a los usuarios calidad en la atención oportuna, personalizada, humanizada, integral, continua y de acuerdo con estándares aceptados en procedimientos y práctica profesional"*. En igual medida, el artículo 6º del [Decreto 1011 de 2006](#) ^[29] consagró los siguientes objetivos del Sistema de Información para la calidad:

"(i) Monitorear. Hacer seguimiento a la calidad de los servicios para que los actores, las entidades directivas y de inspección, vigilancia y control del Sistema realicen el monitoreo y ajuste del SOGCS, (ii) Orientar. Contribuir a orientar el comportamiento de la población general para la selección de la EAPB y/o la Institución Prestadora de Servicios, por parte de los usuarios y demás agentes, con base en información sobre su calidad, (3) Referenciar. Contribuir a la referenciación competitiva sobre la calidad de los servicios entre las EAPB y las Instituciones Prestadoras de Servicios, (iv) Estimular. Propende por apoyar e incentivar la gestión de la calidad basada en hechos y datos".

Por su parte, el artículo 24 de [Ley 1438 de 2011](#)^[30] también determinó el deber estatal de garantizar la prestación de los servicios de salud bajo unos

adecuados estándares de calidad. La norma establece: "El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para que las Entidades Promotoras de Salud tengan un número mínimo de afiliados que garantice las escalas necesarias para la gestión del riesgo y cuenten con los márgenes de solvencia, la capacidad financiera, técnica y de calidad para operar de manera adecuada".

Recientemente, el artículo 6º de la [ley 1751 de 2015](#) "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" dispuso lo siguiente:

*"El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: a) **Disponibilidad.** El Estado deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente; b) **Aceptabilidad.** Los diferentes agentes del sistema deberán ser respetuosos de la ética médica así como de las diversas culturas de las personas, minorías étnicas, pueblos y comunidades, respetando sus particularidades socioculturales y cosmovisión de la salud, permitiendo su participación en las decisiones del sistema de salud que le afecten, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley y responder adecuadamente a las necesidades de salud relacionadas con el género y el ciclo de vida. Los establecimientos deberán prestar los servicios para mejorar el estado de salud de las personas dentro del respeto a la confidencialidad; c) **Accesibilidad.** Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información y d) **Calidad e idoneidad profesional.** Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas. Ello requiere, entre otros, personal de la salud adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías ofrecidos"* ^[31].

1.3. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha garantizado el derecho a acceder a los servicios de salud libres de obstáculos. Este Tribunal ha manifestado que "los trámites burocráticos y administrativos que demoran irrazonablemente el acceso a un servicio de salud al que tienen derecho, irrespetan el derecho a la salud" ^[32]. En igual medida, el artículo 2º de la [Ley Estatutaria 1751 de 2015](#) establece el deber de garantizar el acceso en los siguientes términos: "El Estado adoptará políticas para asegurar el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y

paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado”.

La Corte Constitucional en diversas providencias ha destacado este deber, aún en presencia de problemas administrativos y financieros. Sobre esta obligación la sentencia |T-179 del 2000 |manifestó:

“La regla según la cual toda persona tiene derecho a acceder a los servicio de salud que se requieren con necesidad, debe ser observada por las entidades que hacen parte del Sistema, especialmente EPS e IPS, con la finalidad de ofrecer a sus usuarios atención en salud eficiente, oportuna y con calidad, y que no existan para ellos trabas administrativas o de cualquier otra índole que afecten el goce efectivo de su derecho fundamental a la salud

(...)

Son trabas injustificadas aquellas que sin ser una exigencia directa al usuario sobre un procedimiento a surtir, terminan por afectar su derecho fundamental a la salud, en cualquiera de sus facetas. En cumplimiento de las funciones que les asigna el Sistema a las entidades que lo integran, se pueden presentar fallas u obstáculos en relación a circunstancias administrativas o financieras, de índole interinstitucional, que en ningún momento pueden amenazar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los usuarios del Sistema de Salud”.
(Subraya fuera de texto)

En igual medida, la Corte en sentencia [T-1030 de 2010](#) determinó que las trabas injustificadas que interponen las EPS cuando deniegan un servicio de salud injustificadamente generan graves consecuencias en los derechos de los usuarios en los siguientes términos:

“Las barreras atrasan la prestación del servicio, aumentan el sufrimiento de las personas y muchas veces tiene consecuencias graves en la salud de los usuarios, como las siguientes: a) Prolongación del sufrimiento, que consiste en la angustia emocional que les produce a las personas tener que esperar demasiado tiempo para ser atendidas y recibir tratamiento; b) Complicaciones médicas del estado de Salud, esto se debe a que la persona ha tenido que esperar mucho tiempo para recibir la atención efectiva, lo cual se refleja en el estado de salud debido a que la condición médica empeora; c) Daño permanente, cuando ha pasado demasiado tiempo entre el momento en que la persona acude al servicio de salud y hasta el momento en que recibe la atención efectiva, empeorando el estado de salud y por lo tanto generándole una consecuencia permanente o de largo plazo; d) Discapacidad permanente, se da cuando el tiempo transcurrido es tal entre el momento que el paciente

solicita la atención y hasta cuando la recibe, que la persona se vuelve discapacitada; e) Muerte, esta es la peor de las consecuencias, y se puede dar cuando la falta de atención pronta y efectiva se tarda tanto que reduce las posibilidades de sobrevivir o cuando el paciente necesita de manera urgente ser atendido y por alguna circunstancia el servicio es negado”.

Así las cosas, esta Sala de Seguimiento reconoce que la garantía del goce efectivo del derecho a la salud obedece a la actuación organizada, planeada y eficaz de los diferentes actores, públicos y privados, los cuales deben garantizar la continuidad, calidad y eficiencia de la prestación del servicio, ya que de ellos depende el respeto, la protección y el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de esta garantía constitucional. En tal sentido, el incumplimiento de las obligaciones generales de las EPS e IPS suelen tener impacto en el Sistema y no sólo en un caso particular.

2. Para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de salud, el [Decreto 4107 de 2011](#)^[33] radicó en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social diversas obligaciones y responsabilidades en el manejo del servicio de seguridad social. En este sentido, este ente, dentro del marco de sus competencias, debe formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en esta materia, mediante la coordinación de toda la institucionalidad existente.

El Ministerio, además de las responsabilidades asignadas en la Constitución y en el artículo 59 de la [Ley 489 de 1998](#), tiene las siguientes funciones: (i) formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del sector administrativo de salud y protección social; (ii) dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública; (iii) formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de protección de los usuarios, de promoción y prevención, de aseguramiento en salud, de prestación de servicios y atención primaria, de financiamiento y de sistemas de información, así como los demás componentes del sistema; (iv) regular la oferta pública y privada de servicios de salud, la organización de redes de prestación de servicios y establecer las normas para la prestación de servicios y de la garantía de la calidad de los mismos de conformidad con la ley; y (v) promover acciones para la divulgación del reconocimiento y goce de los derechos de las personas en materia de salud, promoción social y en el cuidado, protección y mejoramiento de la calidad de vida, entre otros^[34].

Ahora bien, debe precisarse que la simple consagración legal de estas competencias no es suficiente para lograr la garantía efectiva de los derechos de los usuarios, ya que es indispensable que se desplieguen y ejecuten las funciones de control cuando se evidencia en un caso la existencia de irregularidades en la prestación del servicio por los agentes del sistema. Así se afirmó en el auto 243 de 2014: "el sistema de control, inspección y vigilancia

debe contar con mecanismos que, en tiempo real, prevengan y respondan ante violaciones al derecho a la salud para que, por ejemplo, el irrespeto en el acceso oportuno por parte de algunas EPS no quede en la impunidad y más cuando las tecnologías de la información permitirían registrar las fallas del sector, de forma que cada suceso de un paciente no se entienda como un hecho aislado o se minimicen los efectos de la vulneración”.

3. En lo que respecta a las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, se debe precisar que tiene el deber de adelantar medidas de carácter *preventivo* para evitar que se atente contra el derecho a la salud de los usuarios del sistema.

Cuando se evidencia que una entidad promotora o prestadora no está cumpliendo los requisitos de calidad, capacidad y debida gestión administrativa y financiera, es deber de la Superintendencia de Salud adelantar las medidas de fusión, adquisición, liquidación, cesión de activos, pasivos y contratos, toma de posesión de bienes para administrar o liquidar, al igual que la ejecución de acciones y medidas especiales, como lo preceptúa el artículo 6, numeral 25, del [Decreto 2462 de 2013](#)^[35].

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que durante la ejecución de las medidas de intervención o eventual liquidación, es deber de la Superintendencia y del Ministerio de Salud garantizar la adecuada prestación y continuidad del servicio según lo expone el artículo 6 literal d) de la [ley 1751 de 2015](#), en los siguientes términos: *“las personas tienen derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Una vez la provisión de un servicio ha sido iniciada, este no podrá ser interrumpido por razones administrativas o económicas”.*

Por su parte el [Decreto 3045 de 2013](#) contempló lo siguiente:^[36]:

*“Corresponde al Estado garantizar el acceso al servicio de salud de la población colombiana, para lo cual dispone de las facultades de intervención orientadas entre otros, a preservar la observancia de los principios constitucionales y legales que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS-y a asegurar su carácter obligatorio. **La continuidad** es un principio del SGSSS, conforme al cual, toda persona que ha ingresado a este tiene vocación de permanencia y no debe, en principio, ser separado del mismo cuando esté en peligro su calidad de vida e integridad. Algunas circunstancias pueden afectar la operación de las Entidades Promotoras de Salud, como son: su retiro o liquidación voluntaria, la revocatoria de su autorización de funcionamiento o del certificado de habilitación para el régimen subsidiado o su intervención forzosa, administrativa para liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, circunstancias que pueden*

generar dificultades en la continuidad en el aseguramiento de los afiliados, así como en su acceso oportuno y con calidad a la prestación de los servicios de salud. (...)

Artículo 1. Objeto y campo de aplicación. El presente decreto tiene por objeto establecer las condiciones para garantizar la continuidad en la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y la prestación del servicio público de salud a los afiliados de las Entidades Promotoras de Salud-EPS del régimen contributivo o subsidiado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, cuando dichas entidades se retiren o liquiden voluntariamente, ocurra la revocatoria, de la autorización de funcionamiento del régimen contributivo o del certificado de habilitación para el régimen subsidiado o sean sujeto de intervención forzosa administrativa para liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud”.

En igual medida, la Corte en sentencia [T-861 de 2014](#) refirió al deber de las EPS de garantizar la continuidad de los tratamientos médicos cuando reciben o son trasferidos usuarios por la liquidación de otra entidad:

“Una E.P.S. que entra en liquidación debe asegurar la continuidad en la prestación del servicio de sus beneficiarios, hasta que el traslado a otra entidad se haya hecho efectivo y opere en términos reales. Por su parte, la entidad receptora tiene la obligación de continuar con la prestación de los servicios pendientes y autorizados. Lo anterior obedece a que los afiliados no deben ver afectados sus derechos fundamentales por la negligencia y falta de previsión de la entidad prestadora del servicio de salud”.

En igual medida, la sentencia [C-313 de 2014](#) la cual analizó la constitucionalidad de la ley estatutaria de salud, sobre el particular afirmó:

“La Ley consagra el principio de continuidad y lo entiende como el derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Seguidamente estipula que la provisión de un servicio, una vez iniciada, no podrá ser interrumpida de manera intempestiva y arbitraria por razones económicas. En primer lugar, cabe apuntar que este principio tiene arraigo constitucional en lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política, cuando se señala como fin esencial del Estado, el de la garantía de la efectividad de los derechos. Igualmente, tiene soporte en el artículo 83 de la Carta Política, pues, este se constituye en fundamento del principio de la confianza legítima. Así lo ha entendido la jurisprudencia

Así las cosas, es indispensable que el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y las EPS que integran el sistema, garanticen la continuidad, adecuada prestación y calidad de los servicios

médicos, en los casos en los cuales se estén ejecutando acciones de intervención o liquidación de una EPS.

4. El caso que nos ocupa.

4.1. Requerimiento a la Contraloría General de la República para que redoble sus esfuerzos en la recuperación del patrimonio del Sistema de Seguridad Social en Salud desviado por la EPS Saludcoop.

Tal y como lo manifestó la Contraloría General de la República, a la fecha no existe claridad sobre la forma como se resarcirá el daño patrimonial que asciende a \$1.4 billones que se causó al Estado con la desviación de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Lo anterior por cuanto, mientras no exista claridad sobre la forma en la cual se garantizará la reparación al erario público, no se puede entender que exista resarcimiento del perjuicio causado por parte de la EPS Saludcoop.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala evidencia que en el caso *sub examine* la Contraloría General de la República ha desplegado una valiosa actividad en lograr la recuperación del patrimonio público, específicamente, ha adelantado la ejecución del proceso de responsabilidad fiscal imputado al cuerpo directivo de la promotora, el cual ha determinado la responsabilidad de los mismos en la cuantía anteriormente referida. Ahora bien, como consecuencia del reciente anuncio de liquidación de la EPS Saludcoop, a la fecha no existe claridad sobre la forma como se reparará el detrimento patrimonial causado al Estado, ni la prelación que tendrán estas acreencias en el proceso de liquidación adelantado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitará a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social que informen a la comunidad en general la forma como se garantizará en el proceso de liquidación la recuperación de los dineros desviados por la EPS Saludcoop. Para ello las referidas entidades deberán publicar un informe dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia en el cual despejen dichos cuestionamientos. Deberán notificar de esta decisión a la Contraloría General de la República.

En igual medida se ordenará a la Contraloría General de la República que redoble sus esfuerzos en lograr la recuperación del patrimonio del Sistema de Seguridad Social en salud desviado por la EPS Saludcoop.

4.2. Requerimiento al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud para que desplieguen de forma inmediata y efectiva medidas de prevención que garanticen a plenitud la prestación adecuada y de calidad de los servicios de salud.

Conforme al material allegado esta Sala Especial de Seguimiento puede desprender que se presentaron en el periodo 2013-2015 múltiples falencias e irregularidades en la prestación de servicios médicos de los usuarios de la entonces Saludcoop que conllevaron a que se vulnerara el goce efectivo del derecho a la salud.

Esta conclusión atiende a las denuncias allegadas por diversos ciudadanos^[37], los trabajadores de Audieps Ltda.^[38], lo determinado en diversas sentencias de la Corte Constitucional durante el periodo de intervención^[39], el informe de la Superintendencia Nacional de Salud en razón al Auto 243 de 2014^[40], la respuesta de la EPS Saludcoop, la cual reconoció que para el año 2013 se presentaron 147.958 quejas y 18.722 acciones de tutelas por falencias en la prestación de servicios médicos^[41].

Entre las irregularidades detectadas y reconocidas por el ente rector de la política en salud y la Superintendencia de Salud se destacan: (i) el déficit de camas pediátricas y unidades de cuidados intensivos a nivel nacional, (ii) la falta de oferta de consultas de medicina interna en todas las regionales, (iii) la ausencia de médicos especialistas en varios municipios y lugares alejados de las capitales del país y (iv) la falta de asignación de citas de pediatras y obstétricas en varias seccionales de Saludcoop con oportunidad^[42].

Dicha situación también fue reconocida por los organismos de control. Se debe recalcar que la Contraloría General de la República solicitó a la EPS intervenida que *"adelantara las acciones necesarias y oportunas para garantizar la eficiente prestación de los servicios administrativos que soportan la operación de la EPS, bien sea de forma directa o a través de outsourcing con quienes tengan comprobada eficiencia y cumplimiento en el servicio que prestan"*.

En igual medida, la Resolución 2414 de 2015 *"por medio de la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar Saludcoop"* reconoció que: (i) la EPS no garantizó la totalidad de los servicios de baja complejidad en varias de sus sedes a nivel nacional; (ii) la entidad, no pudo satisfacer la cobertura de la totalidad de los servicios de medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría, UCIN, UCIP, Oncología, Infectología, Nefrología, TAB, TAM entre otros; y (iii) no contaba con la red de prestadores necesaria para satisfacer los servicios de salud a 123 municipios en el primer semestre del 2014, 173 municipios en el segundo semestre de 2014 y 96 municipios en el 2015.

Llama la atención que en el periodo comprendido entre el año 2013-2015 la EPS Saludcoop negó servicios médicos incluidos en el Plan Obligatorio de Salud. En esta medida, la Sala Especial de Seguimiento enfatiza como lo hizo la sentencia T-760 de 2008, que: “*se deja de proteger el derecho a la salud cuando se permite que se presenten situaciones recurrentes en las cuales se obstaculiza a las personas el acceso a servicios contemplados en los planes obligatorios de salud, es decir, servicios ya financiados por estar incluidos dentro del POS*”.

Dicha situación, es particularmente grave si tiene en cuenta que a pesar de haber transcurrido más de 7 años desde la expedición del citado fallo estructural, la crisis descrita en Saludcoop puede adecuarse a la perfección a los razonamientos que llevaron a declarar el estado de cosas inconstitucional (implícito) en materia de salud. En dicha ocasión se indicó:

“Vale señalar que el acceso a dichos servicios incluidos dentro de los planes de salud es en algunos casos una garantía meramente formal, puesto que en la práctica las personas no tienen acceso al servicio y no gozan efectivamente su derecho a la salud. Así lo ha demostrado la Defensoría del Pueblo en sus estudios sobre la cuestión. En este campo se han dado pues, dos tipos de violaciones al derecho a la salud. Por una parte, las entidades aseguradoras han irrespetado en ocasiones el derecho a la salud de las personas, al poner barreras y obstáculos para que estos puedan acceder a los servicios contemplados y financiados. Pero por otra parte, el Estado no ha protegido el derecho de las personas, pues no ha adoptado las medidas adecuadas y necesarias para evitar que estas entidades lo irrespeten”

Así mismo, se demostró que dichas fallas fueron puestas en conocimiento de la Superintendencia de Salud y del Ministerio de Salud por: (i) los aquí denunciados a través de oficios 14-00013510/JMSC33010 y NURC 1-2014-012291 y (ii) esta Sala Especial de Seguimiento mediante los autos 089 y 243 de 2014.

En respuesta a dichas denuncias, según informó el ente Ministerial y la Superintendencia de Salud, mediante escrito del 12 de mayo de 2014 se elaboró, “*un plan y un programa con medidas concretas y específicas para enfrentar cada una de las dificultades que deben ser superadas para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud*”. En igual medida, mediante escrito del 1 de septiembre de 2014 la Superintendencia de Salud le informó a esta Sala Especial de Seguimiento que “*el Plan de mejoramiento ya fue aprobado y se iniciará el seguimiento correspondiente*”. Así mismo, la respuesta al Auto 243 de 2014, presentada por Saludcoop, hizo referencia a un plan para satisfacer el goce efectivo de los derechos a los usuarios de la EPS.

Ahora bien, atendiendo la liquidación de la EPS es importante definir la manera como se brindará continuación a las acciones de mejoramiento en la calidad del servicio a los usuarios de Saludcoop, si conforme lo manifestaron el Ministro de Salud y el Superintendente de Salud, los más de 4 millones de usuarios de dicha promotora conforme a la Resolución 2422 de 2015 fueron trasladados a la EPS Cafesalud. En este orden de ideas, la transición debe desarrollarse bajo condiciones de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, y calidad e idoneidad profesional conforme al artículo 6º de la ley estatutaria de salud.

Así las cosas, es preciso para esta Sala de Seguimiento que el Gobierno y la Superintendencia Nacional de Salud avancen con prontitud y profundidad en la adopción de medidas preventivas y de restablecimiento que permitan la prestación inmediata, efectiva y de calidad del servicio de salud a los usuarios de la EPS Saludcoop ahora que estos fueron transferidos a la EPS Cafesalud. En igual medida, se debe precisar que la intervención del Ministerio de Salud y de la Superintendencia adquiere particular relevancia en el contexto actual de la política pública en salud, por cuanto recientemente se anunció la liquidación de la EPS-S CAPRECOM (la cual atiende a más de 3 millones de usuarios) y recientemente se determinó igualmente la liquidación de Saludcoop (más de 4.0 millones de usuarios). Es decir, las acciones adoptadas en las dos EPS más grandes del régimen contributivo y subsidiado son razones de peso que deberían llevar a replantear profundamente la gestión y el modelo de salud que actualmente se ejecuta en nuestro país.

Más allá de la eventual reformulación de la política en salud, los criterios que deben tener en cuenta las referidas entidades para garantizar la prestación del servicio público de salud a los usuarios de "Saludcoop- Cafesalud", deben partir de: *"(i) las prestaciones en salud, como servicio público esencial, deben ofrecerse de manera eficaz, regular, continua y de calidad, (ii) las entidades que tienen a su cargo la prestación de este servicio deben abstenerse de realizar actuaciones y de omitir las obligaciones que supongan la interrupción injustificada de los tratamientos, (iii) los conflictos contractuales o administrativos que se susciten con otras entidades o al interior de la empresa, no constituyen justa causa para impedir el acceso de sus afiliados a la continuidad y finalización óptima de los procedimientos ya iniciados"* ^[43]

Este Tribunal ha sostenido que el principio de continuidad en la prestación responde no solo a la necesidad de los usuarios de recibir tales servicios, sino también a los postulados del principio de buena fe y de confianza legítima (art. 83 Constitución). También ha señalado la jurisprudencia que los usuarios del sistema de seguridad social deben recibir la atención en consideración al principio de integralidad, es decir, *"todo paciente, tiene derecho al suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el*

médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud"^[44].

Para la Corte los usuarios de la EPS Saludcoop no tienen la carga de soportar en momento alguno la interrupción de los servicios de salud, ante los correctivos que se adopten por el rector de la política pública y la Superintendencia de Salud^[45].

Teniendo en cuenta lo anterior, se ordenará al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud que en el desarrollo de sus competencias constitucionales y legales garanticen que el proceso de transferencia de usuarios de la EPS Saludcoop a la EPS Cafesalud no sea un obstáculo para el goce efectivo del derecho a la salud de los más de 4.6 millones de usuarios. En igual medida, dichos organismos deberán informar dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República las estrategias desarrolladas para garantizar que las deficiencias descritas en esta providencia no se repitan en la EPS Cafesalud. El referido documento debe establecer cuáles fueron las barreras de acceso que hasta la fecha se han identificado (en especial las descritas en las resoluciones 2414 y 2422 de 2015) y cuáles son las acciones desplegadas para satisfacer oportuna y adecuadamente el derecho a la salud de los usuarios (preventivo y de resultados).

Así mismo, se ordenará al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud que cada dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten informes periódicos a la comunidad de usuarios y a los organismos de control (además a la Fiscalía General de la Nación), sobre el estado en que se encuentra el proceso de liquidación de Saludcoop.

El deber de garantizar el adecuado traslado de los usuarios de Saludcoop a Cafesalud cobra una especial relevancia en el asunto sub examine, más si se tiene en cuenta que el informe presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud mediante oficio del 6 de junio de 2014, manifestó respecto a las irregularidades detectadas en la EPS Cafesalud lo siguiente:

*"Si bien Cruz Blanca y Cafesalud **presentan situaciones complejas en materia de prestación y financieras**, estas no implican, a juicio de la Superintendencia y respecto del estado actual de cosas en el Sistema, la*

*imposición de medidas especiales excepcionales como la toma de posesión. Sin embargo, como lo afirman los denunciantes, existen problemas en dichas EPS, los cuales serán detallados a la Honorable Corte Constitucional de considerarlo necesario (...) Cabe señalar que, sobre Cafesalud y Cruz Blanca **recaen medidas de vigilancia especial impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de corregir las deficiencias que presentan estas EPS**". (Negrilla y subraya fuera de texto)*

4.3. *Conformación por los usuarios de la EPS Cafesalud de una mesa de participación ciudadana que permita el seguimiento al manejo de la entidad.*

La sentencia [T-760 de 2008](#) destacó la participación de los usuarios del sistema como una medida indispensable en la ejecución de los correctivos de la política pública en salud. En este sentido indicó: *"si bien hay algunos mecanismos de representación en los órganos de regulación en salud, estos no agotan la participación efectiva de quienes tienen un interés directo en el goce efectivo del derecho a la salud que ha de ser protegido por las regulaciones expedidas por tales órganos. Entre ellos sobresalen las organizaciones de usuarios, que son los titulares del derecho a la salud y reciben los servicios dentro del sistema al cual pertenecen así como las organizaciones de médicos, que son quienes deciden científicamente cuál es el servicio de salud adecuado en cada caso para proteger el derecho a la salud y aprecian cotidianamente las implicaciones que tienen las fallas en la regulación y las dificultades de funcionamiento que derivan en las barreras de acceso a los servicios"*.

La parte resolutive de la sentencia mencionada ordenó a la entonces Comisión Nacional de Regulación en Salud que al momento de actualizar los Planes Obligatorios de Salud (POS) era indispensable: *"garantizar la participación directa y efectiva de la comunidad médica y de los usuarios del sistema de salud"*. En igual medida, en la ejecución del programa y el cronograma para la unificación de los planes de beneficios, la sentencia [T-760 de 2008](#) dispuso que la Comisión: *"ofreciera oportunidades suficientes de participación directa y efectiva a las organizaciones que representen los intereses de los usuarios del sistema de salud y de la comunidad médica"*. Las anteriores órdenes son reflejo de la importancia de garantizar la participación de los pacientes en las decisiones que los afectan.

Una de las maneras en las cuales se manifiesta el principio de participación en salud es garantizando la intervención de los ciudadanos, usuarios, comunidad médica y grupos potencialmente afectados en las decisiones que puedan afectarlos. En este sentido, la sentencia [C-076 de 2006](#) afirmó lo siguiente:

"Históricamente ha primado una visión despótica del Estado que excluye a los particulares de participar en las decisiones que afectan su vida diaria. La

instauración que una democracia participativa debe poner fin a esta situación. No obstante, no basta para asegurar la participación ciudadana, la mera consagración positiva de derechos constitucionales sino que, además, es necesario un desarrollo legislativo que involucre un sistema eficaz de recursos ágiles y sumarios y de mecanismos de participación efectiva.

La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irreparable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad”^[46].

De igual modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que: *“la participación pública en la toma de decisiones permite, a quienes tienen en juego sus intereses, expresar su opinión en los procesos que los afectan. La participación del público está vinculada al artículo 23 de la Convención Americana, donde se establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”^[47].*

Por su parte, el artículo 12 de la [Ley 1751 de 2015](#), estableció que: *“El derecho fundamental a la salud comprende el derecho de las personas a participar en las decisiones adoptadas por los agentes del sistema de salud que la afectan o interesan. Este derecho incluye: a) Participar en la formulación de la política de salud así como en los planes para su implementación; b) Participar en las instancias de deliberación, veeduría y seguimiento del Sistema; c) Participar en los programas de promoción y prevención que sean establecidos; d) Participar en las decisiones de inclusión o exclusión de servicios y tecnologías; e) Participar en los procesos de definición de prioridades de salud; f) Participar en decisiones que puedan significar una limitación o restricción en las condiciones de acceso a establecimientos de salud; g) Participar en la evaluación de los resultados de las políticas de salud”.*

En consecuencia, se dispondrá por la Sala Especial de Seguimiento que se garantice la participación efectiva de los usuarios de la entonces EPS Saludcoop, Cafesalud y la comunidad médica y trabajadores de la salud, para lo cual se conformará una mesa de trabajo que permita conocer y hacer seguimiento a la situación de la última EPS, así como a las condiciones de prestación del servicio. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud deberán realizar reuniones periódicas (cada dos meses) con el fin de atender las irregularidades y necesidades que surjan de la mesa de usuarios,

evitando al máximo prácticas como la omisión de respuesta a los derechos de petición y la implementación de obstáculos por la solicitud de traslados de EPS.

4.4. Traslado a la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social para que en el marco de sus competencias inicien los procesos en contra de las IPS, EPS y los funcionarios que no garantizaron el goce efectivo del derecho a la salud a los usuarios de Saludcoop, en especial después de las medidas de intervención.

La Corte considera que para resolver los asuntos planteados en las peticiones *sub examine* existen entidades a las cuales les compete por mandato constitucional y legal conocer de las denuncias e irregularidades descritas por los peticionarios, como lo son el Ministerio de Salud y Protección Social quien tiene a su cargo la dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud tal, y como lo establece el [Decreto 4107 de 2011](#)^[48], la Superintendencia Nacional de Salud^[49] a quien se le encomendó las funciones de inspección, vigilancia y control.

Aunado a lo anterior, cabe indicar que a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, dentro de las funciones que les fueron asignadas por la Constitución, se les encomendó la protección de los derechos fundamentales y la orientación a los ciudadanos para el ejercicio y la defensa de sus derechos (artículos 277 numeral 2^[50] y 282^[51] superiores). En igual sentido, el [Decreto 25 de 2014](#),^[52] a través del cual se reestructuró la organización de la Defensoría del Pueblo, estableció algunas funciones tendientes a la atención de quejas ciudadanas sobre la violación de derechos fundamentales así como su seguimiento.

Llama la atención que durante el proceso de cumplimiento de los autos 089 y 243 de 2014, las respuestas allegadas por la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social y la EPS Saludcoop hayan sido bastante ambivalentes. Así las cosas, de la lectura de las pruebas obrantes en el proceso de seguimiento se observa que las distintas entidades optaron por estrategias defensivas ante las denuncias presentadas por los trabajadores de Audieps Ltda., desde: (i) negar la existencia de las irregularidades, (ii) descalificar la veracidad de las denuncias, (iii) cuestionar el interés de los denunciantes al acudir a esta Sala Especial de Seguimiento, (iv) aceptar la existencia solo parcial de las mismas y (v) reconocer las graves falencias de la EPS pero imputarlas a errores previos de administración.

Cabe destacar lo expuesto por el Agente Especial Interventor de Saludcoop, que en escrito del 2 de abril de 2014 afirmó:

"En cuanto a la situación financiera de la entidad, es importante resaltar que precisamente este tema fue uno de los hallazgos fundamentales para la toma de la medida de intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y se ha generado un plan de acción para subsanar los hallazgos encontrados. Es importante resaltar que debido a tales deficiencias financieras el faltante de caja por mes de SaludCoop EPS corresponde a una acumulación que se debe a la gestión de los años anteriores a la intervención, generándose una estrechez en la liquidez de la entidad, las deudas de obligaciones financieras con las que cuenta la EPS, vienen constituidas desde antes de mayo de 2011, sumado a lo anterior, la EPS no cuenta en estos momentos con acceso a créditos de largo plazo por parte del sector financiero".

Así mismo, el referido informe indicó respecto a la red de servicios y disponibilidad de agendas que no son asignadas por dicha EPS sino por las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) que hacen parte de la red contratada y, por tanto corresponde a la EPS realiza el seguimiento y retroalimentación permanente para que los prestadores realicen las mejoras internas que requieran en este sentido.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento evidencia que si bien se reconoció la existencia de múltiples irregularidades en la gestión, atención y administración de la EPS Saludcoop, la respuesta institucional por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social no ha tenido el impacto necesario para garantizar la materialización efectiva del derecho a la salud de los usuarios de dicha EPS.

Ahora bien, se debe aclarar que aunque le corresponde a la Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación determinar la veracidad o no de las denuncias presentadas por el señor William Arturo Vizcaino Tovar y otros, *prima facie* se debe resaltar que estas llaman la atención de esta corporación debido a que en varias oportunidades han estado respaldadas por abundante material probatorio, lo cual en principio podrían llevar a la conclusión preliminar de que persisten manejos irregulares aún después de la intervención de la EPS Saludcoop^[53].

Teniendo en cuenta lo anterior, se ordenará a los órganos de inspección, control y vigilancia del sistema- Superintendencia Nacional de Salud y Ministerio de Salud y Protección Social, así como a los órganos de control del sistema-

Procuraduría General de la Nación, y Contraloría General de la República, como a la Fiscalía General de la Nación, para que continúen o inicien las actuaciones correspondientes en relación con las presuntas faltas administrativas, disciplinarias, fiscales y/o penales por las irregularidades y prácticas defraudatorias, malversación de recursos, dilapidación de fondos, sobrecostos en medicamentos y corrupción que llevaron a la actual situación de Saludcoop.

Así las cosas, se ordenará a los organismos de control (especialmente a la Fiscalía General de la Nación) ante el traslado probatorio que se les dará en esta providencia que informen a la comunidad en general los tramites y decisiones adoptadas en el curso de los procesos adelantados contra Saludcoop^[54]. En igual medida se ordenará hacer el respectivo seguimiento de la situación de la entidad para que a futuro se salvaguarden los recursos de los usuarios de la Salud.

Por último, se informará que si los peticionarios consideran que la actuación de algún servidor público o privado permite colegir la presunta ocurrencia de conductas irregulares, pueden hacer uso de los mecanismos contemplados en el ordenamiento jurídico para poner en conocimiento de la autoridad competente esas circunstancias. Lo anterior por cuanto, las medidas adoptadas por la Sala Especial de Seguimiento en Salud, dentro del marco de sus competencias, no exoneran a los usuarios, comunidad médica, trabajadores de la salud y organismos de control de ejercer las acciones que ha previsto el ordenamiento jurídico ante las autoridades correspondientes en orden a salvaguardar el goce efectivo del derecho a la salud y proteger los recursos del sistema de salud.

En igual medida, se instará a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social para que generen canales de comunicación adecuados en orden a que las denuncias presentadas sean atendidas con celeridad y eficiencia.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Primero.-Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud que en el desarrollo de sus competencias constitucionales y legales garanticen que el proceso de transferencia de usuarios de la EPS Saludcoop a la EPS Cafesalud se desarrolle bajo condiciones de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, y calidad e idoneidad profesional conforme al artículo 6º de la ley estatutaria de salud.

Segundo.-Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud que dentro de los quince (15) días después

de la notificación de esta providencia, alleguen un informe a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República en el cual se informen las estrategias desarrolladas para garantizar que las deficiencias descritas en la EPS Saludcoop no se repitan en la EPS Cafesalud. El referido documento debe establecer cuáles fueron las barreras de acceso que hasta la fecha se han identificado y cuáles son las acciones desplegadas para satisfacer oportuna y adecuadamente el derecho a la salud de los usuarios.

Tercero.-Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud que cada dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten informes periódicos a la comunidad de usuarios y a los organismos de control (también a la Fiscalía General de la Nación), sobre el estado en que se encuentra el traslado de usuarios.

Cuarto.-. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud que, en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia, garantice la participación efectiva de los usuarios y trabajadores de la salud, mediante la conformación de una mesa de trabajo que permita conocer y hacer seguimiento a la situación de la EPS Cafesalud.

Quinto.-Dar traslado a los órganos de inspección, control y vigilancia- Superintendencia Nacional de Salud y Ministerio de Salud y Protección Social, así como a los órganos de control del sistema- Procuraduría General de la Nación, y Contraloría General de la República, como a la Fiscalía General de la Nación para que continúen o inicien las actuaciones correspondientes en relación con las presuntas fallas administrativas, disciplinarias, fiscales y/o penales por las irregularidades o prácticas defraudatorias, malversación de recursos, dilapidación de fondos, sobrecostos en medicamentos y corrupción que se presentaron o se presentan en Saludcoop-Cafesalud.

Sexto.-. Ordenar a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social que informen a la comunidad en general la forma como se garantizará en el proceso de liquidación la recuperación de los dineros desviados por la EPS Saludcoop. Para ello las referidas entidades deberán publicar un informe dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia. Deberán notificar de esta decisión a Contraloría General de la República. En igual medida, se ordenará a la Contraloría General de la República que redoble sus esfuerzos con el fin de lograr la recuperación del patrimonio del sistema de seguridad social en salud desviado por la EPS Saludcoop.

Séptimo.-. Instar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud para que generen los canales de comunicación adecuados en orden a que las denuncias y requerimientos presentados sean atendidos y respondidos con celeridad y diligencia.

Comuníquese, publíquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PLACIO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
AL AUTO 205/16**

Auto 205/16 de fecha dieciséis (16) de mayo de 2016, referente a las peticiones, quejas y reclamos presentadas por William Arturo Vizcaino Tovar (empleados de Audieps Ltda.) y otros, respecto de la intervención administrativa de Saludcoop (el "Auto")

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

En la parte resolutive del Auto, la Sala Especial de la Corte Constitucional conformada para efectuar el seguimiento al cumplimiento de la sentencia [T-760 de 2008](#) (en adelante la "Sala Especial" o la "Sala de Seguimiento"), resolvió impartir una serie de órdenes al Ministerio de Salud y Protección Social y a la

Superintendencia Nacional de Salud como parte del trámite de seguimiento de la intervención administrativa de Saludcoop EPS en Liquidación.

En virtud de dichas ordenes, tanto el Ministerio de Salud y Protección Social como la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales deben garantizar que el proceso de transferencia de usuarios de Saludcoop EPS en Liquidación a Cafesalud EPS se desarrolle bajo condiciones de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad e idoneidad profesional, así como allegar informes a otras entidades indicando las estrategias desarrolladas para garantizar que las deficiencias no se presenten en Cafesalud EPS, y presentación de informes a los usuarios sobre el estado de traslado de usuarios, entre otros.

Si bien comparto el sentido de la decisión, con el debido respeto por las decisiones adoptadas por mayoría de la Sala Especial de la Corte Constitucional, estimo necesario aclarar mi voto a fin de precisar algunos aspectos, en los siguientes términos:

1. La función de la Sala Especial se debe limitar a dar acompañamiento y propiciar el diálogo entre las entidades competentes—con un estricto respeto por sus competencias—, en el proceso de implementación y verificación de cumplimiento de las órdenes de la sentencia [T-760 de 2008](#). No obstante, este caso particular de seguimiento a la intervención forzosa administrativa de Saludcoop EPS en Liquidación, ha llevado a la Corte a involucrarse en asuntos puntuales de la definición e implementación de política pública, lo cual es más apropiado para la rama ejecutiva y no para las funciones de esta Corte.

2. La Sala de Seguimiento, además de acompañar, debe dar trámite de cumplimiento como parte de la garantía de materialización y efectividad de los derechos constitucionales, o a un incidente de desacato como instrumento disciplinario a petición de la parte interesada, ya que la Sala Especial no tiene el alcance para impartir órdenes específicas realizables dentro de un proceso reglamentado por ley, de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud, como es la intervención forzosa administrativa de una entidad promotora de salud.

Es por este motivo que al final las órdenes que se imparten en el Auto, se reducen en su mayoría a la presentación de informes que las entidades no realizan o realizan de forma deficiente, sin lograr una verdadera transformación de la situación de fondo. La solución real de ésta, considero nuevamente, debe ser objeto de la formulación, coordinación e implementación de políticas públicas, propia de los márgenes de acción de la rama ejecutiva (art. 208 de la Carta), máxime cuando esta Corte ya ha identificado una grave situación con

consecuencias graves en los derechos fundamentales, y ha hecho un llamado a las autoridades competentes para su solución.

3. Esto aunado al hecho que la decisión de asumir la competencia en casos focalizados, como el que se resuelve en el Auto, puede generar los siguientes inconvenientes:

(i) Como lo consagra el artículo [144](#) de la Constitución, el legislador es el encargado de establecer los controles correspondientes al Gobierno, por lo que al asumir la Corte funciones que le son propias al Gobierno podría restringir la esfera de competencias del legislador.

(ii) Si el juez constitucional se siente habilitado para vigilar cualquier situación, que exceda las órdenes de la sentencia [T-760 de 2008](#), la Corte entra a ser un actor político, desnaturalizando su control estrictamente jurídico. Por lo anterior, es preciso que el juez constitucional sea prudente en su intervención (*self-restraint*), con el objetivo de evitar invadir competencias propias de otras ramas del poder público.

4. Cabe observar que escoger casos focalizados por encima de otros, especialmente cuando en materia de salud existen múltiples ejemplos de escaso o nulo cumplimiento de medidas estatales que hagan posible el acceso al sistema de salud de los colombianos, podría propiciar un tratamiento desigual a situaciones que ameritan la misma atención.

En el caso de Saludcoop tratado en el Auto, si bien la intervención de la Corte ha servido para que los actores competentes dieran una mirada hacia un caso específico de incumplimiento del sistema, considero que es importante revisar los criterios de selección de casos para que la misma Corte no propicie un tratamiento desigual, o invada las competencias asignadas por el legislador a las autoridades administrativas. Esta Corte debe en sus intervenciones propender por el fortalecimiento de las demás instituciones del poder público (art. [113](#) de la Constitución Política), de manera que éstas consoliden, en el ejercicio de sus competencias la garantía de los derechos fundamentales, los cuales vinculan a todos los órganos del poder público y no sólo a esta Corte.

En este sentido, a pesar de que las situaciones individuales que se presentaron en Saludcoop evidenciaban la disfuncionalidad del sistema de salud advertida en la sentencia [T-760 de 2008](#), el caso de Saludcoop no se encuentra relacionado de manera directa con ninguna de las órdenes estructurales de la sentencia en sentido específico, por lo que se demuestra que es competencia de las autoridades administrativas proceder a adoptar las medidas que sean necesarias, para aplicar los correctivos necesarios y resolver la situación particular de fondo, tales como la orden de intervención forzosa administrativa de Saludcoop y los procesos de investigación que sigue la Contraloría General de

la República, entre otros. La inclusión de órdenes de informar y establecer planes de recuperación del detrimento patrimonial, es una labor propia de las entidades estatales, por lo que la Corte no debe pronunciarse sobre los encargados o responsables, mecanismos y medidas que se deben tomar para tal fin, como tampoco crear instancias o comités adicionales o políticas de presentación de informes que no se encuentran contemplados en el marco del proceso que regula la intervención forzosa administrativa de una entidad promotora de salud.

5. Por lo demás, considero que la Sala Especial no puede llegar al punto de convertirse en el centro de peticiones, quejas y reclamos de los usuarios del sistema de salud; en lo particular, las autoridades administrativas son las que deben encargarse de dicha problemática, tal como la ley lo ha determinado. Al respecto, conviene precisar que la Corte en sentencia [T-603 de 2015](#) (M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado) ha dado un paso fundamental al reconocer la eficacia e idoneidad de la Superintendencia Nacional de Salud, como juez de salud dado el conocimiento especializado que tiene en la materia ^[55]. En virtud de lo dispuesto, en el artículo 41 de la [Ley 1122 de 2007](#) y en el artículo 126 de la [Ley 1438 de 2011](#), dicha Superintendencia podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, en los siguientes asuntos:

- (i) La denegación por parte de las entidades promotoras de salud de servicios incluidos en el P.O.S.
- (ii) El reconocimiento de los gastos en los que el usuario haya incurrido por la atención que recibió en una I.P.S. no adscrita a la entidad promotora de salud o por el incumplimiento injustificado de la E.P.S. de las obligaciones radicadas en su cabeza.
- (iii) La multifiliación dentro del sistema.
- (iv) La libre elección de la entidad promotora de salud y la movilidad de los afiliados.
- (v) Las prestaciones excluidas del Plan de Beneficios que no sean pertinentes para atender las condiciones particulares del individuo.
- (vi) Los conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- (vii) El reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador.

Es importante anotar que, el párrafo segundo del artículo 126 de la [Ley 1438 de 2011](#) prevé que *“La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud se desarrollará mediante un procedimiento preferente y sumario, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción”*, así como un trámite sencillo y de fácil acceso

para los usuarios, y un mecanismo expedito al establecer un término máximo de diez (10) días para emitir la decisión de primera instancia, la cual podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, que se efectuará mediante telegrama o cualquier otro medio expedito. Las decisiones adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud, podrán ser apeladas ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

La sentencia [T-603 de 2015](#) establece que "(...) los usuarios del sistema general de salud cuentan con un mecanismo expedito, célere e informal que, a priori, puede calificarse como idóneo y eficaz para la protección y restablecimiento de los derechos que resulten afectados en el marco de la relación que mantienen con las entidades promotoras de salud". Aunado a lo anterior, afirma la sentencia que "(...) Con todo, la existencia de una vía ordinaria principal, en este caso la acción ante la Superintendencia de Salud, no descarta de forma absoluta la acción de tutela, pues ésta, como se estableció desde su previsión en la Carta Política, procede directamente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando el instrumento ordinario, en concreto, no resulte idóneo para la protección y restablecimiento de derechos constitucionales fundamentales amenazados o afectados".

Por lo anterior, es posible concluir que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un mecanismo judicial, ordinario, informal y sumario que se ejerce ante la Superintendencia Nacional de Salud, para la efectiva protección del derecho a la salud. En el caso del Auto se refleja la competencia de dicha entidad en el criterio de movilidad de los usuarios, así como en el rol que desempeña dicha entidad en el proceso de intervención forzosa administrativa. Razón por la cual, la eficacia de dicho mecanismo debe ser evaluada en el caso concreto, para determinar si la necesidad de una protección inmediata del derecho puede abrirle paso a la tutela de forma directa. Así pues debe esta Corte buscar el fortalecimiento de estos canales ordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la garantía de los derechos constitucionales; mal haría la Corte en convertir a la acción de tutela en el único mecanismo de protección y garantía de los derechos fundamentales, cuando el Constituyente lo previó como un mecanismo excepcional.

6. Finalmente, considero que la Sala de Seguimiento debe hacer un esfuerzo por verificar el cumplimiento de las órdenes estructurales impartidas en la sentencia [T-760 de 2008](#), e ir minimizando su participación al punto que la misma se limite a continuar su acompañamiento en asuntos problemáticos, y a propiciar el dialogo entre las entidades encargadas de su implementación-con un estricto respeto por sus competencias-a través de órdenes puntuales, precisas y que permitan medir el cumplimiento con criterios de nivelación, para efectos de confirmar y dar a las autoridades administrativas el rol de cumplimiento protagónico

Ref. Expediente T-3287521 (AC). Por medio del cual se resuelve la solicitud de prórroga de la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dispuesta en el Auto 320 de 2013 y se hace seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas frente a Colpensiones en el proceso de la referencia.

Magistrado

Ponente:

LUIS

ERNESTO

VARGAS

SILVA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014)

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

AUTO

I.

ANTECEDENTES

1. En escrito radicado el 02 de julio de 2014 el Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones (en adelante Colpensiones) solicita "protección constitucional frente a las acciones de tutela, desacatos y sanciones sobre solicitudes radicadas ante Colpensiones, hasta el 31 de diciembre de 2014 y las tutelas sobre las cuales se demuestre que no tiene la información necesaria para tomar una decisión de fondo".

2. Por medio de auto del 18 de julio de 2014 la Sala Novena de Revisión inadmitió la petición especial de Colpensiones por no reunir los presupuestos de admisibilidad formal plasmados en el Auto 320 de 2013 y le concedió un término de tres días para subsanarla. En oficio del 24 de julio de 2014 el Presidente de la entidad subsanó la petición integrando los elementos necesarios para evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas en este proceso.

3. En los Autos 320 de 2013 y 090 de 2014 la Corte señaló que para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la prórroga de esta modalidad de intervención judicial resulta indispensable establecer el grado de cumplimiento de las órdenes dictadas en el proceso, pues dicho seguimiento revela el nivel de compromiso y diligencia de las entidades accionadas en el propósito de superación del estado de cosas inconstitucionales, así como la idoneidad y eficacia del instrumento de intervención constitucional de excepción, con miras a disponer su continuidad, modificación o revocatoria (A320/13, f.j. 125 y 126 y; A090/14, f.j. 59 y 60).

4. Bajo tal óptica, a continuación la Sala realizará seguimiento al cumplimiento de las órdenes de protección dictadas en el proceso de la referencia en relación con Colpensiones. Luego resolverá la solicitud de suspensión de sanciones por desacato a tutelas proferidas en contra de la nueva administradora del régimen de prima media presentada el 02 de julio de 2014. Finalmente, evaluará la manera de proceder frente a los incumplimientos que se llegaren a verificar en la providencia, y de ser el caso adoptará las medidas de acatamiento que resulten pertinentes.

II. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DICTADAS EN EL AUTO 320 DE 2013.

5. La Corte Constitucional ha dictado múltiples órdenes a Colpensiones en el presente trámite. Todas estas obligaciones se encuentran íntimamente relacionadas entre sí en tanto comparten unidad de propósito: proteger los derechos fundamentales de los usuarios de la entidad. Empero, con el objeto de facilitar el seguimiento de su grado de cumplimiento, la Sala individualizará varias de ellas mientras que otras se analizarán en cada uno de los segmentos atendiendo a su transversalidad.

6. Igualmente, es necesario precisar que los Autos 320 de 2013 y 090 de 2014 puntualizaron (i) que la carga de la prueba en relación con el efectivo acatamiento de las órdenes constitucionales recaía sobre las entidades accionadas, por lo que les correspondía exponer de forma clara, precisa y suficiente los esfuerzos y resultados obtenidos; (ii) que las obligaciones sobre las que no obrara información de cumplimiento, o esta fuera imprecisa o genérica, se tendrían como no satisfechas y; (iii) que los informes presentados a la Corporación se entenderían rendidos bajo la gravedad de juramento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de presentar informes periódicos de calidad.

7. En el seguimiento efectuado en el Auto 320 de 2013 la Sala Novena de Revisión declaró cumplida esta obligación para el corte comprendido entre el 05 de julio de 2013 y el 19 de diciembre del mismo año. Sin embargo, le advirtió a la entidad que “una rendición de cuentas transparente debe contener el reporte de los esfuerzos realizados, los logros alcanzados y, sobretodo, las fallas con incidencia en la vulneración iusfundamental que persistan, junto con las medidas que se adoptaron para corregirlas o la explicación de las razones por las que no se ha actuado. La omisión de información relevante podría generar el incumplimiento de la obligación de presentar reportes periódicos de calidad, trasgredir el derecho a la información de los usuarios, e infringir el deber de lealtad procesal, máxime si se refiere a prácticas de la entidad que atenten contra los derechos de los solicitantes” (A320/13, f.j. 20).

8. El Presidente de Colpensiones en su intervención del 24 de julio alega el cumplimiento de la obligación para este nuevo corte de seguimiento, y refiere los apartes de los informes periódicos (en adelante IP) que contendrían la documentación ordenada por esta Corporación. Frente a ello, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, se abstuvieron de realizar objeción alguna. A su turno, la Procuraduría General de la Nación no desautorizó la calidad de los IP, pero recomendó introducir elementos nuevos de seguimiento.

9. Luego de revisar los IP 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 correspondientes a los meses de febrero a julio de 2014, la Sala encuentra que la entidad satisfizo en términos generales los requerimientos de información realizados por el Tribunal y por ello declarará cumplida la orden bajo análisis.

10. No obstante lo anterior, la Corte estima pertinente la recomendación elevada por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, por lo que ordenará a Colpensiones que a partir del próximo IP incluya la documentación solicitada por el órgano de control, en relación con aquellos lineamientos que aún no estén contenidos en el modelo de reporte periódico[1].

11. Adicionalmente, debido al diseño de satisfacción escalonada y progresiva de las obligaciones impuestas en el proceso, el Tribunal encuentra necesario actualizar los elementos objeto de seguimiento en la medida que varias de las dificultades observadas en el trámite se han superado y por ello la continuidad de reporte sobre estos temas genera redundancias importantes en los IP. Para ello les solicitará a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia rindan concepto a la Corte señalando los indicadores específicos que deberían mantenerse, excluirse o agregarse al esquema actual de IP empleado por Colpensiones. En el mismo término la administradora del régimen de prima media deberá comunicarse con las mencionadas entidades a efecto de analizar los requerimientos de información específicos, y evaluar su factibilidad de inclusión en los IP[2].

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de cumplir los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para contestar las peticiones prestacionales radicadas ante el ISS y Colpensiones, y acatar las sentencias judiciales (ordinarias, contenciosas y tutelas) proferidas en contra del ISS y Colpensiones.

12. En el Auto 320 de 2013 la Corte dispuso que en lo concerniente al acumulado de solicitudes radicadas ante el ISS, Colpensiones debía (i) responder a 31 de diciembre de 2013 las peticiones de pensión del grupo de prioridad 1 del Auto 110 de 2013 (en adelante GP1); (ii) responder a 28 de marzo de 2014 las peticiones de pensión de los grupos de prioridad 2 y 3 del Auto 110 de 2013 (en adelante GP2 y GP3), junto con las solicitudes de auxilio funerario e

indemnización sustitutiva de la pensión y; (iii) responder a 31 de julio de 2014 las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional[3].

13. En relación con las peticiones radicadas ante Colpensiones y que progresivamente se encontraran fuera de término, la entidad debía (i) responder inmediatamente las solicitudes de pensión en cualquiera de sus modalidades; (ii) responder a 28 de marzo de 2014 las peticiones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (iii) responder a 31 de julio de 2014 las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional.

14. Asimismo, el Auto 320 de 2013 dispuso que en los plazos antes indicados y de acuerdo con la respectiva prestación, Colpensiones debía (i) notificar el acto administrativo que resolvió sobre la solicitud o que dio cumplimiento al fallo; (ii) incluir en nómina y pagar efectivamente las prestaciones reconocidas; (iii) resolver los recursos administrativos que se encontraran fuera de término y; (iv) cumplir las sentencias judiciales (ordinarias, contenciosas y tutelas) proferidas en contra del ISS y Colpensiones. Finalmente, (v) la Corte dispuso que a 31 de julio de 2014 Colpensiones debía estar en capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectuaran ante ella.

15. Bajo tal óptica, la Sala descende al estudio concreto del cumplimiento de estas órdenes.

Cumplimiento de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante el ISS.

16. En el IP9 del 5 de abril de 2014 Colpensiones reportó que a 28 de marzo de este año resolvió el total de peticiones de pensión de los GP2 y GP3, junto con las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva radicadas en el ISS, de conformidad con los expedientes recibidos hasta el 10 de marzo de 2014. En el IP13 del 5 de agosto de 2014 la entidad informó la respuesta total de las peticiones de reliquidación pendientes.

17. Igualmente, el IP13 reporta el ingreso entre marzo y julio de 2014 de 14.351 peticiones y expedientes provenientes del ISSL, las cuales fueron respondidas en su totalidad a 31 de julio del mismo año. Colpensiones aclara, sin embargo, que "respondió parcialmente" 746 solicitudes con carta de requerimiento de documentos para respuesta definitiva.

18. De este modo, desde la comunicación del Auto 110 de 2013 y hasta el 31 de julio de 2014, la nueva administradora del régimen de prima media habría resuelto un total de 223.239 peticiones prestacionales que en su momento se radicaron ante el ISS. De estas, la Sala tendrá como no contestadas las 746 alusivas a "respuesta parcial", pues las mismas no resolvieron de fondo lo pedido por los actores.

19. Bajo tal marco, la Sala declarará cumplida la orden impuesta a Colpensiones en el Auto 320 de 2013 relativa a responder el acumulado de solicitudes radicadas ante el ISS en los plazos allí dispuestos.

Cumplimiento de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones.

20. En el IP6 de enero de 2014 Colpensiones reportó que a diciembre 31 de 2013 tenía fuera de término las siguientes solicitudes de pensión: (i) 328 de invalidez; (ii) 8.090 de sobrevivientes y; (iii) 6.335 de vejez. También se encontraban con términos vencidos las siguientes peticiones prestacionales, (iv) 8.196 de auxilios funerarios; (v) 3.019 indemnizaciones sustitutivas de la pensión y; (vi) 30.808 reliquidaciones. Todos los anteriores ítems soportaban plazos de 1 a 12 meses de vencimiento.

21. Por su parte, en el IP13 del 5 de agosto de 2014 la entidad indicó que tiene fuera de término estas solicitudes de pensión: (i) 1.353 de invalidez; (ii) 8.077 de sobrevivientes y; (iii) 10.045 de vejez. A su turno, refirió (iv) 4.954 auxilios funerarios; (v) 5.079 indemnizaciones sustitutivas de pensión y; (vi) 29.681 reliquidaciones. En esta oportunidad los vencimientos oscilan entre 1 y 19 meses.

22. Bajo tal óptica, no se advierte una disminución en el número de peticiones fuera de término, mientras que peticiones prioritarias como las de pensión de invalidez y vejez aumentaron significativamente. Se aprecia igualmente un incremento en el periodo de espera que soportan los peticionarios, ya que pasó de un rango de vencimiento de entre 1 y 12 meses a uno de 1 a 18 meses.

23. Así las cosas, la Sala declarará incumplida la orden bajo examen en lo concerniente a las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones.

Cumplimiento del plazo dispuesto para resolver los recursos administrativos formulados contra decisiones prestacionales de Colpensiones.

24. En el IP6 de enero de 2014 Colpensiones reportó que a diciembre 31 de 2013 tenía 30.563 recursos administrativos con términos vencidos. De estos, 14.924 correspondían a recursos formulados contra decisiones que concedían la prestación y 16.619 contra resoluciones que la negaban. El tiempo fuera de plazo oscilaba entre 1 y 12 meses.

25. Por su parte, en el IP13 del 5 de agosto de 2014 la entidad señala la existencia de 58.874 recursos vencidos. De estos, 40.113 se formularon contra decisiones que accedieron a la prestación y 18.761 contra resoluciones que la negaron[4]. En este momento el término de vencimiento alcanza los 19 meses.

26. Bajo tal óptica, la Sala declarará incumplida la orden en lo concerniente a los recursos administrativos formulados contra Colpensiones, ya que lejos de observar una disminución en el número fuera de término éstos aumentaron significativamente al igual que los meses de vencimiento que soportan los peticionarios.

Cumplimiento de los plazos dispuestos para acatar las sentencias de tutela.

27. En el IP6 de enero de 2014 Colpensiones reportó un acumulado de 41.123 tutelas pendientes de atención. De estas, 36.916 correspondían a la represa del ISS mientras que 4.208 se profirieron en contra de la nueva administradora de la prima media.

28. A su turno, en el IP13 del 5 de agosto de 2014 Colpensiones reporta 25.224 tutelas pendiente de acatamiento. De estas, 22.965 corresponden a la represa del ISS y 2.259 se dictaron contra Colpensiones.

29. Si bien se presenta un incumplimiento en la meta trazada a 31 de julio de 2014, la Sala observa una disminución importante en el número de tutelas pendientes de obediencia. Por esa razón, únicamente declarará un incumplimiento parcial de la orden bajo análisis.

Cumplimiento de los plazos dispuestos para acatar las sentencias ordinarias y contenciosas que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una pensión.

30. En el Auto 320 de 2013 la Sala declaró incumplida esta obligación por no contar con información suficiente para analizar el desempeño de la entidad durante el periodo evaluado. Al respecto indicó que "a diferencia de la claridad del reporte de resultados del apartado de respuesta de peticiones prestacionales, la información que Colpensiones aportó en el IP5 sobre el cumplimiento de sentencias ordinarias es confusa e insuficiente, pues (i) carece de cuadros en los que totalice los fallos dictados en contra del ISS según el tipo de prestación y grupo de prioridad, independientemente del modo de ingreso del expediente a la entidad; (ii) no exhibe datos sobre el número de sentencias pendientes de cumplimiento que la entidad había recibido al momento de dictarse el Auto 110 de 2013 de modo que sea posible contrastar el punto de llegada con el de partida; (iii) no entregó fechas probables de cumplimiento de los fallos pendientes de manera desagregada, pues se limitó a indicar que "para el mes de junio de 2014, podría encontrarse al día en el cumplimiento de sentencias"[5] de acuerdo a las nuevas medidas implementadas y; (iv) no ofreció datos sobre la notificación de los actos administrativos que dieron cumplimiento a los fallos, ni sobre la inclusión en nómina y pago efectivo de las sentencias acatadas".

31. En la presente oportunidad Colpensiones presentó a la Corte un cuadro de "cumplimiento de sentencias condenatorias, por grupo y riesgo" con corte a julio 31 de 2014. El cuadro subsana algunas de las falencias señaladas en el Auto 320 de 2013, pues totaliza el número de sentencias independientemente del modo de ingreso del documento a la entidad, e incluye cifras sobre actos administrativos proferidos, notificados y prestaciones incluidas en nómina.

32. Pese a lo anterior, se continúan presentando dificultades en la claridad del reporte, lo cual impide evaluar de forma plena el cumplimiento de la obligación. Así, (i) Colpensiones reporta un total de 30.946 sentencias identificadas, pero no precisa si dicho valor corresponde únicamente a las que ya pasaron el estudio de seguridad o si por el contrario incluye las que no lo hicieron; (ii) el IP indica que existen 5.649 sentencias pendientes por acatar, lo que se muestra inconsistente al contrastar el número de providencias identificadas (30.946) y el agregado de prestaciones incluidas en nómina (11.865)[6]. En ese sentido, en realidad existirían 19.081 sentencias sin obedecer-ello sin contar las que presumiblemente la entidad habría excluido de la identificación por no pasar el estudio de seguridad-.

33. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación reporta graves dificultades en el proceso de cumplimiento de sentencias judiciales. Al respecto precisa que "es de vital importancia que Colpensiones presente la estrategia para dar cumplimiento a los fallos ordinarios, contenciosos, procesos ejecutivos, tutelas y desacatos, mejorando o reestructurando los procedimientos que sean necesarios para lograr el total cumplimiento de las sentencias judiciales, un ejemplo claro es el estudio de seguridad realizado a los fallos, el cual debe ser un proceso ágil, expedito y eficaz, que salvaguarde tanto el derecho del usuario como el patrimonio público". Igualmente, precisa que "Colpensiones debe evaluar y revisar, los mecanismos adoptados con el fin de brindar eficacia y agilidad, al cumplimiento de los fallos judiciales, mejorando o implementando las acciones (estudio de seguridad) que permitan hacer efectivo el derecho a cientos de usuarios que llevan años en la espera de una respuesta o un cumplimiento, por parte de la administradora del régimen de prima media".

34. Sobre los problemas presentes en el cumplimiento de sentencias judiciales la Contraloría General de la República en escrito del 15 de agosto de 2014 indicó que "Dentro de la tarea solicitadas por la Corte Constitucional con relación con

los posibles sobrecostos que esta no decisión le acarrea al patrimonio público encontramos que de los 11.047 procesos con fallo entregados por el ISS, Colpensiones ha cancelado 3.881 por valor de \$30.230,2 millones y de estos solamente se incluyeron en nómina 3.872 y 19 que no ingresaron. En este valor se incluyeron los conceptos correspondientes a indexación, intereses moratorios, retroactivos, mesadas e incrementos". (...) "De otra parte, se debe tener en cuenta que los intereses moratorios tienen carácter punitivo y resarcitorio, sancionan el incumplimiento y tienen una función compensatoria del daño causado, el cual se origina por no realizar los estudios adecuados sobre los factores salariales y régimen legal aplicable. En el momento de hacer los reconocimientos de prestaciones económicas o por el retraso en el pago de las mesadas pensionales".

35. Así las cosas, tomando en consideración el lento avance en el trámite de cumplimiento de fallos judiciales, las dificultades de calidad del reporte de sentencias acatadas y las observaciones de la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y la Contraloría General de la República, la Sala declarará incumplida la orden bajo examen.

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de pago inmediato de las pensiones reconocidas que se encontraran surtiendo el trámite de un recurso administrativo.

36. Tomando en cuenta la priorización dispuesta en el numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013 la Sala ordenó a Colpensiones sufragar las mesadas pensionales reconocidas de las personas que al formular recursos administrativos no cuestionaron el reconocimiento del derecho sino el monto de la mesada o el pago del retroactivo. Igualmente, en virtud de la satisfacción del mínimo vital de este colectivo, la Corte dispuso que Colpensiones tendría hasta el 31 de julio de 2014 para resolver estos recursos administrativos, lo que permitiría dar prelación a la resolución de los recursos administrativos de los afiliados que no contaban con un ingreso mensual.

37. Pese a lo anterior, el Tribunal advirtió que "Colpensiones deberá tomar las precauciones pertinentes para evitar que la anterior regla exceptiva incentive la adopción de resoluciones que no incluyan el retroactivo o las semanas completas causadas en la historia laboral del afiliado, u otros problemas en la liquidación del monto de la prestación. En otras palabras, la excepción acá dispuesta no se aplicará a las solicitudes de pensión que no tengan respuesta inicial o de primera

oportunidad, las que deberán resolverse respetando íntegramente el derecho al retroactivo y la liquidación conforme a ley”.

38. En los IP de enero a julio de 2014 la entidad no reportó datos sobre la satisfacción de esta obligación. Empero, el 24 de julio de este año al subsanar su solicitud de suspensión de sanciones por desacato informó lo siguiente: “Si bien la entidad no había reportado esta situación en los IP, desde el inicio de operaciones el proceso de decisión de Colpensiones ha contemplado que (i) una vez se suscribe el acto administrativo que reconoce el derecho pensional de vejez, sobrevivientes o de invalidez, la prestación se incluye en la nómina y posteriormente, en el período inmediatamente siguiente, se procede al pago; (ii) la interposición de un recurso de reposición y/o apelación o su correspondiente estudio no generan ni el retiro ni la suspensión de la nómina de dicha prestación; (iii) la interposición o el estudio de los recursos tampoco interrumpe el pago de las mesadas; y (iv) el procedimiento descrito tiene como fundamento que el aspecto que el recurrente discute se refiere al monto, a la reliquidación, o al reconocimiento y pago de un retroactivo, más no así al derecho pensional que le fue otorgado y reconocido por la entidad”.

39. Visto lo anterior, la Sala declarará cumplida esta orden pero requiere a Colpensiones para que en lo sucesivo aporte la información correspondiente en los IP.

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de acatamiento parcial de las sentencias condenatorias proferidas en contra del ISS o Colpensiones.

40. Tomando en cuenta la priorización dispuesta en el numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013 y los obstáculos presentes para dar cumplimiento inmediato de todas las sentencias judiciales proferidas en contra del ISS y Colpensiones, la Sala ordenó incluir en nómina y realizar el pago inmediato de la mesada de pensiones de invalidez, sobrevivientes y vejez concedidas a través de sentencia judicial. En esta hipótesis la entidad tenía plazo hasta el 31 de julio de 2014 para pagar las restantes condenas relativas a retroactivo, intereses moratorios y costas procesales.

41. La Corte aclaró que la aplicación de esta obligación sería progresiva y que Colpensiones podría abstenerse de efectuar el pago de la mesada cuando encontrara justa causa para proceder de este modo. Asimismo, al hacer uso de este mecanismo Colpensiones debía informar al usuario las razones del pago parcial e indicarle la fecha de pago de las restantes condenas.

42. En los IP de enero a julio de 2014 Colpensiones no entregó datos sobre la aplicación de esta orden. Empero, el 24 de julio de este año al subsanar su solicitud de suspensión de sanciones por desacato informó que ha venido haciendo uso de esta figura en los casos en que advierte un posible pago doble por no tener certeza sobre el estado de cumplimiento de la sentencia condenatoria. Al respecto indicó: "Bajo el contexto del estado de cosas inconstitucional, Colpensiones debe dar cumplimiento a los derechos de los ciudadanos, pero también salvaguardar los recursos públicos y evitar incurrir en detrimento patrimonial. Razón por la cual el procedimiento adoptado pretende responder a las dificultades propias de la integración de la información de los procesos judiciales. De conformidad con el f.j. 148 del Auto 320 las sentencias son cumplidas por Colpensiones registrando en la nómina aquellas que ordenan reconocimiento del derecho prestacional en los diferentes riesgos del régimen pensional, dejando el retroactivo en suspenso hasta que la entidad tenga la certeza de que no se está incurriendo en un pago doble por encontrarse en curso un proceso ejecutivo para cobro de la orden judicial. De esta manera, además de salvaguardar los recursos, Colpensiones busca velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, este procedimiento genera la problemática que origina los reportes de calidad hechos por la Procuraduría".

43. Visto lo anterior, pese al carácter progresivo de esta orden la Sala declarará su incumplimiento parcial en tanto Colpensiones no explicó de forma específica y suficiente las razones por las cuales en algunos eventos no efectuó el pago de las mesadas pensionales dispuesto en las sentencias. En lo sucesivo aportará la información correspondiente en los IP, y podrá continuar haciendo uso de esta posibilidad de acatamiento parcial, pero únicamente en los casos en que la satisfacción integral del fallo no sea posible de manera inmediata (Supra 41).

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de tomar las medidas necesarias para evitar que la falta de traslado del bono pensional o de consulta de la cuota parte pensional obstaculice el pago de las prestaciones.

44. Para agilizar la respuesta de las peticiones prestacionales la Corte ordenó a Colpensiones en el Auto 320 de 2013 aplicar el aparte normativo del artículo 9 de la Ley 797 de 2013 según el cual “Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte” para el reconocimiento y pago de la pensión.

45. En el IP8 del 5 de marzo de 2014 el Presidente de Colpensiones informó que “la orden proferida por la Corte en virtud del fundamento jurídico 146 del Auto 320 de 2013 se cumple en materia de trámites de reconocimiento cuya financiación se realiza con un bono pensional, en aplicación del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 y del precedente constitucional, que señala la independencia entre el derecho a la seguridad social y su trámite de reconocimiento pensional frente a los tramites de financiación de las pensiones de tiempos públicos (bono pensional y cuotas partes). No obstante lo anterior, una vez analizadas las alternativas legales para el cumplimiento de lo ordenado en el fundamento jurídico 146 del Auto 320 de 2013 se solicita a la Corte Constitucional que, dada la importancia de la problemática de solución de pensiones que implican tiempos públicos y que se financian con cuotas partes, considere la posibilidad de realizar la consulta del proyecto de cuota parte de manera similar a la aplicada al bono pensional...”. La barrera normativa a la que alude Colpensiones está consignada en la Circular Conjunta 069 de 2008 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social, en el que se imparten “instrucciones en relación con el procedimiento para el cobro de las cuotas partes pensionales y otros aspectos relacionados”.

46. Posteriormente, la Corte solicitó a Colpensiones ampliación de información sobre el trámite de consulta de cuota parte, en particular sobre su duración. En respuesta al requerimiento la entidad manifestó que un escenario ideal este procedimiento tarda entre 3 y 4 meses, por lo que en muchos casos se supera el tiempo legal de contestación de las solicitudes prestacionales. En vista de lo anterior, en Auto 130 de 2014 el Tribunal ordenó a Colpensiones aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con la Circular 069 de 2008 y el trámite de cuota parte pensional allí dispuesto, y emplear en su lugar el procedimiento contemplado para las prestaciones que se financian a través de bono pensional.

47. En los IP siguientes al Auto 130 de 2014 Colpensiones no reportó el

cumplimiento de esta obligación. Empero, al subsanar su solicitud de suspensión de sanciones por desacato informó que obedeció lo dispuesto por el Tribunal a través de Circular Interna 10 de 2014 "Procedimiento para reconocer prestaciones económicas financiadas con cuota parte pensional en cumplimiento del Auto 130 de 2014".

48. Revisada la Circular Interna 10 de 2014 la Sala constata que Colpensiones obedeció lo ordenado. Así las cosas, se declarará cumplida esta obligación.

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales (ordinarios, contenciosos y tutelas).

49. En auto del 18 de julio de 2013 la Corte precisó que la carga de responder las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales en el término otorgado por la Corte, incorporaba la obligación de calidad en la expedición de los respectivos actos administrativos en armonía con los componentes sustanciales del derecho fundamental de petición. Esta carga de calidad incluye (i) garantizar que antes de resolver sobre la respectiva petición, el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada y; (ii) asegurar que la respuesta a las peticiones prestacionales sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

50. En el Auto 320 de 2013 la Corte declaró incumplida esta obligación al constatar la persistencia de graves falencias en la calidad de los actos administrativos, de conformidad con los informes presentados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (A320/13, f.j. 42 y 43). En vista de lo anterior el Tribunal profundizó la intervención constitucional frente a esta obligación, ordenando a Colpensiones tomar las medidas necesarias para (i) aplicar los precedentes judiciales de las Altas Cortes en armonía con lo normado en los artículos 114 de la Ley 1395 de 2000 y 10 de la Ley 1437 de 2011 y la exequibilidad condicionada de estas disposiciones de conformidad con las sentencias C-539 de 2011 y C-634 de 2011; (ii) corregir las fallas operacionales presentes en la calidad de los actos administrativos y; (iii) superar en el menor tiempo posible el incumplimiento de la obligación de calidad declarado en la providencia.

51. Asimismo, para incrementar la vigilancia y supervisión en el cumplimiento de esta obligación y visibilizar las fallas presentes, el Auto 320 de 2013 (i) solicitó a la Contraloría General de la República, que junto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, hiciera seguimiento constante a las órdenes dictadas en el presente proceso, y formulara las recomendaciones que estimara pertinentes y; (ii) ordenó a Colpensiones que incluyera en los IP datos sobre el número de pensiones reconocidas y negadas en el periodo-tipificando las causales de negación-, y que frente a los recursos administrativos señalara el número de ellos que modificaban el sentido del acto administrativo y los que lo confirmaban, tipificando las causales de cambio de sentido de la decisión.

52. A partir de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República con posterioridad a la comunicación del Auto 320 de 2013, la Corte constató que persistían serias dificultades en el cumplimiento de la obligación de calidad de los actos administrativos. Por esa razón en Auto 090 de 2014 el Tribunal nuevamente profundizó la vigilancia del control de calidad de las resoluciones de Colpensiones, ordenando a la Superintendencia Financiera de Colombia que efectuara seguimiento a los procedimientos de respuesta prestacional de la entidad y presentara informes a la Corte Constitucional los días 20 de cada mes con las observaciones y recomendaciones que encontrara precedentes.

53. A su turno, en el Auto 130 de 2014, con el objeto de ajustar el seguimiento por parte de los órganos de control y la Corte Constitucional, la Corporación le ordenó a Colpensiones que en los IP (i) diferenciara las causales de negación de la pensión y de cambio de sentido de la decisión de los recursos administrativos, según la modalidad de pensión. Esto, sin dejar de reportar datos acumulados independientemente de la prestación de que se tratara; (ii) señalara las hipótesis en las que se abstiene de incluir semanas en la historia laboral del afiliado al resolver las peticiones prestacionales, explicando las razones de su proceder; (iii) cuando el cambio de decisión al resolver un recurso administrativo se diera por la causal de "aumento de semanas", estableciera una clasificación de los motivos por los que en primera oportunidad no se tomaron en consideración dichos periodos; (iv) clasificara los asuntos discutidos en las mesas técnicas con los órganos de control según el tipo de problema en la calidad de los actos administrativos, e indicara expresamente los ajustes que efectuó en la operación interna para evitar la repetición de estos e; (v) incluyera indicadores de calidad en la corrección de las historias laborales.

54. Adicionalmente, en el Auto 130 de 2014 la Corte adoptó otras medidas específicas para corregir diversas falencias en la calidad de los actos administrativos. En ese sentido le ordenó a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de la providencia realizara los ajustes necesarios para (i) armonizar la base de datos que emplea al resolver las solicitudes prestacionales con el sistema de información de libre acceso que dispone frente a sus afiliados, pues la Corte comprobó la existencia de resoluciones que contienen una historia laboral con un menor número de semanas a las reportadas de manera impresa a los afiliados por el ISS o Colpensiones, o con las consignadas en la página web de la entidad; (ii) tomar en consideración los periodos registrados en el “reporte de semanas cotizadas” de su página web o en el “reporte de semanas cotizadas” físico expedido por el ISS o Colpensiones, cuando los mismos no estén consignados en la base de datos que emplea habitualmente al resolver las solicitudes prestacionales; (iii) tomar como aportados, al decidir sobre las solicitudes prestacionales, los periodos en mora de pago correspondientes al Fondo de Solidaridad Pensional, sin perjuicio del recobro que efectúen con posterioridad; (iv) valorar adecuadamente los soportes probatorios anexados por los afiliados en los que acrediten la aportación de semanas laborales para efectos pensionales o para el cumplimiento de otros requisitos prestacionales; (v) solicitar oportuna y oficiosamente las pruebas que estime indispensables para decidir sobre una petición, cuando estas no hubieren sido aportadas por el solicitante teniendo la carga de hacerlo[7] y; (vi) profundizar y agilizar la revisión y corrección de las fallas presentes en los sistemas operativos de la entidad, que tienen incidencia en la resolución de prestaciones económicas.

55. En oficio del 24 de julio de 2014 el Presidente de Colpensiones refirió distintas acciones que en su criterio permiten advertir el cumplimiento de la orden de calidad general y las órdenes de calidad específicas dictadas en los Autos 320 de 2013 y 130 de 2014. Asimismo, el 06 de agosto de 2014 presentó informe especial de calidad anexo al IP13. En este documento la entidad efectúa un amplio análisis de algunas fallas de calidad identificadas por la Corte Constitucional y los órganos de supervisión y control.

56. Pese a lo anterior, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social en los informes de seguimiento presentados a esta Corte coincidieron en la persistencia de graves problemas de calidad en los actos administrativos prestacionales[8].

57. El Superintendente Financiero aseguró que “tal como se manifestó en la audiencia del pasado 15 de julio, se han presentado dificultades en la calidad de las decisiones de las prestaciones solicitada por los afiliados, dificultades que en muchos casos no se solucionan con las medidas de calidad anunciadas por Colpensiones en su informe. Lo anterior en razón a que, entre otras, las medidas adoptadas por Colpensiones parten del supuesto de que el principal insumo para adoptar las decisión prestacionales, es decir las historias laborales, se encuentran debidamente actualizadas, desconociendo que en muchos casos debido a inconsistencias en los desarrollo o aplicativos utilizados por Colpensiones, dichas historias laborales se encuentran incompletas. Dentro del proceso de supervisión adelantado por esta Superintendencia se han observado deficiencias en la calidad de las decisiones prestacionales, las cuales han sido informadas tanto a Colpensiones como a la Corte, originadas por tomar la decisión de la prestación con base en historias laborales incompletas, como consecuencia de las deficiencias que se presentan en algunos desarrollos que permiten el cargue de la historia laboral 1967-1994 y post 94, deficiencias en el cargue a la historia laboral de las semanas cotizadas en los fondos de pensiones de aquellos afiliados que se trasladaron al ISS (hoy Colpensiones) y dificultades en la imputación en la historia laboral de los aportes que carecen de afiliación o relación laboral, entre otros” [9].

58. La Superintendencia considera “que si bien es cierto se deben garantizar los derechos de los afiliados al Régimen de Prima Media mediante el reconocimiento oportuno de sus solicitudes también lo es que dicho derecho se debe reconocer en las condiciones previstas en las normas vigentes y con base en las cotizaciones que realmente han efectuado los mismos. (...) Cabe recordar que como lo indica Colpensiones en su informe, “...83.477 solicitudes se encuentran fuera de término. De estas, el 70,6% corresponde a recursos y reliquidaciones...” (Subraya fuera de texto). Por lo anterior, esta Superintendencia considera conveniente destinar recursos para los ajustes definitivos de los distintos desarrollo y aplicativos que afectan la historia laboral de los trabajadores, con el fin de mejorar la calidad de las decisiones y disminuir los costos destinados a la atención de recursos interpuestos por los afiliados”.

59. Para el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social “Colpensiones debe obligarse a mejorar la calidad de los actos administrativos proferidos y evitar el desconocimiento de la ley aplicable a cada caso, pues si bien es cierto ya nos encontramos frente a un estado de cosas inconstitucionales por desconocimiento de los términos para resolver las solicitudes pensionales, dicho estado se agrava con la proliferación de resoluciones que desconocen los

derechos fundamentales a la seguridad social, específicamente el derecho al reconocimiento y pago de pensiones”.

60. A su turno, la Procuraduría Delegada para la Salud y Seguridad Social indicó que “El Ministerio Público, ha dirigido varios oficios a Colpensiones, en los cuales ha insistido en el cumplimiento de los preceptos Constitucionales, legales y jurisprudenciales, permitiendo de esta manera la unificación de criterios de decisión y la implementación de herramientas normativas que conlleven un control y seguimiento frente a los requisitos a considerar cuando se resuelva una petición pensional, esta Delegada insiste en la revisión urgente de los conceptos internos, de acuerdo con la evolución de la jurisprudencia, dejando claridad respecto de la aplicación de la Ley 33 de 1985, Decreto Ley 546 de 1971, Decreto 929 de 1976, Ley 71 de 1988, entre otras, ya que al no aplicarlo se estaría ante un posible detrimento patrimonial”. Añadió que “Colpensiones debe implementar una estrategia que permita atender de forma ágil, personal y veraz, las miles de solicitudes de corrección de historia laboral, garantizándole al usuario una historia laboral unificada y consolidada”.

61. Igualmente, en informe del 14 de julio de 2014 la Procuradora había sostenido que “En un gran número de resoluciones se observa que no hay correspondencia con los lineamientos mínimos para la sustanciación de las decisiones pensionales, no analizan la petición y desconocen la información básica que debe contener el acto administrativo que resuelve de fondo la solicitud de reconocimiento pensional del usuario”. Aseguró que Colpensiones continúa “profiriendo actos administrativos en que las semanas que informa la resolución es diferente a la reportada en la historia laboral, creando en el usuario desconfianza e inseguridad en las decisiones tomadas por parte de Colpensiones”.

62. Sobre las fallas en los sistemas informáticos de la entidad la Procuraduría señaló que “algunos casos que se deciden de manera automática continúan presentándose inconsistencias en algunas de las validaciones, generando actos administrativos inconsistentes, a modo de ejemplo decisiones que son decididas el mismo día de radicadas sin pasar por una revisión y sin tener en cuenta toda la información pensional”. En relación con las historias laborales puntualizó que se han detectado cientos de casos “en donde Colpensiones le informa al afiliado la corrección de las inconsistencias de la historia laboral, sin embargo éstas persisten, generando para el afiliado la expedición de un acto administrativo que en muchas ocasiones niega el derecho por no contar con una historia laboral

actualizada”.

63. Frente a las dificultades presentes en la calidad de los actos administrativos la Contraloría General de la República en escrito del 15 de agosto de 2014 indicó que “Persiste la incertidumbre sobre la calidad de la información que obra en archivos magnéticos y físicos relacionados con historias laborales y expedientes pensionales que se han entregado a Colpensiones, situación que puede afectar de manera negativa la eficiencia en la gestión de esta entidad en la operación del negocio de pensiones en el territorio nacional, en relación con la atención de los afiliados, beneficiarios, novedades y pago de nómina”.

64. De este modo, a pesar de los esfuerzos reportados por Colpensiones y los procesos de calidad que ha venido implementando en su línea de producción, la Sala declarará incumplida la orden de corrección de los actos administrativos prestacionales, pues a la luz de las observaciones realizadas por los órganos de control y supervisión persisten graves fallas en la calidad de las resoluciones expedidas por la entidad.

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de mejorar la atención de los usuarios en las oficinas de Colpensiones y ofrecer un trato preferente a las personas en condición de discapacidad y ancianidad.

65. En el Auto 320 de 2013 la Corte ordenó a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de la providencia elaborara un plan de acción para mejorar la atención de los usuarios en las oficinas de la entidad[10]. En especial, el plan debía (i) enfocarse en los trámites de radicación de documentos para reconocimiento de pensión, notificación de actos administrativos que resuelven sobre una solicitud de pensión, y de aquellas diligencias que fueran indispensable para el pago efectivo de la pensión; (ii) comprender un sistema prioritario para las personas en condición de discapacidad, invalidez o con edad igual o superior a 70 años, de modo que no fueran sometidas a filas extensas y; (iii) tomar las previsiones necesarias para no imponer, a través del sistema de turnos, periodos de espera amplios en la radicación de documentos, de manera que el plazo fuera de término que estaban padeciendo los usuarios de la entidad no terminara trasladándose al inicio del proceso[11].

66. Colpensiones reportó en el IP8 un plan de acción que permitiría dar cumplimiento a esta orden. Entre otras cosas, reportó el diseño de acciones para que el tiempo de espera máximo en las oficinas fuera de 45 minutos. Luego, en los diferentes IP señaló los avances de implementación del plan y las acciones para medir tiempos, movimientos y afluencia. En el IP12 reportó, entre otras cosas, que gracias al procedimiento, el tiempo de atención en 8 oficinas escogidas era de 19 minutos; se reportó también la implementación del sistema de seguimiento y la medición de tiempo para el modelo de atención prioritaria a personas en condición de discapacidad o mayores de 70 años; de igual forma la entidad indicó que el sistema de administración de turnos para radicación por prioridad se implementó dando como resultado una mejor distribución de cargas en los agentes de servicio y disminuyendo los tiempos de espera de los ciudadanos.

67. Revisado los IP 8, 9, 10, 11 y 12 la Sala constata la implementación del plan de acción para mejorar la atención de los usuarios en las oficinas de la entidad. El sistema sigue los lineamientos dispuesto en el Auto 320 de 2013, por lo tanto la Corte declarará cumplida esta orden.

Análisis del grado de cumplimiento de la orden de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para satisfacer las metas propuestas a 31 de julio de 2014.

68. En el Auto 110 de 2013 la Corte advirtió a Colpensiones que debía adoptar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013. En el seguimiento efectuado en el Auto 320 de 2013 el Tribunal resaltó los importantes y variados esfuerzos reportados por la entidad en sus IP, pero declaró incumplida la obligación de suficiencia de presupuesto, personal e infraestructura en tanto no se logró superar el estado de cosas inconstitucionales en relación con las personas que radicaron sus solicitudes ante el ISS y por el contrario el escenario de vulneración iusfundamental se extendió a los usuarios que realizaron sus peticiones directamente ante Colpensiones (f.j. 57, 58 y 61).

69. En vista de lo anterior, en la misma providencia el Tribunal ordenó a

Colpensiones asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas propuestas a 28 de marzo de 2014 y el 31 de julio del mismo año, así como los fines constitucionales que justificaron la nueva suspensión de sanciones por desacato a tutelas concedida en el Auto 320 de 2013, esto es, “buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y; (...) propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de las operaciones de Colpensiones”, entre otros (A320/13, f.j.127).

70. En el IP8 del 05 de marzo de 2014 Colpensiones reportó el plan de acción para cumplir con la meta propuesta a 31 de julio de este año, con las respectivas asignaciones presupuestales para el pago del nuevo personal en misión, los nuevos espacios físicos, y la tecnología disputa para el efecto. En total, Colpensiones planteó la necesidad de contratar 500 nuevos operarios, de las cuales 448 trabajarían desde el 1 de abril en la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, y de estos 371 serían nuevos analistas. Este personal se seleccionaría de manera completamente focalizada concentrando los esfuerzos de búsqueda en las universidades con especialidades en seguridad social. “Resultado de la selección focalizada de personal se logró contratar 352 analistas con alguna experiencia en reconocimiento, es decir, el 83% del personal inicialmente identificado como necesario, lo cual se logró tras un proceso de revisión de 16.976 registros ubicando personal con experiencia. En conclusión, en este momento de las 424 personas necesarias para cumplir las metas la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones cuenta con 337, y el último grupo fue contratado el 17 de mayo”.

71. En el IP8 Colpensiones reportó que se asignaron 26.706 millones de pesos para gastos de personal, 4.126 para contar con la infraestructura física y los servicios logísticos para que el personal pueda desarrollar sus labores y 9.341 para mantener y mejorar los servicios asociados a la defensa judicial de la entidad.

72. Bajo tal óptica, si bien la Sala destaca los importantes esfuerzos realizados por Colpensiones dirigidos a la ampliación de su capacidad operativa, declarará parcialmente incumplida la orden bajo análisis en tanto las acciones no fueron suficientes para conjurar el estado de cosas inconstitucionales y satisfacer las metas propuestas a 31 de julio de 2014.

III. DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE SANCIONES POR DESACATO A TUTELAS PRESENTADA EL 02 DE JULIO DE 2014 POR EL PRESIDENTE DE COLPENSIONES.

Antecedentes.

73. Como se indicó, el Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones solicita "protección constitucional frente a las acciones de tutela, desacatos y sanciones sobre solicitudes radicadas ante Colpensiones, hasta el 31 de diciembre de 2014 y las tutelas sobre las cuales se demuestre que no tiene la información necesaria para tomar una decisión de fondo".

74. En criterio de Colpensiones el mecanismo de suspensión de sanciones por desacato empleado en este proceso ha sido útil para la protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas por la transición del administrador del régimen de prima media, y necesario para la puesta al día del sistema y la superación definitiva del estado de masiva infracción constitucional. La entidad presenta como "resultado más importante y altamente significativo de la protección de los derechos fundamentales, que Colpensiones, gracias a la intervención constitucional, pudo gestionar toda la represa del ISS y resolver de fondo los casos sobre los cuales la entidad tenía la información necesaria, tal y como lo informó en la sesión técnica informal del 15 de julio de 2014. La represa correspondía a 347 mil personas esperando una respuesta que ya Colpensiones otorgó".

75. El interviniente argumenta que el grado de cumplimiento dado a las órdenes dictadas por el Tribunal y el despliegue de esfuerzos importantes por parte de la entidad, demuestran que "ha existido una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales". En criterio del solicitante "el atraso estructural del régimen de prima media, que ocasionó el estado de cosas inconstitucional, se superará en el momento en que la administradora tenga estabilizada su operación, cuente con una estructura adecuada a la demanda de los usuarios, y de esta manera demuestre que aquel estado de cosas que generó la violación masiva iusfundamental acreditada en el proceso de revisión constitucional no se repetirá". En ese sentido, la medida solicitada sería

necesaria para responder las peticiones fuera de término radicadas ante Colpensiones, cumplir las sentencias judiciales proferidas en contra del ISS y la nueva administradora, y reforzar el esquema de calidad en el proferimiento de los actos administrativos prestacionales de modo que alcance un nivel óptimo.

76. El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación rindieron concepto en relación con la solicitud de Colpensiones, en los siguientes términos.

Ministerio del Trabajo.

77. En escrito radicado el 16 de julio de 2014 el Ministro Encargado del Trabajo José Noé Ríos Muñoz coadyuvó la solicitud “efectuada a la Sala para que estudien medidas de protección hasta el 31 de diciembre de este año con el propósito de facilitar a Colpensiones ponerse al día”. El Ministerio asegura que “la protección otorgada para solucionar la represa del ISS ha sido efectiva, gracias a la intervención de la Corte dentro del trámite constitucional. Es necesario extenderla hasta diciembre y garantizar que no haya represa por peticiones a Colpensiones y poder iniciar en el 2015 una operación totalmente normalizada”.

Ministerio de Salud y Protección Social.

78. En Sesión Técnica Informal celebrada el 15 de julio de 2014 el Viceministro de Protección Social Norman Julio Muñoz aseveró que el Gobierno Nacional ha coordinado las acciones necesarias con el fin de normalizar el proceso de traslado de expedientes del ISSL a Colpensiones y de reconocimiento pensional. Además, solicitó conceder la suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones con el objeto de finalizar la transición del administrador del régimen de prima media de manera ordenada, tranquila y completa, ampliando la medida de cesación de efectos sancionatorios a los representantes del ISSL.

79. En escrito radicado el 15 de julio de 2014 el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Andrés Restrepo Montoya solicitó acceder a la petición elevada por Colpensiones. Señaló que “al momento de la fase de empalme entre Colpensiones y el ISS se evidenció que hubo una subestimación de los trámites en dicho Instituto (reconocimientos, tutelas, fallos judiciales, notificaciones, solicitudes de historias laborales), en razón de lo cual, Colpensiones recibió 347.008 expedientes, esto es cuatro veces más de lo esperado, dado que en realidad se estimaba recibir unos 80.000 expedientes aproximadamente. Adicionalmente, desde su entrada en operación, la nueva entidad ha recibido un 387.15% más de solicitudes que las recibidas en un mismo periodo por el ISS. Estas contingencias hicieron que la infraestructura física, tecnológica y el personal previsto tanto en el ISS en Liquidación como en Colpensiones fueran insuficientes para atender todas las necesidades de respuesta, ocasionando retraso en los procesos de entrega”. Puntualizó que “La situación antes descrita derivó en la coyuntura por la que atraviesa hoy Colpensiones, en ese sentido, estamos de acuerdo con la solicitud que eleva esa entidad a la Corte Constitucional, con el fin de ampliar la medida de protección hasta el 31 de diciembre de 2014, pues para esa fecha según la información reportada por la administradora se podrá llegar al cumplimiento de los términos de respuesta de las solicitudes pensionales que actualmente se encuentran en trámite”.

80. Agregó que la Junta Directiva de Colpensiones ha tomado las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes de la Corte. De este modo, “entre el año 2013 y el año 2014 se han aprobado ampliaciones del cupo presupuestal a esa entidad para lograr su estabilización. Es así como en el mes de julio de 2013 se aprobó un presupuesto adicional de dos mil millones doscientos treinta y un mil pesos (2.931.000.000) para ampliar la capacidad del Data Center y para lograr la vinculación de 100 personas adicionales para reforzar el grupo de reconocimiento. En agosto del mismo año se modificó el presupuesto en nueve mil cuatrocientos diecisiete millones de pesos (9.417.000.000) con el fin de financiar la contratación de 320 personas más para el Grupo de Reconocimiento de Prestaciones. En el mes de febrero del año en curso, Colpensiones presentó a la Junta Directiva una modificación presupuestal para cumplir con lo ordenado en el Auto 320 de la Corte Constitucional, cuya modificación por valor total de veintiocho mil trescientos cincuenta y cinco millones de pesos (\$28.355.100.000) fue aprobada por la

Junta directiva con el propósito de mantener la operación del personal ya contratado, aumentar la capacidad operativa a 500 trabajadores para cumplir con la meta establecida al 31 de julio de 2013 y atender los requerimientos adicionales asociados a una adecuada defensa jurídica. Como se evidencia, se han apropiado los recursos necesarios para lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, razón por la cual a la fecha el total de trabajadores en misión autorizados entre el 2013 y el 2014 asciende a 1.380. Dicha planta espera mantenerse hasta diciembre de 2014 teniendo en cuenta las necesidades de la entidad. Es de anotar que fueron presupuestados para personal adicional, para estos dos años, ochenta mil ochocientos sesenta y un millones de pesos (\$80.861.000.000), de los cuales se han ejecutado a la fecha cincuenta y seis mil veintiún millones quinientos mil pesos (\$56.021.500.000)".

Superintendencia Financiera de Colombia.

81. En escrito presentado el 29 de julio de 2014 el Superintendente Financiero de Colombia Gerardo Hernández Correa destacó que "la medida de protección otorgada por la Corte Constitucional a Colpensiones ha sido realmente útil para la protección de los derechos fundamentales, pues dicha medida le ha permitido a Colpensiones gestionar las 347.000 solicitudes de los afiliados cuya situación se encontraba pendiente de decisión por parte del ISS antes de su liquidación. Así mismo, cabe resaltar que la repesa que tiene Colpensiones en la atención de las solicitudes que le han sido radicadas desde su entrada en operación, obedece no sólo al incremento significativo del número de solicitudes que inicialmente se había informado se encontraban pendientes de decidir por parte de ISS antes de su liquidación, sino también a las dificultades que ha encontrado para la contratación de personal capacitado para atender el proceso de reconocimiento de prestaciones económicas".

82. El interviniente apoyó la solicitud de Colpensiones, pues "revisado el modelo mediante el cual Colpensiones estimó la cantidad de solicitudes decididas mes a mes, teniendo en cuenta la planta actual de personal, las solicitudes pendientes de decidir a junio 30 de 2014 y las que proyecta recibir entre julio y noviembre del presente año, estimaciones que consideramos plausibles, creemos que el término del 31 de diciembre de 2014 propuesto por la administradora para superar el atraso estructural del Régimen de Prima Media resulta razonable". No obstante, precisó que "con el fin de garantizar la calidad de sus decisiones, reiteramos la necesidad de efectuar los ajustes definitivos a los distintos

procesos, desarrollo y aplicativos para subsanar los cuestionamientos de calidad observados por los entes de control y supervisión”.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

83. En escrito del 17 de julio de 2014 Luisa Alexandra Torres Acosta actuando como Directora de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado coadyuvó la petición de suspensión de sanciones por desacato. Consideró que “en el marco del plan presentado por Colpensiones, y dadas las circunstancias advertidas en este proceso, dicha extensión del plazo permitiría mejores condiciones para que Colpensiones pueda descargar sus obligaciones dentro de los lineamientos ya previstos por la Corte Constitucional en los Autos 110 y 320 de 2013. En especial, permitiría mantener y sobre todo concentrar los recursos técnicos y humanos de la entidad en la tarea de terminar de evacuar la repesa de los expedientes provenientes del Seguro Social en liquidación, y sobre todo ponerse al día con sus obligaciones en relación con nuevas solicitudes, tal y como le corresponde como actual entidad encargada de administrar el régimen de prima media. La extensión de dicho plazo, encuentra justificación en la buena gestión de Colpensiones, reflejada en los indicadores contenidos en los informes periódicos y en el memorial del 1 de julio de 2014, donde se eleva la “solicitud especial” de marras”.

84. Para la Agencia “Esto permitiría que Colpensiones concentre su acción institucional en la solución, lo más pronto posible, de todas las solicitudes de los ciudadanos dentro del régimen de prima media, y no tenga que, por un lado, destinar una porción importante de sus recursos a la defensa jurídica de la entidad y de sus funcionarios en asuntos relacionados con desacatos y sanciones por incumplimiento de órdenes de tutela, por un lado, o por el otro, verse en la difícil situación de falta de personal justo cuando la puesta al día del régimen de prima media sea una realidad”.

Contraloría General de la República.

85. En la Sesión Técnica Informal del 15 de julio de 2014 la señora Contralora General de la República Sandra Morelli Rico estimó procedente la suspensión de sanciones por desacato solicitada por Colpensiones, en tanto era necesario evitar la interrupción del proceso emprendido por el ISSL y Colpensiones para superar

el estado de cosas inconstitucionales. Sin embargo, consideró que una eventual medida de suspensión debería estar condicionada a la protección priorizada del mínimo vital, la superación de las dificultades presentes en la calidad de los actos administrativos y la adopción de cautelas suficientes que eviten una nueva petición de interrupción de efectos de las sanciones por desacato a tutelas.

86. En la misma línea, en escrito radicado el 15 de agosto de 2014 la Vicecontralora General de la República Ligia Helena Borrero Restrepo y el Contralor Delegado para el Sector Social Carlos Eduardo Umaña Lizarazo señalaron que consideraban “de recibo la extensión de la protección dada por la Corte hasta diciembre 31 del presente año en aras de que la entidad cuente con el tiempo que le permita de una vez por todas abordar el cumplimiento de sus funciones sin cargar con el atraso estructural del ISS o el que generó mientras atendía la recepción del ISS. No obstante consideramos que el enfoque de obtener este tiempo extra no debe orientarse exclusivamente a acabar de resolver las solicitudes de reconocimiento en trámite, como quiera que sólo estaríamos hablando de una solución coyuntural. Estimamos que esta autorización debe ir acompañada de un plan de acción tendiente a corregir los graves problemas de comunicación y atención efectiva de las solicitudes de los usuarios, que estuvo muy bien explicada por la Procuraduría. Son graves los problemas en la liquidación de las pensiones y en la calidad de la información y conformación de la historia laboral. No encuentra la Contraloría que exista hoy una solución efectiva y completa a este respecto. Nada obtenemos como país si la administradora del Régimen de Prima Media está al día en sus trámites desde un ámbito eminentemente formal, pero las pensiones que se reconocen, liquidan o niegan no corresponden a las cotizaciones y derechos reales de los afiliados. No encuentra la Contraloría que sobre esta materia existan planes de acción detallados con metas concretas. Los sistemas de información, bases de datos y software utilizado para estos efectos aún carecen de la integridad y completitud necesarios para cumplir los objetivos del Estado Social de Derecho en materia pensional”.

Defensoría

del

Pueblo.

87. En escrito del 28 de julio de 2014 el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social Norberto Acosta Rubio apoyó la solicitud formulada por el Presidente de Colpensiones. Aseguró que “la situación actual de Colpensiones nos pone en un escenario similar, al presentado con el inicio de la liquidación del ISS y la obligación de Colpensiones de asumir todos sus procesos, pues aunque

si bien es cierto, Colpensiones actualmente se encuentra mejor organizada, que en el inicio de su operación, cuenta con una repesa propia significativa, que dificulta su gestión y genera desconocimiento de derechos fundamentales". Empero, precisó que "la prórroga para resolver las solicitudes que a diario recibe Colpensiones en sus instalaciones, no debe ir más allá del 31 de diciembre de 2014, ya que no se puede continuar limitando las acciones para hacer efectivo los derechos fundamentales de forma indeterminada".

Procuraduría General de la Nación.

88. En escrito del 31 de julio de 2014 el Procurador Delegado para el Trabajo y Seguridad Social Encargado Álvaro José Martínez Roa apoyó la suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones, siempre y cuando la entidad adopte las medidas necesarias para superar las dificultades observadas en el proceso de transición. En ese sentido, luego de referirse ampliamente a las diversas fallas presentes en la operación del nuevo administrador del régimen de prima media, el interviniente señaló que "esta Delegada de la Procuraduría General de la Nación reitera lo dicho en informes anteriores, que reconoce el compromiso que existe por parte del Sr. Presidente de Colpensiones y del ISSL, para superar el atraso estructural del Régimen de Prima Media. En cuanto a la prórroga solicitada por parte del señor presidente de Colpensiones y el Apoderado General del ISS en Liquidación, consideramos que es viable su petición, siempre y cuando Colpensiones corrija las inconsistencias y revise las resoluciones ajenas a todo principio de legalidad, desconociendo derechos adquiridos de los usuarios y arriesgando la estabilidad jurídica del sistema".

Decisión sobre la suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones.

89. Para resolver es necesario reiterar brevemente los criterios formales y materiales fijados por esta Sala para la procedencia de la prórroga de suspensión de sanciones por desacato a tutelas, en el marco del estado de cosas inconstitucionales verificado en el proceso de la referencia. En Auto 320 de 2013 la Sala Novena de Revisión puntualizó que esta modalidad de intervención iusfundamental es transitoria y excepcional, y que está condicionada a la demostración de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales por parte de las entidades accionadas, lo que

incluye acreditar el despliegue de esfuerzos importantes, idóneos y suficientes para superar el escenario de infracción iusfundamental. La Corte resaltó que estas exigencias son consecuencia de la importancia que tienen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico y del lugar privilegiado que ocupa la acción de tutela como su más importante mecanismo de defensa y garantía (A320/13, f.j. 105).

90. Asimismo, el Tribunal insistió en que toda intervención que implique la restricción de un derecho fundamental, y especialmente el de acción de tutela, debe estar suficientemente sustentada y soportada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, debe tratarse de una medida encaminada a la consecución de fines constitucionalmente imperiosos; idónea o apta para lograr el cometido constitucional propuesto; necesaria, esto es, su empleo debe ser ineludible para alcanzar el cometido superior y representar la menos restrictiva entre todas las medidas posibles y; proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios esperados han de superar los perjuicios que la misma implique para el titular del derecho y la sociedad (A320/13, f.j. 108).

91. La Corporación enfatizó que la solicitud de interrupción de sanciones por desacato a tutelas requiere un esfuerzo argumentativo importante, pues en modo alguno representa un asunto menor ya que restringe los derechos fundamentales a la acción de tutela, al acceso a la administración de justicia y los bienes constitucionales amparados por la decisión judicial afectada con la suspensión (A320/13, f.j. 105). Reiteró que para evitar que la cesación de efectos de las sanciones por desacato se transforme en un instrumento permanente, su eventual prórroga necesariamente debe ser transitoria, contemplar periodos preestablecidos de restricción y estar condicionada a la acreditación de esfuerzos significativos por parte de la entidad accionada, dirigidos a la superación del estado de cosas inconstitucionales (A320, f.j.115).

92. Bajo tal marco, el seguimiento realizado en esta oportunidad al cumplimiento del Auto 320 de 2013 demostró a la Corte la persistencia de un estado de cosas inconstitucionales. En particular, preocupa profundamente el incumplimiento de las órdenes de calidad en los actos administrativos prestacionales y de respuesta pronta de las sentencias judiciales ordinarias y contenciosas administrativas que condenaron al reconocimiento de una prestación.

93. Pese a lo anterior, un análisis conjunto de las actuaciones de Colpensiones y los resultados alcanzados por la entidad, acreditan que su actual Presidente y el Gobierno Nacional han observado una conducta adecuada en el presente corte de seguimiento, dirigida a la superación del estado de cosas inconstitucionales verificado a partir del Auto 110 de 2013.

94. De este modo, (i) para la Sala representa un resultado importante la respuesta otorgada a las peticiones prestacionales radicadas ante el extinto Instituto de Seguros Sociales, las que alcanzaron un volumen de 337.008 y superaron con amplitud las 80.000 peticiones proyectadas al inicio de la transición. Asimismo, la Sala resalta (ii) los esfuerzos desplegados para ampliar la capacidad de respuesta de Colpensiones mediante la contratación de 1.380 operadores adicionales y la realización de los ajustes necesarios en su infraestructura para soportarlos; (iii) la autorización de 80.861.000.000 millones de pesos por la Junta Directiva de la entidad para cumplir las órdenes dispuestas en los Autos 110 y 320 de 2013, de los que se han ejecutado hasta la fecha 56.021.500; (iii) la realización de acciones importantes para mejorar la calidad de las decisiones prestacionales mediante la creación de grupos especializados de trabajo y la reorganización del modelo operacional de la línea de producción a través de puntos de control al inicio, durante y al final del proceso de decisión; (iv) el rediseño del servicio de atención al usuario en las oficinas de la entidad, otorgando prelación a las personas en condición de discapacidad y en avanzada edad; (v) la colaboración constante con los órganos de control por medio de las mesas técnicas instaladas con la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación y; (vi) el inicio de aplicación de un trámite preferencial para las solicitudes de las personas que padecen enfermedades catastróficas y de alto costo.

95. Acreditado el anterior requisito, el Tribunal considera que se mantienen vigentes los fines constitucionales que sustentaron el otorgamiento de la medida de suspensión de sanciones por desacato en el Auto 320 de 2013. Así las cosas, al igual que en esa ocasión la presente medida de suspensión busca "(i) garantizar en un escenario de equidad la respuesta de las peticiones y el cumplimiento de las órdenes judiciales que protegieron los derechos de los usuarios de la entidad, a través de la modulación del flujo de respuesta de Colpensiones en armonía con el principio de igualdad ante las cargas públicas; (ii) renovar la eficacia e idoneidad de la acción de tutela como medio de salvaguarda de los derechos fundamentales; (iii) buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y;

(iv) propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de las operaciones de Colpensiones”.

96. En la misma dirección, la Corte toma en consideración en esta oportunidad (i) la posición del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, quienes acompañaron la solicitud de suspensión de sanciones por desacato elevada por Colpensiones y; (ii) el informe rendido por la Superintendencia Financiera de Colombia, que ante requerimiento elevado por la Sala sobre la plausibilidad de satisfacción de las metas propuestas por Colpensiones a 31 de diciembre de 2014, conceptuó favorablemente.

97. Atendiendo a lo expuesto, la Sala descarta en esta oportunidad la aplicación de una modalidad de intervención constitucional más intensa como la descrita en los numerales 102 y 103 de la parte motiva del Auto 320 de 2013, y en su lugar accederá a la interrupción de efectos de las sanciones por desacato pedida por Colpensiones. Para ello establecerá la idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta de cada una de las peticiones de la entidad.

98. Colpensiones pide suspender la ejecutoria de las sanciones por desacato a tutelas dictadas en su contra por el incumplimiento en los términos legales de respuesta de las siguientes solicitudes: (i) hasta el 31 de octubre de 2014 para las peticiones radicadas ante Colpensiones alusivas a pensiones, auxilios funerarios e indemnizaciones sustitutivas y; (ii) hasta el 31 de diciembre de 2014 para las peticiones relacionadas con reliquidaciones, retroactivos, incrementos, recursos administrativos, acatamiento de sentencias ordinarias o contenciosas administrativas y acciones de tutela sobre las que no exista información suficiente para su cumplimiento.

99. En relación con la primera petición la Sala considera que si bien la medida es idónea para generar un ambiente operacional propicio para alcanzar los logros propuestos por Colpensiones, no es necesaria ni proporcional en tanto (i) las peticiones de este grupo poblacional guardan prioridad importante al tratarse de prestaciones que buscan salvaguardar el mínimo vital; (ii) las solicitudes de pensión de vejez e invalidez fuera de término mostraron incrementos

significativos entre enero y julio de 2014; (iii) las acciones de tutela formuladas en contra de la entidad por el desconocimiento de los tiempos de respuesta de estas peticiones es bajo al no superar las 2.259 según datos aportados por la entidad y; (iv) la entidad no demostró que el acumulado pendiente de atención impacte de forma gravosa su capacidad de respuesta.

100. En ese orden de ideas, la Sala no accederá a la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dictadas en contra de Colpensiones referidas al desconocimiento de los tiempos legales de respuesta de solicitudes de pensión y de cumplimiento de sentencias judiciales alusivas a dichas prestaciones.

101. Por el contrario, el Tribunal estima que la segunda petición de Colpensiones es parcialmente procedente. En efecto, la medida de suspensión de sanciones por desacato a tutelas concedidas por violación de los tiempos legales de respuesta de solicitudes de reliquidación, retroactivos, incrementos y recursos administrativos de personas que están percibiendo materialmente una mesada pensional, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

102. Es idónea y necesaria en tanto genera un ambiente propicio para la satisfacción de las metas propuestas a octubre y diciembre de 2014. De este modo, la interrupción de efectos de las sanciones por desacato de estos colectivos facilita la aplicación del principio de equidad ante las cargas públicas, permite destinar una mayor capacidad de respuesta a trámites prioritarios como los alusivos al reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, recursos administrativos formulados por personas que no están recibiendo el pago de una pensión, o asuntos relacionados con el subsidio a la cotización.

103. Igualmente, la medida es proporcional en sentido escrito en tanto los solicitantes de reliquidación, retroactivo, reajuste e incremento pensional actualmente se encuentran disfrutando de un ingreso periódico que les permite satisfacer su mínimo vital cuantitativo. Igual sucede con las personas que si bien formularon recursos administrativos contras decisiones prestacionales, se encuentran incluidas en nómina o están recibiendo el pago de una mesada pensional.

104. En esa dirección, la Sala accederá a la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dictadas en contra de Colpensiones por el desconocimiento de los tiempos legales de respuesta de las anteriores solicitudes y recursos, así como las relativas al cumplimiento de sentencias judiciales alusivas a dichas prestaciones.

105. En suma, la Corte Constitucional accederá a la suspensión de la sanción por desacato pedida por Colpensiones, en los siguientes términos:

Cuadro único

Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por desacato a sentencias de tutela impuestas en contra de los servidores públicos de Colpensiones, que se refieran a las siguientes prestaciones y trámites:

Trámites

1. Peticiones de incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional, radicadas ante Colpensiones.

2. Recursos administrativos formulados contra actos administrativos prestacionales de Colpensiones, alusivos a personas que se encuentran incluidas en nómina y que están recibiendo el pago de una mesada pensional.

3. Peticiones de cumplimiento de sentencias judiciales ordinarias, contencioso administrativas o de tutela, que ordenaron al ISS o Colpensiones el pago de un incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional.

Término de suspensión

Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por desacato hasta el 31 de diciembre de 2014.

La suspensión procederá siempre y cuando los accionantes estén incluidos en nómina y se encuentren recibiendo materialmente el pago de una mesada pensional.

106. Igualmente, la suspensión de sanciones por desacato decretada en este proceso no procederá frente a las sentencias de tutela alusivas a los siguientes trámites: 1) peticiones de reconocimiento de prestaciones económicas radicadas en el Instituto de Seguros Sociales-pensión, reliquidación, retroactivo, reajuste o incremento pensional, indemnización sustitutiva de la pensión o auxilio funerario-; 2) peticiones de reconocimiento de pensión, indemnización sustitutiva de la pensión o auxilio funerario radicadas ante Colpensiones; 3) peticiones u órdenes de cumplimiento de sentencias judiciales proferidas en contra de Colpensiones o el ISS referidas al reconocimiento de una pensión, indemnización sustitutiva de la pensión o auxilio funerario y; 4) en general las no contenidas en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia.

107. En la parte resolutive de la presente decisión la Corte fijará las reglas jurisprudenciales pertinentes para dar aplicación a la medida de suspensión de sanciones por desacato a tutelas.

Síntesis de los plazos otorgados a Colpensiones para la respuesta de peticiones y el cumplimiento de los fallos judiciales.

108. Bajo el anterior marco, las obligaciones de Colpensiones en relación con los plazos de contestación de las solicitudes radicadas ante el ISS y el nuevo administrador del régimen de prima media, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

109. En lo concerniente al acumulado de solicitudes prestacionales radicadas ante el ISS, Colpensiones debe responder inmediatamente todas las peticiones ya que no se concedió prórroga para su respuesta, en especial, las de pensión en cualquiera de sus modalidades, auxilio funerario, indemnización sustitutiva de la pensión, incremento, reajuste, retroactivo o reliquidación pensional.

110. A su turno, frente a las peticiones prestacionales radicadas directamente ante Colpensiones y que progresivamente se encuentren fuera de término, la entidad debe; (i) responder inmediatamente las solicitudes de pensión, auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión pues no se prorrogó su fecha de contestación y; (ii) responder a 31 de diciembre de 2014 las peticiones de incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional. En esa misma fecha Colpensiones deberá estar en capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectúen ante ella.

111. Igualmente, en los términos antes indicados y de acuerdo con la respectiva prestación, Colpensiones debe notificar el acto administrativo, incluir en nómina y pagar efectivamente las prestaciones que se concedan; responder los recursos administrativos y responder las distintas clases de derechos de petición.

112. En relación con las peticiones de cumplimiento de sentencias judiciales ordinarias, contencioso administrativas y de tutela proferidas en contra del ISS o Colpensiones, deben resolverse en el mismo término dispuesto para las peticiones prestacionales (Supra 109 y 110). En particular, las sentencias, condenas u órdenes judiciales alusivas a incremento, reajuste, retroactivo o reliquidación pensional, podrán satisfacerse hasta el 31 de diciembre de 2014, inclusive.

IV. MEDIDAS PROCEDENTES ANTE LOS INCUMPLIMIENTOS VERIFICADOS EN ESTA PROVIDENCIA.

Incumplimiento de las órdenes de calidad de los actos administrativos y de acatamiento integral de los fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos.

113. Esta Sala de la Corte considera que el incumplimiento de las órdenes de aseguramiento de la calidad de los actos administrativos prestacionales y de acatamiento oportuno de los fallos judiciales ordinarios y contenciosos administrativos tienen una connotación grave en tanto (i) se trata de una situación reiterada pues en el Auto 320 de 2013 ya se había declarado la inobservancia de estas órdenes; (ii) la corrección de los actos administrativos en sus componentes de completitud de la historia laboral y respeto por los presupuestos sustantivos del derecho de petición son aspectos esenciales de las decisiones prestacionales del sistema de seguridad social en pensiones[12]; (iii) en el Auto 320 de 2013 la Corporación dispuso la priorización en el cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contenciosos, pues los actores han soportado el tiempo de espera de los procesos administrativo y judicial[13]; (iv) a partir del auto de 18 de julio de 2013 y siguientes esta Sala ha venido impartiendo órdenes relacionadas con la completitud de las historias laborales y la calidad de los actos administrativos sin que se observe la superación de esta problemática; (vi) si bien se advierten ciertos avances y esfuerzos importantes desplegados por el actual Presidente de Colpensiones para ampliar la capacidad de atención de las sentencias judiciales y corregir las dificultades en la calidad de los actos administrativos, persisten serias dificultades en estos escenarios a pesar de los plazos otorgados por la Corte para su corrección.

114. Teniendo en cuenta lo anterior y el tiempo transcurrido desde la comunicación del Auto 110 de 2013, la Sala adoptará las siguientes decisiones:

Primera.

115. En términos generales esta Sala de la Corte destaca la diligencia del actual Presidente de Colpensiones en la adopción de importantes medidas tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucionales verificado a partir del Auto 110 de 2013. La Sala también comprende que (i) los problemas de calidad no se presentan en todos los actos administrativos prestacionales; (ii) las profundas falencias en la administración de las historias laborales por parte del extinto Instituto de Seguros Sociales ocasiona serias carencias de información y calidad en los actos administrativos de Colpensiones y; (iii) el flujo de sentencias provenientes del ISS ha observado un comportamiento inestable que obstaculiza la estimación y gestión de los recursos necesarios para su satisfacción.

116. Sin embargo, el reiterado incumplimiento de las órdenes de calidad en los actos administrativos y de acatamiento oportuno de las sentencias judiciales que ordenaron el reconocimiento de una pensión[14], aunado a la obligación que recae en el responsable de Colpensiones en la corrección de las mencionadas fallas, impone a esta Sala la necesidad de iniciar trámite incidental de desacato en su contra[15], con miras a verificar o descartar su responsabilidad objetiva y subjetiva frente a la falta de superación de las dificultades existentes en la materia[16].

117. En ese orden de ideas, dentro de los veinte días siguientes a la comunicación de esta providencia el incidentado deberá rendir informe a la Sala Novena de Revisión señalando los argumentos de defensa que estime pertinentes. Adicionalmente, indicará las razones específicas que en su criterio han impedido la corrección definitiva de las fallas presentes en la satisfacción de las mencionadas órdenes.

Segunda.

118. La Corte requiere al Presidente de Colpensiones para que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia dé estricto cumplimiento a las órdenes generales y específicas relacionadas con estas obligaciones contenidas en los Autos 110 y 320 de 2013 y 130 de 2014. Así, deberá tomar medidas efectivas para (i) corregir rápidamente los problemas de calidad de los actos administrativos prestacionales identificados por esta Corte y los órganos de control y supervisión; (ii) garantizar 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; (iii) asegurar que la respuesta a las peticiones prestacionales sea motivada, eficaz, pertinente, de fondo y congruente con lo pedido; (iv) profundizar el acatamiento del numeral segundo de la parte resolutive del Auto 130 de 2014 en armonía con lo dispuesto en el numeral 13 de la parte motiva de dicha providencia; (v) atender oportunamente las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia; (vi) corregir las fallas operacionales de manera global o estructural, y no solo por demanda individual de los usuarios caso por caso; (vii) flexibilizar y agilizar intensamente el proceso de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos; (viii) solicitar a los usuarios únicamente los documentos que por ley le son exigibles para la respuesta de las

solicitudes prestacionales o el cumplimiento de los fallos judiciales; (ix) iniciar de oficio el trámite de cumplimiento de fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica tan pronto quede en firme la providencia, incluso si su acatamiento no ha sido objeto de acción de tutela o proceso ejecutivo y; (x) realizar ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y los jueces ordinarios de la especialidad laboral, las solicitudes, recomendaciones o requerimientos procedentes para agilizar el trámite de cumplimiento de sentencias judiciales y remover los obstáculos estructurales y concretos presentes en dicho trámite.

Tercera.

119. Dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término concedido en el numeral anterior, el Presidente de Colpensiones rendirá informe especial a la Corte Constitucional dando cuenta del acatamiento de lo dispuesto en dicha orden, y de los resultados concretos obtenidos, confrontándolos específicamente con las fallas indicadas por los órganos de control y supervisión en este trámite. De encontrar barreras que impidan materializar las órdenes de calidad de los actos administrativos y de cumplimiento oportuno de los fallos judiciales por ser su remoción competencia de otras entidades o funcionarios o por tratarse de problemas estructurales del sistema general de pensiones, el interviniente explicará la situación y efectuará las recomendaciones que encuentre pertinentes.

120. Copia del escrito se radicará ante la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, para que dentro de los diez días siguientes al recibo del documento conceptúen a la Corte sobre la superación o persistencia de las fallas relativas a la calidad de los actos administrativos y el cumplimiento de los fallos judiciales. En el evento de advertir la persistencia grave de problemas de calidad de los actos administrativos y de incumplimiento de los fallos judiciales, los órganos de control y supervisión, atendiendo a su criterio, recomendarán a esta Sala mantener o levantar la suspensión de sanciones por desacato contenida en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia[17] y efectuarán las demás observaciones que estimen pertinentes.

Cuarta.

121. Tomando en consideración que las responsables directas de las áreas de (i) resolución de peticiones de prestaciones económicas encargada de proferir actos administrativos prestacionales; (ii) impulso en el cumplimiento de fallos judiciales de prestaciones económicas o preparación de sentencias para su acatamiento y; (iii) cumplimiento de fallos judiciales de prestaciones económicas, podrían estar comprometidas en la vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios de Colpensiones, y en particular en la persistencia de los problemas referidos a la calidad de los actos administrativos prestacionales y el cumplimiento oportuno de los fallos judiciales ordinarios o contencioso administrativos, la Sala dispondrá su vinculación al trámite constitucional de la referencia en tanto podrían verse afectadas por las decisiones que se proferirán en este proceso[18]. Para tales efectos la Corte les remitirá copia de los informes presentados los días 14, 25 y 31 de julio de 2014 por la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; los días 30 de mayo, 18 y 20 de junio y 16 de julio de 2014 por el Superintendente Financiero de Colombia; los días 30 de mayo y 15 de agosto de 2014 por la Vicecontralora General de la República y el Contralor Delegado para el Sector Social y; el día 05 de junio de 2014 por el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social. Asimismo, se remitirá copia del video y audio de la Sesión Técnica Informal del 15 de julio de 2014.

122. Dentro de los veinte días siguientes a la comunicación de la providencia, las vinculadas podrán ejercer el derecho de contradicción y presentar los argumentos y pruebas que estimen pertinentes para su defensa.

Quinta.

123. El Tribunal también 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, deberán verificar que el acto administrativo que hubiere dado cumplimiento al fallo de tutela reúna las características de motivación,

eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido[19]. Lo anterior de conformidad con los criterios sustanciales del derecho fundamental de petición[20] y la distinción jurisprudencial entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido[21]. De encontrar insatisfechos estos requisitos, el juez declarará el incumplimiento de la sentencia de tutela y tomará las medidas de cumplimiento y de desacato procedentes contra el servidor público que suscribió el acto administrativo. De persistir el incumplimiento, procederá contra el Presidente de Colpensiones.

124. Asimismo, al otorgar tutela constitucional por aspectos relacionados con el cumplimiento de un fallo judicial ordinario o contencioso administrativo, el juez del caso concreto (i) solicitará colaboración al juzgado respectivo para que dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la providencia desarchive el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento. Esta solicitud no alterará la competencia ni el reparto dispuesto para las acciones de tutela formuladas contra Colpensiones, en tanto la demanda no se interponga contra el juzgado que custodia el expediente; (ii) ordenará a Colpensiones que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la sentencia de tutela solicite al actor únicamente los documentos que por ley le corresponde aportar a la parte demandante para el acatamiento del fallo ordinario o contencioso y; (iii) ordenará a Colpensiones cumplir el fallo ordinario o contencioso en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia.

Incumplimiento de las órdenes de respetar los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones y los recursos administrativos formulados contra la entidad.

125. En relación con el incumplimiento de estas órdenes la Sala se abstendrá de iniciar trámite incidental de desacato en tanto (i) observó la adopción de medidas significativas para la superación de esta problemática, en especial la ampliación del personal e infraestructura disponible para atender estas solicitudes; (ii) encuentra parcialmente justificados los incumplimientos en esta área debido a que el elevado cúmulo de trámites provenientes del ISS ha impactado la operación de Colpensiones, a pesar de los esfuerzos realizados en ampliación de personal e infraestructura por la entidad y; (iii) ante requerimiento de esta Corte la Superintendencia Financiera de Colombia estimó la factibilidad de cumplimiento de las metas propuestas por Colpensiones a octubre y diciembre de 2014 con el personal y la infraestructura actual,

conceptuando

favorablemente.

126. En su lugar, la Sala adoptará las siguientes decisiones:

Sexta.

127. Dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el Presidente de Colpensiones deberá tomar las medidas necesarias para (i) cumplir en condiciones de calidad los plazos dispuestos en los numerales 105 y 108 a 112 de la parte motiva de este auto, y en general para poner al día el régimen de prima media a 31 de diciembre de 2014, de modo que la entidad respete los tiempos legales de respuesta de las peticiones y de resolución de los recursos administrativos, cumpla oportunamente los fallos judiciales ordinarios, contencioso administrativos y de tutela, y notifique e incluya en nómina prontamente las prestaciones reconocidas y; (ii) agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento y pago de las prestaciones, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto deberá iniciar las actuaciones administrativas o judiciales pertinentes.

Séptima.

128. Dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el Presidente de Colpensiones en el marco de sus funciones y competencias deberá tomar las medidas necesarias y conexas para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para cumplir en condiciones de calidad los plazos dispuestos para la puesta al día del régimen de prima media a 31 de diciembre de 2014. Igualmente, el Presidente de Colpensiones deberá adoptar las medidas indispensables que le permitan a la entidad continuar llevando a cabo las acciones que ha venido desarrollando para superar el estado de cosas inconstitucionales, y en particular para no disminuir el personal y la infraestructura física y tecnológica incorporada de forma transitoria, en tanto ella resulte necesaria para satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014 y evite la pérdida de la curva de aprendizaje alcanzada por los operarios.

Octava.

129. Dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia Colpensiones deberá adoptar las medidas necesarias para (i) dar cumplimiento a la priorización dispuesta en el numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013; (ii) aplicar a las peticiones prestacionales de pensión o de indemnización sustitutiva de la pensión de las personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo o de las que tengan una edad igual o superior a 70 años, el plazo de respuesta dispuesto para las solicitudes de pensión de sobrevivientes contemplado en el artículo 1 de la Ley 717 de 2001 y; (iii) dar la máxima prioridad al cumplimiento de fallos judiciales de demandantes que padezcan enfermedades catastróficas, de alto costo o similares, o las que tengan una edad igual o superior a 70 años.

Novena.

130. Según se indicó en esta providencia, para agilizar la respuesta de las peticiones prestacionales la Corte ordenó a Colpensiones en el Auto 320 de 2013 aplicar el aparte normativo del artículo 9 de la Ley 797 de 2013 según el cual "Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte" para el reconocimiento y pago de la pensión. En el IP8 del 05 de marzo de 2014 el Presidente de Colpensiones manifestó la aplicación de la legislación frente a los procedimientos financiados mediante bono pensional, pero expuso la imposibilidad de atender la orden de la Corte en relación con la consulta de cuota parte ya que la Circular Conjunta 069 de 2008 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Protección Social contenía un trámite de consulta de cuota parte que lo impedía.

131. Luego de practicar pruebas en relación con las consecuencias fácticas del procedimiento de consulta de cuota parte integrado en la Circular Conjunta 069 de 2008, la Corte concluyó que esta suponía una barrera normativa que lesionaba los derechos fundamentales de petición y seguridad social pues el trámite en ella dispuesta impedía cumplir los plazos de contestación prestacional contemplados en la legislación. De igual modo, en opinión del Tribunal la referida Circular no se adecuaba a la legislación.

132. Por las razones expuestas, en el Auto 130 de 2014 el Tribunal ordenó a Colpensiones aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con el trámite de consulta de cuota parte pensional consagrado en la Circular 069 de 2008, y emplear en su lugar el procedimiento dispuesto para las prestaciones que se financian a través de bono pensional hasta tanto se dictara sentencia en el proceso de la referencia. En la misma decisión, la Corporación exhortó a los referidos ministerios para que dentro del mes siguiente a la comunicación del auto adecuaran las instrucciones técnicas de cobro de cuota parte pensional de manera que el procedimiento no obstaculizara la contestación de la solicitud y el pago efectivo de las prestaciones económicas.[22]

133. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvo de modificar la Circular Conjunta 069 de 2008 argumentando la conformidad de esta con los Decretos que le sirvieron de sustento.

134. Visto lo anterior, la Sala encuentra que con posterioridad al 31 de diciembre de 2014 la anotada Circular podría impactar nuevamente los tiempos legales de respuesta de las solicitudes pensionales financiadas con cuota parte pensional, amenazando los derechos fundamentales de petición y seguridad social, así como la garantía al pago oportuno de las pensiones, pues como quedó demostrado a esta Corte el procedimiento contemplado en la Circular Conjunta 069 de 2008 contribuye al desbordamiento de los plazos plasmados por el legislador para la respuesta a las solicitudes prestacionales.

135. Atendiendo a lo expuesto, y tomando en cuenta que en el Auto 320 de 2013 la Sala ordenó a Colpensiones “agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento o pago de la prestación, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto deberá iniciar las actuaciones administrativas y judiciales pertinentes”, el Tribunal Constitucional ordena a Colpensiones como medida de no repetición y de protección frente a la amenaza de desconocimiento de los tiempos legales de respuesta de las peticiones referidas a prestaciones financiadas mediante cuota parte pensional, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia proceda a iniciar la acción judicial procedente con miras a la declaratoria de nulidad de la Circular Conjunta 069 de 2008, con base en los informes y argumentos que presentó y expuso en su momento a la Sala, así como en los consignados en los numerales 15 a 25 del Auto 130 de 2014 y los demás que estime pertinentes.

Décima.

136. Con el objeto de adoptar medidas de no repetición frente a la situación que condujo al estado de cosas constitucionales verificado en el Auto 110 de 2013, el Tribunal le ordenó a Colpensiones en Auto 113 de 2014 la presentación de un informe especial en el que señalara las dificultades encontradas en el trámite de empalme y transición entre el ISSL y Colpensiones, y que contrastara las fallas del ISS con las correcciones efectuadas por la nueva administradora del régimen de prima media, precisando aquellas que persistían. En su escrito la entidad debía formular las recomendaciones que encontrara pertinentes[23].

137. En el documento presentado a la Corte Colpensiones realiza un recuento de las principales fallas detectadas y las medidas que en el ámbito de su competencia ha tomado con el fin de corregir la situación. Con base en ellas, el interviniente realiza varias recomendaciones, entre ellas la siguiente: "luego de un año y 8 meses de operación, Colpensiones cuenta ya con lecciones aprendidas que le permiten identificar la necesidad de re-estructurar la entidad con el fin de evitar que en unos pocos años se vuelva a generar una represa en los trámites de los ciudadanos". Posteriormente, el Presidente de la entidad insiste en la petición de suspensión de sanciones por desacato hasta el 31 de diciembre de 2014, y puntualiza que esta "es necesaria en la medida en que el diseño de planta de personal inicial, tal y como se mostró arriba, no ha sido suficiente para resolver la herencia incierta del ISS sumada a la operación diaria de la entidad. Si en el muy corto plazo no se cuenta con un periodo para estabilizar el personal, y es necesario regresar a la planta original, la entidad puede verse abocada a una nueva represa en la resolución de sus solicitudes propias. Así entonces, paralelamente es necesario que la entidad diseñe una re-estructuración para adecuarse a la nueva situación de radicación de peticiones de prestaciones pensionales, que tal y como se muestra, es diferente a la inicialmente estimada con base en datos del ISS".

138. En la petición de suspensión de sanciones por desacato presenta el 2 de julio de 2014, el Presidente de Colpensiones reitera su solicitud de "En el mediano plazo, impartir lineamientos para una reestructuración de la entidad. Las lecciones aprendidas muestran que la planta original de la entidad no es suficiente para mantener al día el RPM. Tal y como lo preguntó la Corte a Colpensiones en el Auto 113 de 2014 en su fundamento jurídico 3, "La parte final del reporte debe contener un análisis del conjunto de la situación, las conclusiones del estudio y las recomendaciones que se estiman procedentes

para evitar la repetición de la situación de masiva violación iusfundamental acreditada en el trámite de revisión de tutela.” Una primera recomendación, presentada en el Informe Especial como respuesta a este Auto, muestra que Colpensiones se basó en una planta para resolver cerca de 20.000 solicitudes mensuales, basada en las radicaciones del ISS, y en este momento Colpensiones recibe mensualmente cerca de 36.000 solicitudes por parte de los ciudadanos. Por esto, para evitar que se repita la misma situación, es necesario reestructurar la entidad”.

139. En relación con esta solicitud la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado manifiesta que “Frente a las peticiones relacionadas con la adopción de instrucciones de política pública para la estabilización del régimen de prima media (vinculación de personal adicional, contratación de infraestructura, asignación presupuestal necesaria) y con la formulación, en el mediano plazo, de lineamientos para la reestructuración de la entidad. Esta Agencia Nacional considera que en virtud del estado de cosas inconstitucional advertido por la Corte Constitucional en este asunto (Autos 110 y 320 de 2013) le corresponde a la Corte Constitucional concentrar los esfuerzos institucionales de todas las entidades del Estado cuyo concurso sea necesario para superarlo (Sentencias T-068 de 1998, consideración 10 y T-025 de 2004, consideración 7), y garantizar así la eficacia de los derechos fundamentales (art. 2 y 86 de la CP). Estima esta Agencia Nacional que, con base en la información técnica demandada por la Corte Constitucional en los 110 y 320 de 2013, y en especial la que ha sido recabada por Colpensiones y allegada al proceso en los informes periódicos, la Corte Constitucional tiene la competencia para indicar unos lineamientos a corto y mediano plazo que permitan, por la vía de la reestructuración de Colpensiones, la satisfacción de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional que estén asociados al reconocimiento, reliquidación y pago de prestaciones económicas dentro del régimen de prima media. Tales lineamientos, que deberán ser atendidos por las entidades competentes en el Alto Gobierno, considera la Agencia, permitirán, en una lógica de colaboración armónica entre las distintas entidades del Estado, que la perversa litigiosidad generada por las dificultades administrativas del entonces Seguro Social no se vuelva a presentar.

140. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó que “para revisar la viabilidad de la reestructuración de Colpensiones, el Ministerio de Hacienda, como miembro de la Junta Directiva, ha solicitado a dicha entidad un estudio técnico mediante el cual se realice un diagnóstico real del estado de solicitudes pensionales al superar la coyuntura ocasionada por el represamiento. En este sentido, es de señalar que cualquier viabilidad deberá contemplar

previamente los mecanismos para atender las necesidades y su horizonte temporal dado que el comportamiento de las reclamaciones pensionales está destinado a estabilizarse en el mediano plazo, lo que deberá ocurrir una vez se cumpla con lo ordenado por la Corte Constitucional sobre el represamiento, se finalice el régimen de transición y se logre una adecuación tecnológica que resulte suficiente para atender automáticamente las solicitudes pensionales venideras”.

141. El Ministerio del Trabajo señaló que “en el seno de la Junta Directiva se ha discutido sobre la necesidad de efectuar una modificación de la estructura de la entidad y la adecuación de la planta de personal para que responda a la estructura propuesta. Esta modificación obedece a que (i) en la operación de la entidad se ha detectado que pueden optimizarse algunos procesos con cambios estructurales permitiendo una mayor eficiencia y a que (ii) el incremento de personal debe responder a los requerimientos de la entidad para soportar su operación cotidiana, toda vez que para la implementación de planes de acción coyunturales no es necesaria la creación de cargos permanentes. Por esta razón, esta Cartera considera que se debe adelantar de manera rápida por parte de Colpensiones el estudio que sustente las modificaciones teniendo en cuenta entre otras cosas las cargas de trabajo, el rediseño de los procesos, la adecuación tecnológica etc.; para que sea estudiado por los órganos competentes y decretado por el Presidente de la República en ejercicio de las competencias constitucionales conferidas por el artículo 189 de la Carta Política”.

142. A su turno, el Superintendente Financiero de Colombia en la Sesión Técnica Informal del 15 de julio de 2014 expresó la necesidad de adoptar medidas de reestructuración de Colpensiones, mientras que en escrito del 16 del mismo mes y año precisó que “En cuanto a lo señalado sobre los cambios en la infraestructura y la eventual reestructuración de la entidad, consideramos que la propuesta presentada por Colpensiones merece la evaluación del Departamento Administrativo de la Función Pública y de los Ministerios de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, en donde se tenga en cuenta que los ajustes realizados hasta el momento a la estructura inicial de Colpensiones obedecen a la situación de represamiento de solicitudes del ISSL y no a una entidad que haya logrado la estabilización de sus procesos y la represa mencionada, situación que deberá contar con la mayor atención y disposición de recursos en el corto plazo”.

143. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social

y el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social han coincidido en resaltar a lo largo del proceso las reiteradas advertencias que efectuaron en su momento al Gobierno Nacional en relación con la insuficiente infraestructura administrativa dispuesta para la entrada en operación de Colpensiones. En la Sesión Técnica Informal del 15 de julio la señora Procuradora fue enfática en la urgencia de adoptar en el corto plazo las medidas tendientes a la reestructuración de la entidad, mientras que en su escrito del día 14 del mismo mes y año señaló que "La estructura de Colpensiones es insuficiente para atender a los usuarios; Colpensiones debe ampliar su capacidad logística y humana con el fin de dar cumplimiento no solo a las solicitudes heredadas del ISS en Liquidación, sino de las propias ya que hay una gran represa propia y por lo tanto, también debe cumplir con las solicitudes radicadas durante la vigencia de Colpensiones ya que existe retraso en las mismas. No es solo ampliar planta sino dependencias que cumplan con todas las obligaciones legales bajo una línea de calidad y de excelencia jurídica". (...) "Respecto a la minimización funcional que se realizó al crear a Colpensiones, diversos estudios, la PGN y en varios debates se advirtió respecto a que la estructura no respondía a las necesidades del Régimen de Prima Media, como remplazo del ISS. El Gobierno está en mora de replantear el objeto, funciones y estructura de la entidad". Igualmente, en la referida Sesión Técnica el Defensor Delegado puntualizó que "el Gobierno Nacional no previó la magnitud del régimen de prima media con prestación definida lo que actualmente hace de Colpensiones una entidad pequeña para el cumplimiento de las funciones que le competen".

144. En la misma dirección, en relación con los problemas estructurales y operacionales de Colpensiones, en escrito radicado ante la Corte Constitucional el 15 de agosto de 2014 la Vicecontralora General de la República Ligia Helena Borrero Restrepo y el Contralor Delegado para Sector Social Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, indicaron que la Contraloría General de la República adelantó actuación especial en sede del ISSL y Colpensiones para las vigencias 2009 a 2013 con el propósito de examinar el proceso de transición y entrega. A partir de los hallazgos "la Contraloría General de la República conceptuó que la gestión en los temas objeto de evaluación, realizada por el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y Colpensiones, no han dado cumplimiento a la normatividad, para el funcionamiento adecuado del Régimen de Prima Media con prestación definida, no obstante que Colpensiones entró en operación cinco (5) años después de su creación, tiempo durante el cual debió estructurarse como la nueva administradora de este régimen, que permitiera conocer desde su interior los principales aspectos que afectaban en el negocio, para concluir en un adecuado traspaso del mismo, han transcurrido aproximadamente 18 meses desde que entró en operación y en la actualidad sigue presentando gravísimos problemas en su gestión misional, cuando el Gobierno le ha destinado considerables recursos para garantizar su operación, sin que a la fecha haya logrado la

normalización del reconocimiento de prestaciones económicas y demás derechos pensionales que afectan tanto al pensionado actual, como a quienes aspiran a una pensión futura, desconociendo los derechos fundamentales amparados por la Constitución Política en el Sistema General de Pensiones”.

145. Añadieron que “Dentro de los resultados del ejercicio de control fiscal se pudo verificar que la totalidad de solicitudes de prestaciones económicas radicadas en promedio mensual de 31.627 (con corte a 31 de julio de 2014), viene superando ampliamente la capacidad de gestión operativa que Colpensiones emplea en decidir dichas solicitudes. Existe un desfase entre la cantidad de productos demandados por los peticionarios y los recursos utilizados para atender dicha producción. Colpensiones está resolviendo en promedio mensual con corte a 31 de julio de 2014, 29.464 solicitudes, es decir, que la represa propia en promedio mensual es de 2.200 solicitudes aproximadamente”.

146. Asimismo, frente a la necesidad de restructuración de la entidad, la Contraloría señaló que el asunto “amerita una importante reflexión sobre la estructura que debe tener el administrador del régimen de prima media en Colombia que viene desde el 2007 planeándose sin que a la fecha el Gobierno Nacional haya dado una respuesta satisfactoria imponiendo más estudios para tales efectos. Corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público darle de una vez por todas una solución estructural a este problema para la satisfacción de los derechos fundamentales. Colpensiones para el año 2013 contaba a 31 de diciembre con 829 trabajadores en misión y para el año 2014 con corte a junio 30 la cifra era de 1241. Lo anterior indica que para mejorar la productividad y cumplir con las metas y plazos establecidos por la Corte Constitucional se vincularon más de 600 trabajadores. Sin embargo, la represa propia ha ido creciendo como quiera que todos los esfuerzos se han dedicado a darle trámite a la represa proveniente del ISS en Liquidación. Los servidores públicos que forman la planta de personal en junio 30 ascendían a 1.111 con un costo mes promedio de \$7.183 millones, lo cual nos indica que el órgano de dirección ha autorizado la contratación de un recurso humano suficiente para darle trámite a las solicitudes represadas y nuevas”.

147. Esta Corte comparte la preocupación manifestada por el Presidente de Colpensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República en relación con la necesidad de tomar medidas urgentes que permitan

conjurar la amenaza que se cierne sobre los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media con prestación definida con posterioridad al 31 de diciembre de 2014, fecha de pérdida de vigencia de la suspensión de sanciones por desacato dictada en la presente providencia.

148. De este modo, la necesidad de implementar medidas que permitan a Colpensiones contar con capacidad de respuesta suficiente para gestionar la demanda de los usuarios ha sido uno de los asuntos de mayor atención por parte de este Tribunal. Desde el Auto 110 de 2013 la Sala advirtió a Colpensiones sobre la obligación de tomar las medidas indispensables para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para la satisfacción de los plazos de contestación de las peticiones prestacionales dispuestos en este proceso. En el Auto 182 de 2013 la Corte le ordenó a Colpensiones que en sus informes periódicos indicara las acciones adoptadas para “contar con el presupuesto, personal e infraestructura suficiente para la correcta ejecución del plan de acción” y reprochó la “Carencia de información en el inventario de los recursos disponibles y la estimación de su suficiencia para lograr los cometidos del plan de acción”. En el Auto 233 de 2013 le ordenó “efectuar una relación de la infraestructura y personal dispuesto para atender las necesidades de la represa del ISS y de las solicitudes radicadas frente a Colpensiones, respectivamente. Cada vez que la entidad efectúe traslado de personal de un grupo a otro debe manifestarlo a la Corte explicando las razones que motivaron dicho movimiento, e indicando de qué manera se afecta la capacidad de respuesta de los anotados grupos de atención”.

149. Igualmente, en el Auto 202 de 2013 al negar la solicitud de prórroga de la suspensión de sanciones por desacato del grupo de prioridad uno pedida por el ISSL, la Sala señaló que la entidad había tenido tiempo suficiente desde la comunicación del Auto 110 de 2013 para ajustar su capacidad operativa de modo que la reactivación de las sanciones por desacato de este colectivo acaecida el 1 de septiembre de 2013 no afectara la operación de la liquidadora. En el Auto 276 de 2013 el Tribunal advirtió a Colpensiones que en el evento de negar por falta de sustentación la probable petición de prórroga de la suspensión de sanciones por desacato que llegare a efectuar, podría estudiar la posibilidad de “dictar medidas de protección constitucional, que entre otras cosas implique que Colpensiones (...) amplíe o agilice su capacidad de respuesta”. Finalmente, en el Auto 320 de 2013 al declarar el incumplimiento parcial de la obligación de suficiencia de recursos que aseguraran la capacidad operativa necesaria para respetar los plazos dispuestos por la legislación para la respuesta de las peticiones prestacionales, la Corte reprochó la conducta de Colpensiones en estos términos: “En el IP4 la entidad manifestó que el incremento de personal e

infraestructura no resultaba procedente con posterioridad al mes de octubre ya que la curva de aprendizaje solo alcanzaría niveles apropiados luego del 31 de diciembre de 2013. La posición de Colpensiones no toma en cuenta, sin embargo, que es su obligación adecuar la capacidad de respuesta a la demanda de los usuarios, y no viceversa. Esta Corporación ha comprendido que los cambios operacionales no pueden realizarse de manera inmediata; por ello ha aceptado que la entidad ajuste su funcionamiento en un plazo razonable, otorgando una suspensión de las sanciones por desacato de manera escalonada. Pero las medidas de suspensión en modo alguno habilitan a Colpensiones a incumplir su obligación de extender la capacidad de respuesta oportuna progresivamente, en armonía con la demanda de los usuarios. Igualmente, la apreciación de Colpensiones carece de sentido si se tiene en cuenta que la situación de infracción iusfundamental excede el 31 de diciembre de 2013, de donde se advierte que los ajustes resultaban necesarios, incluso con posterioridad a dicha fecha”.

150. La Sala considera que las anteriores reflexiones mantienen su vigencia, pues como lo han manifestado los órganos de supervisión y control, así como el propio Presidente de Colpensiones, la planta de personal ordinaria de la entidad es insuficiente frente a la demanda actual de los usuarios. Así, mientras que el diseño original de Colpensiones se efectuó sobre la base de 20.000 peticiones radicadas mensualmente, hoy recibe alrededor de 36.000. Igualmente, tomando como referencia únicamente el personal de planta dispuesto para reconocimiento pensional, este es de tan solo 120 servidores, por lo que para perseguir la puesta al día del régimen de prima media y enfrentar la avalancha de sanciones por desacato la entidad tuvo que contratar 950 operarios adicionales de forma transitoria.

151. La vinculación de este personal extraordinario ha sido posible normativamente en virtud de las órdenes de excepción dictadas por esta Corte al amparo del estado de cosas inconstitucionales verificado a partir del Auto 110 de 2013. Empero, la Corte ha advertido que las mismas, así como los plazos de interrupción de efectos de las sanciones por desacato, son de carácter transitorio y han tenido por fin constitucional “(iii) buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y; (iv) propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de las operaciones de Colpensiones”[24].

152. La normalización a la que alude la Sala no es otra que la posibilidad de funcionamiento de Colpensiones sin necesidad de contar con la intervención

especial de este Tribunal. De no adoptarse de forma urgente medidas de adecuación de la planta de personal de la entidad por parte del Gobierno Nacional, es probable que la eventual puesta al día del régimen de prima media que se lograría a 31 de diciembre de 2014 sea temporal, por la generación de una nueva situación de masiva vulneración iusfundamental que se daría ante la comprobada incapacidad de Colpensiones de responder en los términos de ley las peticiones prestacionales con su actual infraestructura y planta de personal ordinaria.

153. De este modo, tomando en consideración lo expuesto, los reportes allegados al trámite constitucional en cumplimiento a lo ordenado en los Autos 088 y 113 de 2014, y lo expresado por los intervinientes en el proceso de la referencia, el Tribunal Constitucional exhortará al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, para que en el marco de sus funciones, atribuciones y competencias, y con base en los estudios técnicos pertinentes y la normatividad aplicable, realice ante la Junta Directiva de la entidad, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Presidencia de la República, las gestiones y solicitudes procedentes para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones de modo que se superen de forma permanente las fallas detectadas a lo largo del trámite de tutela, en tanto estas impiden el goce y disfrute de los derechos constitucionales de los afiliados, aspirantes y beneficiarios del régimen de prima media con prestación definida.

154. Igualmente, la Corte Constitucional exhortará a la Presidencia de la República, a la Junta Directiva de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que en el menor tiempo posible adopten las medidas necesarias para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones de conformidad con la demanda de los usuarios de manera que se garantice una atención digna y de calidad, y no se repita el escenario de masiva violación de los derechos fundamentales verificada a partir del Auto 110 de 2013 proferido en el asunto de la referencia.

V. MECANISMOS DE MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS USUARIOS DE COLPENSIONES Y DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN.

155. Dentro de los cinco primeros días de cada mes Colpensiones deberá presentar a la Corte Constitucional un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales que dio origen a los Autos 110, 202 y 320 de 2013 y a esta providencia, respetando los lineamientos trazados en los Autos 110, 182, 233, 276 y 320 de 2013 y 130 de 2014. En el mismo término la entidad publicará el informe en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitirá copia a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia. En el mismo término, Colpensiones remitirá al Archivo General de la Nación y al Instituto de Seguros Sociales copia del IP, únicamente en relación con los aspectos de interés del proceso de traslado de expedientes del ISSL a Colpensiones.

156. Teniendo en cuenta la trascendental función que han cumplido los órganos de supervisión y control en el presente trámite, la Corte les solicitará a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, que en el ámbito de sus atribuciones y competencias efectúen seguimiento constante en relación con el cumplimiento de esta providencia.

157. En especial, la Superintendencia Financiera de Colombia deberá tomar en cuenta las fallas operacionales de Colpensiones, las observaciones realizadas en el presente trámite por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, efectuar los requerimientos y las recomendaciones que estime procedentes, y tomar las decisiones que encuentre pertinentes para la corrección de la situación de vulneración iusfundamental, sin perjuicio de lo dispuesto en el Auto 090 de 2014. La Superfinanciera continuará presentando concepto a la Corte los días veinte de cada mes, siguientes a la comunicación de esta providencia y hasta el 20 de febrero de 2014, sobre el estado de la transición (avance, retroceso o estancamiento), y en especial en relación con la corrección de las fallas de calidad de los actos administrativos y la factibilidad de normalización de la operación de Colpensiones a 31 de diciembre de 2014.

158. La suspensión de las sanciones por desacato a tutelas decretada en esta providencia está condicionada al cumplimiento de las órdenes dictadas en el proceso y en especial a la adopción de medidas suficientes para superar el

estado de cosas inconstitucionales y cumplir los fines superiores que sustentan la medida. Por esa razón, en el evento de advertir el incumplimiento de lo dispuesto en este trámite, la Corte evaluará la posibilidad de levantar la suspensión de las sanciones por desacato y adoptar en su lugar la primera modalidad de intervención constitucional referida en los numerales 102 y 103 de la parte motiva del Auto 320 de 2013. Igualmente, en cualquier momento la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República, podrán solicitar al Tribunal Constitucional el inicio del trámite incidental de desacato en contra del responsable de Colpensiones o el levantamiento de la medida de suspensión de las sanciones por desacato, cuando adviertan el injustificado incumplimiento de las órdenes de protección tomadas en el proceso de la referencia.

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

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

RESUELVE

Primero.-Disponer con efectos inter comunis que a partir de la fecha de proferimiento de esta providencia y hasta el 31 de diciembre de 2014, las autoridades judiciales al momento de resolver acciones de tutela proferidas en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o el Instituto de Seguros Sociales, o incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de Colpensiones o el ISS, seguirán las siguientes reglas:

1) Cuando la acción de tutela sea presentada por aspectos alusivos a los trámites relacionados en los ítems 1 y 2 del cuadro único numeral 105 de la

parte motiva de esta providencia, el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la prestación, siempre y cuando se cumplan las reglas jurisprudenciales sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.) o de procedibilidad formal y de fondo de la acción de tutela, según el caso, pero ordenará a Colpensiones que conteste la petición, resuelva el recurso administrativo o reconozca la prestación en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia.

2) Cuando el juez conceda tutela constitucional por aspectos relacionados con el cumplimiento de un fallo judicial ordinario o contencioso administrativo que ordenó al ISS o Colpensiones el pago de un incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional, (i) solicitará colaboración al juzgado respectivo para que dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la providencia desarchive el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento. Esta solicitud no alterará la competencia ni el reparto dispuesto para las acciones de tutela formuladas contra Colpensiones, en tanto la demanda no se interponga contra el juzgado que custodia el expediente; (ii) ordenará a Colpensiones que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la sentencia de tutela solicite al actor únicamente los documentos que por ley le corresponde aportar a la parte demandante para el acatamiento del fallo ordinario o contencioso y; (iii) ordenará a Colpensiones cumplir el fallo ordinario o contencioso en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia.

3) En relación con los servidores públicos de Colpensiones se entenderá suspendida la imposición y ejecución de las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones concernientes a los trámites indicados en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia y hasta la fecha allí señalada;

4) Cuando la acción de tutela o el incidente de desacato sea presentado por trámites diferentes a los relacionados en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, no operarán los plazos allí dispuestos ni la suspensión de las sanciones por desacato. En este evento el juez seguirá las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), procedibilidad formal y de fondo de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. Sin embargo, al dictar sentencia de tutela por aspectos alusivos al cumplimiento de un fallo ordinario o contencioso administrativo

proferido en contra del ISS o Colpensiones, (i) solicitará colaboración al juzgado respectivo para que dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la providencia desarchivé el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento. Esta solicitud no alterará la competencia ni el reparto dispuesto para las acciones de tutela formuladas contra Colpensiones, en tanto la demanda no se interponga contra el juzgado que custodia el expediente; (ii) ordenará a Colpensiones que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la sentencia de tutela solicite al actor únicamente los documentos que por ley le corresponde aportar a la parte demandante para el acatamiento del fallo ordinario o contencioso y; (iii) ordenará a Colpensiones que dé cumplimiento al fallo ordinario o contencioso dentro de los diez siguientes al desarchivo del expediente judicial. Igualmente, (4) al tramitar incidente de desacato en contra del responsable de Colpensiones se abstendrá de imponer sanción cuando el expediente que contiene la sentencia objeto de cumplimiento no hubiere sido desarchivado. En este evento requerirá nuevamente al juzgado respectivo para que proceda al desarchivo del proceso y tomará las demás medidas que encuentre pertinentes para materializar la protección constitucional concedida.

5) Igualmente, al estudiar incidentes de desacato en contra de Colpensiones por trámites que no gozan de la suspensión de sanción por desacato referida en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, el juez verificará que el acto administrativo que hubiere dado cumplimiento al fallo de tutela reúna las características de motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido. Lo anterior de conformidad con los criterios sustanciales del derecho fundamental de petición y la distinción jurisprudencial entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido (Supra 123). De encontrar insatisfechos estos requisitos, el juez declarará el incumplimiento de la sentencia de tutela y tomará las medidas de cumplimiento y de desacato procedentes contra el servidor público que suscribió el acto administrativo acorde con las reglas para desacato dispuestas en la sentencia C-367 de 2014. De persistir el incumplimiento, procederá contra el Presidente de Colpensiones.

Segundo.-Declarar cumplidas para el corte del 01 de febrero de 2014 al 31 de julio del mismo año las siguientes órdenes, (i) presentar informes periódicos de calidad a la Corte Constitucional; (ii) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para la respuesta de las peticiones radicadas ante el ISS; (iii) pagar inmediatamente las pensiones reconocidas que se encontraran surtiendo el trámite de un recurso administrativo; (iv) tomar medidas para evitar que la falta de traslado del bono pensional o de consulta de la cuota parte pensional obstaculice el pago de las prestaciones y; (v) mejorar la atención de los usuarios

en las oficinas de la entidad y ofrecer un trato preferente a las personas en condición de discapacidad o ancianidad.

Tercero.-Declarar parcialmente incumplidas para el corte del 01 de febrero de 2014 al 31 de julio del mismo año las siguientes órdenes, (i) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para acatar las sentencias de tutela proferidas en contra del ISS o Colpensiones; (ii) acatar parcialmente las sentencias que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación y; (iii) adoptar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de julio de 2014.

Cuarto.-Declarar incumplidas para el corte del 01 de febrero de 2014 al 31 de julio del mismo año las siguientes órdenes, (i) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para la respuesta de las peticiones radicadas ante Colpensiones; (ii) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para la respuesta de los recursos administrativos formulados contra decisiones prestacionales de Colpensiones; (iii) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para acatar íntegramente las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica y; (iv) proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales.

Quinto.-Iniciar oficiosamente trámite incidental de desacato en contra de Mauricio Olivera González en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones por el incumplimiento de las órdenes de (i) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para acatar íntegramente las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica y; (ii) proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales de los usuarios o cumplir los fallos judiciales proferidos en contra del ISS o Colpensiones. En consecuencia, conceder al incidentado el término de los veinte días siguientes a la comunicación de esta providencia para que ejerza el derecho de contradicción y presente los argumentos y pruebas de defensa que estime pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia (Supra 115 a 117).

Sexto.-Vincular al proceso de la referencia a Paula Marcela Cardona Ruiz en su calidad de Vicepresidenta de Beneficios y Prestaciones de Colpensiones; Zulma

Constanza Guauque Becerra en su calidad de Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones y; Gladys Haydee Cuervo Torres en su calidad de Gerente Nacional de Defensa Judicial de Colpensiones, para que dentro de los veinte días siguientes a la comunicación de esta providencia se pronuncien frente a los informes presentados por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, y para que ejerzan el derecho de contradicción y presenten los argumentos y pruebas de defensa que estimen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia. Para tales efectos la Secretaría General de la Corte les remitirá copia de los informes presentados los días 14, 25 y 31 de julio de 2014 por la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; los días 30 de mayo, 18 y 20 de junio y 16 de julio de 2014 por el Superintendente Financiero de Colombia; los días 30 de mayo y 15 de agosto de 2014 por la Vicecontralora General de la República y el Contralor Delegado para el Sector Social y; el día 05 de junio de 2014 por el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social. Asimismo, se remitirá copia del video y audio de la Sesión Técnica Informal del 15 de julio de 2014 (Supra 121 y 122).

Séptimo.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, tome las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en los numerales 11, 118, 127, 128, 129 y 135 de la parte motiva de este auto.

Octavo.-Exhortar al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, para que en el marco de sus funciones, atribuciones y competencias, y con base en los estudios técnicos pertinentes y la normatividad aplicable, realice ante la Junta Directiva de la entidad, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Presidencia de la República, las gestiones y solicitudes procedentes para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones de modo que se superen de forma permanente las fallas detectadas a lo largo del trámite de tutela, en tanto estas impiden el goce y disfrute de los derechos constitucionales de los afiliados, aspirantes y beneficiarios del régimen de prima media con prestación definida.

Noveno.-Exhortar a la Presidencia de la República, a la Junta Directiva de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, al Ministerio del Trabajo,

al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que en el marco de sus atribuciones y competencias impulsen y adopten las medidas necesarias para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones, de conformidad con la demanda de los usuarios, de manera que se garantice una atención digna y de calidad y no se repita el escenario de masiva violación de los derechos fundamentales verificada a partir del Auto 110 de 2013 proferido en el asunto de la referencia (Supra 136 a 154).

Décimo.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro de los cinco primeros días de cada mes y hasta el cinco de febrero de 2015, presente a la Corte Constitucional informe en el que dé cuenta del avance, estancamiento o retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales verificado a partir del Auto 110 de 2013 de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia. En el mismo término la entidad publicará el informe en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitirá copia de este a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, a la Contraloría General de la República, a la Superintendencia Financiera de Colombia, al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y al Archivo General de la Nación, en los términos dispuestos en el numeral 155 de la parte motiva de esta providencia.

Décimo Primero.-Solicitar a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Financiera de Colombia, que en el ámbito de sus competencias efectúen seguimiento constante en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia, en los términos dispuestos en los numerales 156 y 157 de la parte motiva de esta providencia.

Décimo Segundo.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo de que trata el numeral 118 de la parte motiva de esta providencia, rinda informe a la Corte de conformidad con lo dispuesto en los numerales 119 y 120 de la parte motiva de este auto.

Décimo Tercero.-Solicitar a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, y a la Contraloría General de la República, que dentro de los diez días siguientes al recibo de copia del informe de que trata el numeral 11 de la parte resolutive de esta providencia, presenten ante la Corte concepto en los términos dispuestos en el numeral 120 de la parte motiva de este auto.

Décimo Cuarto.-Solicitar a la Superintendencia Financiera de Colombia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia rindan concepto a la Corte señalando los indicadores específicos que en su criterio deberían mantenerse, excluirse o agregarse al esquema actual de informe periódico empleado por Colpensiones. En el mismo término la administradora del régimen de prima media deberá comunicarse con las mencionadas entidades a efecto de analizar los requerimientos de información específicos, y evaluar su factibilidad de inclusión en los informes periódicos (Supra 11).

Décimo Quinto.-Remitir a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones copia de los informes especiales presentados en cumplimiento de los Autos 088 y 113 de 2014 por los Ministerios de Trabajo, Hacienda y Crédito Público y Salud y Protección Social, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, para los efectos dispuestos en el numeral 153 de la parte motiva de esta providencia. Lo anterior, sin perjuicio de la consideración que debe hacer la entidad de los restantes informes que ya tiene en su poder.

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

Comuníquese

y

cúmplase.

MARÍA
Magistrada

VICTORIA

CALLE

CORREA

MAURICIO
Magistrado

GONZÁLEZ

CUERVO

LUIS
Magistrado

ERNESTO

VARGAS

SILVA

SONIA
Secretaria

MIREYA

VIVAS

PINEDA

General

(E)

la política de salud pública en Colombia.

Con el debido respeto,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Auto 320/13

Referencia: expediente T-3287521 (AC). Por medio del que se hace seguimiento a las órdenes de protección constitucional tomadas en el Auto 110 de 2013, y se adoptan otras medidas de salvaguarda constitucional.

Magistrado ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013)

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

AUTO

A continuación la Sala realizará seguimiento a las órdenes de protección dictadas en el Auto 110 de 2013. Posteriormente, evaluará la necesidad de profundizar la intervención constitucional iniciada en la mencionada providencia, y adoptará las medidas de salvaguarda que resulten pertinentes.

I. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DICTADAS EN EL AUTO 110 DE 2013.

Antecedentes

1. Mediante Auto 110 del 05 de junio de 2013 la Sala Novena de Revisión adoptó medidas provisionales de protección frente a las personas que radicaron peticiones ante el Instituto de Seguros Sociales (antes o después del 28 de septiembre de 2012), o que se encontraban a la espera de cumplimiento de los fallos judiciales (ordinarios y de tutela) dictados en contra de la mencionada entidad, pues encontró que sus derechos fundamentales estaban siendo vulnerados por la falta de respuesta oportuna de sus solicitudes y la ausencia de

medidas que, al momento de evacuar los trámites pendientes, privilegiaran el principio de equidad en el reparto de cargas públicas y derechos.

2. En cumplimiento a lo ordenado en el numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013, el 4 de diciembre de 2013 el señor Mauricio Olivera González en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, presentó ante la Corte Constitucional el quinto informe periódico (en adelante IP5), correspondiente al mes de diciembre del año en curso.

3. El 10 de diciembre de este año el señor Felipe Negret Mosquera en su calidad de apoderado general de la Fiduprevisora ISS en Liquidación presentó a esta Corporación informe mensual de avance en la transición del ISS en liquidación a Colpensiones, en acatamiento a lo dispuesto en el numeral primero del Auto 202 de 2013.

4. El 22 de noviembre de 2013 la señora Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social Diana Margarita Ojeda Visbal, radicó ante la Corte Constitucional el tercer informe de seguimiento a los Autos 110 y 202 de 2013 y sus providencias de solicitud de información; y el 4 de diciembre dio respuesta a la solicitud efectuada en auto del 25 de noviembre de 2013 en relación con la evaluación del avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, y la situación actualizada de los derechos fundamentales de los usuarios de estas entidades^[1].

5. El 11 de diciembre del año en curso el señor Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, Norberto Acosta Rubio, dio respuesta a la solicitud que en el sentido descrito en el párrafo anterior le efectuó esta Corte a la Defensoría del Pueblo en auto del 28 de noviembre de 2013.

6. En esta oportunidad la Corte establecerá el grado de cumplimiento de las medidas de protección dispuestas en el Auto 110 de 2013, únicamente frente a lo ordenado a Colpensiones, precisando las obligaciones impuestas en dicha providencia, y contrastándolas con los esfuerzos y resultados reportados en el IP5 y con los informes presentados por la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y por el Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social. La Sala resalta que la carga de la prueba en relación con el efectivo acatamiento del Auto 110 de 2013 recae sobre las entidades accionadas, por lo que corresponde a estas exponer de forma clara, precisa y suficiente los esfuerzos y resultados obtenidos. Las obligaciones sobre las que no obre información de cumplimiento o esta sea imprecisa o genérica, se tendrán como no satisfechas.

Obligaciones impuestas a Colpensiones en el Auto 110 de 2013

7. A través de Auto 110 de 2013 la Sala Novena de Revisión ordenó al presidente de Colpensiones (1) presentar dentro de los 5 primeros días de cada mes un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones; (2) publicar los informes periódicos en la página web de la entidad, y remitir copia de los mismos al Defensor del Pueblo y a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; (3) adoptar las medidas necesarias para profundizar la atención de las personas cuyos reclamos hacen parte de la repesa del ISS; (4) contestar a 31 de diciembre la totalidad de peticiones prestacionales radicadas ante el ISS, y cumplir las sentencias judiciales (ordinarios y de tutela) dictadas en contra del referido Instituto en las que se ordenó responder una petición prestacional, o reconocer y pagar una prestación. El goce efectivo de los derechos de petición y seguridad social incluye las cargas de poner en conocimiento del solicitante el contenido de la decisión y efectuar el pago de la prestación en el evento en que esta se reconoce, respectivamente; (5) responder las solicitudes prestacionales y atender los fallos judiciales de acuerdo al orden de prioridad fijado en la providencia para los GP1, GP2, GP3 y GP4. Asimismo, (6) le advirtió al presidente de Colpensiones que en el marco de sus competencias debía tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013.

8. Las órdenes referidas en el párrafo anterior representan obligaciones de carácter general que contienen una multiplicidad de obligaciones particulares concretadas por la Corte en sus autos de seguimiento y de solicitud de información. Entre las obligaciones específicas más importantes la Sala destaca las relacionadas con la contestación de las peticiones prestacionales y el cumplimiento de los fallos ordinarios en condiciones de calidad. Esta obligación fue especificada por la Corte en auto del 18 de julio de 2013, en la que se ordenó a Colpensiones (7) garantizar que antes de resolver sobre la respectiva petición, el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada y; (8) asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

9. En relación con las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones la Corte no adoptó medida de protección constitucional alguna, pues de acuerdo con la información que reposaba en el expediente, no se estaban presentando amenazas o vulneraciones a los derechos fundamentales de dichos solicitantes. Sin embargo, en providencias subsiguientes la Sala fijó un sistema de monitoreo de la situación, y en Auto 276 de 2013 estableció un régimen de informes periódicos similar al dispuesto para las peticiones del ISS en liquidación.

10. La Sala procede a realizar seguimiento a las obligaciones impuestas a Colpensiones, que resultan relevantes para la presente decisión.

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

11. En lo relacionado con la primera obligación la Sala constata que Colpensiones ha presentado a esta Corporación dentro de los cinco primeros días de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2013, los informes periódicos ordenados. En aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe (Art. 83 C.P.), el Tribunal tiene por cierto su contenido, máxime si de conformidad con el artículo 19 del [Decreto 2591 de 1991](#) estos se entienden rendidos bajo la gravedad de juramento, con las consecuencias de índole disciplinaria y penal pertinentes.

12. En los fundamentos jurídicos 21 a 28 del Auto 182 de 2013 la Corte fijó el contenido mínimo o de calidad de los informes periódicos (en adelante IP). En síntesis, la Corte le ordenó a Colpensiones que en sus reportes (i) estableciera el estado de cosas del proceso de descongestión de la entidad; (ii) determinara el grado de realización del plan de acción; (iii) identificara las fallas existentes con miras a su superación; (iii) trazara objetivos a corto, mediano y largo plazo dirigidos a superar el estado de cosas inconstitucionales; (iv) informara los recursos disponibles para la realización de las metas fijadas; (v) indicara los esfuerzos realizados y su reflejo en los resultados obtenidos en el periodo evaluado. Con base en lo anterior la entidad debía, (vi) determinar la factibilidad de cumplimiento de las metas e; (vii) indicar las acciones emprendidas para superar los incumplimientos que se hubieren presentado.

13. Asimismo, el Tribunal le advirtió a Colpensiones que al presentar el escrito debía tener en cuenta que (i) la información suministrada y los indicadores (cualitativos y cuantitativos) empleados debían reunir condiciones mínimas de calidad y transparencia; (ii) los requerimientos efectuados por esta Corte y los órganos de control se debían atender de manera completa, oportuna y de fondo, máxime si tenían el encargo de realizar seguimiento a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013; (iii) debía tomar las precauciones pertinentes para evitar la eventual omisión de información relevante, en particular si ella se refería a fallas o acciones de la entidad que repercutieran negativamente en la garantía de los derechos fundamentales de los beneficiarios y afiliados del sistema pensional, o de aspectos en los que se advirtiera un lento o nulo progreso y; (iv) la información debía ser presentada de manera sencilla, comprensible para la Corte, los órganos de control y los usuarios de Colpensiones.

14. En Auto 233 de 2013 la Corte solicitó información a Colpensiones sobre diversos aspectos, y en el Auto 276 de 2013 hizo énfasis en la completitud que deben reunir los IP, y precisó las cifras que la entidad debía entregar.

15. En su intervención la Procuradora Delegada manifestó que los informes presentados por Colpensiones en cumplimiento a los Autos 110, 182, 202, 233 y 276 de 2013 *"se refieren al total de expedientes administrativos que comprende el universo de sentencias judiciales, derechos de petición represados y solicitudes en todos los órdenes pendientes por decidir (prestaciones económica, pagos, correcciones traslados, etc.) las cuales deben ser atendidas en el orden de prioridad señalados por la Corte Constitucional, dentro de los plazos establecidos; sin embargo, aunque esta Procuraduría Delegada no cuenta con toda la información que nos permita tener un diagnóstico en forma precisa de los grupos allí citados, o avalar o cuestionar las estrategias dispuestas por su Presidente, hemos advertido, basados en datos muy particulares, de acuerdo con las miles de quejas que llegan a esta entidad ya sea por parte de los usuarios o de los jueces de la república, sobre inconsistencias en los actos administrativos, no inclusión en nómina, desconocimiento de derechos, historias laborales incompletas, traslados de aportes al régimen de prima media, servicio al ciudadano y en general problemas en los sistemas de calidad que vulneran los derechos de los peticionarios"*.

16. Sobre este punto el Defensor Delegado consideró que *"Los informes presentados por Colpensiones han sido completos y de buena calidad, pues en ellos se refleja el esfuerzo hecho por los funcionarios de la entidad, los informes son entendibles, pues se han preocupado por manifestar los inconvenientes que han tenido que afrontar en este proceso que no ha sido fácil (...)"*.

17. Los cuestionamientos de fondo efectuados por la Procuraría serán tenidos en cuenta por la Sala al momento de analizar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los esfuerzos y resultados de la entidad. En lo que se refiere a la calidad de los informes periódicos (IP) el Tribunal encuentra que en los primeros reportes la entidad fue reticente a reportar algunos de los problemas operacionales que afrontaba y las soluciones que planteaba para corregirlos, así como a aportar cifras completas de las prestaciones pendientes de respuesta. De este modo (i) en Auto 182 de 2013 (*f.j.21 a 52*) la Corte fijó el contenido mínimo de los IP, y reseñó las diversas carencias de información del IP1. En particular señaló que *"los distintos diagnósticos efectuados por la demandada suponen una justificación de la situación que padece actualmente la entidad, pero no una presentación transparente del estado de cosas inconstitucionales que sufren los usuarios del régimen de prima media. No obstante que dicha conducta podría estar amparada en el ejercicio del derecho de defensa, resulta problemática frente a la necesidad que tiene la entidad de encontrar solución a la difícil situación que atraviesa el proceso de transición en la administración del régimen de prima media, pues le obstaculiza la posibilidad de plantear remedios ajustados a su realidad institucional. Por esa razón es necesario que Colpensiones, sin perjuicio de la consideración de los argumentos de defensa que hará la Corte en la sentencia de revisión, dé primacía a sus obligaciones como prestador del servicio público de seguridad social, y realice en sus*

próximos informes una presentación ordenada, detallada, completa y suficiente de los diversos desafíos y problemas operacionales que enfrenta, incluyendo las dificultades que advierta por sí misma y las identificadas por los órganos de control, junto con las fallas heredadas del extinto Instituto de Seguros Sociales”;

(ii) en Auto 233 de 2013 el Tribunal insistió en el suministro de información omitida por Colpensiones en el IP3, como por ejemplo notificación de actos administrativos, inclusión en nómina de pensionados, peticiones radicadas en Colpensiones que se encontraban fuera de término y meses de atraso de las peticiones vencidas, entre otros aspectos; (iii) en auto del 5 de noviembre de 2013 la Corte previno a Colpensiones para que cesara inmediatamente la práctica consistente en oponer obstáculos administrativos a la radicación de oficios provenientes de los despachos judiciales, conducta sobre la que se había abstenido de informar a la Corte a pesar de que la misma constituía una restricción del derecho al acceso a la administración de justicia de los peticionarios; (iv) debido a la persistencia en la omisión de información relevante por parte de Colpensiones, el Tribunal en Auto 276 de 2013 se vio obligado a requerir a la entidad para que aportara cifras claras sobre diversos aspectos, y le advirtió que el eventual incumplimiento de la orden daría lugar al desglose y devolución del IP con las respectivas consecuencias para el representante de la entidad. En la misma providencia la Corte condicionó el estudio de una probable prórroga de los efectos de suspensión del Auto 110 de 2013 a la presentación de un IP completo; (v) en auto del 6 de diciembre de 2013 la Corporación ordenó nuevamente a Colpensiones el suministro de información no incluida en el IP sobre recursos administrativos pendientes de decisión por tipo de prestación y meses fuera de término, ya que la entidad no la integró a pesar de que estos datos habían sido requeridos con anterioridad en diversas providencias y; (vi) en el IP5 persistieron algunas dificultades en la calidad de los reportes periódicos (Colpensiones no aportó datos sobre notificación de actos administrativos que dieron cumplimiento a fallos judiciales (ordinarios y tutela), ni sobre la inclusiones en nómina y pago efectivo de estas prestaciones; no contestó adecuadamente las objeciones que los órganos de control realizaron sobre errores de calidad en los actos administrativos y; no estructuró y sintetizó las medidas operacionales planeadas o adoptadas, de acuerdo a su grado de desarrollo y resultados concretos o materializados).

18. No obstante lo anterior, la mayor parte de estas dificultades han venido superándose paulatinamente. En ese sentido, la Sala concuerda con las apreciaciones del Defensor Delegado en relación con la buena calidad final de los IP, pues con algunas excepciones la entidad integró progresivamente los lineamientos dispuestos en los Autos 182, 233 y 276 de 2013, representado el IP5 el punto más alto en la calidad de los reportes presentados hasta ahora, pese a la persistencia de algunas falencias. Así, la entidad entregó información valiosa sobre (i) peticiones prestacionales radicadas ante el ISS y Colpensiones, discriminada de acuerdo al tipo de solicitud, prioridad y meses de vencimiento, según el caso; (ii) correcciones de historias laborales; (iii) clasificación de tutelas

pendientes de acatamiento; (iv) operación del área de historia laboral; (v) clasificación de PQRS y medidas planeadas para superar el atraso; (v) capacidad de operación instalada y su distribución en la entidad; (vi) implementación y evolución de indicadores de gestión con vocación de permanencia. Igualmente, (vi) Colpensiones presenta varios avances en el reporte de fallas operacionales e incumplimientos, y en el señalamiento de las medidas planeadas o adoptadas para superarlas, aspecto que interesa intensamente a la Corte.

19. Por las razones anotadas el Tribunal declarará cumplida la obligación de presentar informes periódicos de calidad. Sin embargo, le advertirá a Colpensiones (i) que debe corregir las falencias que subsisten en los IP; (ii) que una rendición de cuentas transparente debe contener el reporte de los esfuerzos realizados, los logros alcanzados y, sobretodo, las fallas con incidencia en la vulneración iusfundamental que persistan, junto con las medidas que se adoptaron para corregirlas o la explicación de las razones por las que no se ha actuado. La omisión de información relevante podría generar el incumplimiento de la obligación de presentar reportes periódicos de calidad, trasgredir el derecho a la información de los usuarios, e infringir el deber de lealtad procesal, máxime si se refiere a prácticas de la entidad que atenten contra los derechos de los solicitantes; (ii) que en el reporte de capacidad instalada y esfuerzos debe abstenerse de incluir información consignada en IP anteriores, sin perjuicio de la necesidad de señalar movimientos de personal, novedades o avances en dichos tópicos^[2] y; (iii) Colpensiones tiene la carga de la prueba sobre el cumplimiento de las órdenes dictadas en su contra. La ausencia de información relevante en los IP o la presentación de reportes genéricos o imprecisos le impiden a la Corte observar la satisfacción de las órdenes dictadas, lo que puede aparejar la declaratoria de incumplimiento, con las respectivas consecuencias para la accionada.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de publicidad de los informes periódicos (obligación segunda)

20. Consultada la página web de Colpensiones, la Sala advierte en ella los informes periódicos que la entidad ha presentado a la Corte Constitucional en obediencia a lo ordenado en el Auto 110 de 2013. En sus intervenciones la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado no indicaron incumplimiento a esta obligación, ni señalaron la ausencia de envío de los IP a dichas entidades.

21. En virtud de lo anterior, la Sala declarará cumplida la obligación de publicidad de los informes periódicos.

Análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones de contestar a 31 de diciembre de 2013 la totalidad de peticiones prestacionales radicadas ante el ISS y cumplir las sentencias

judiciales (ordinarias y de tutela) dictadas en contra del referido Instituto en las que se ordenó responder una petición prestacional o reconocer y pagar una prestación económica (obligación cuarta)

22. La entidad reportó en cada uno de los IP los resultados obtenidos en el mes evaluado. En un primer momento presentó cifras relacionadas principalmente con solicitudes de pensión y corrección de historias laborales. Posteriormente, y como consecuencia de los requerimientos efectuados en los Autos 182, 233 y 276 de 2013, aportó cifras relacionadas con reliquidaciones, indemnizaciones sustitutivas, auxilios funerarios y recursos administrativos, de acuerdo con el respectivo grado de prioridad. Igualmente, fijó fechas probables de cumplimiento de las diversas prestaciones en función de los expedientes enviados por el ISS. También informó sobre el número de peticiones prestacionales dentro y fuera de término radicadas en Colpensiones, con sus respectivos meses de atraso.

23. Para visibilizar los logros obtenidos en relación con la represa de las peticiones del ISS, la entidad empleó una metodología que contempló diversos escenarios. En el primero contrastó los resultados del respectivo mes y su acumulado, con el inventario de trámites pendientes que tuvo en cuenta la Corte al adoptar el Auto 110 de 2013. En tres escenarios más comparó el resultado del mes evaluado y su acumulado, con el inventario actualizado periódicamente con las nuevas entregas de expedientes provenientes del ISS.

24. La Sala reitera que el goce efectivo de los derechos de petición y seguridad social incluye la carga de poner en conocimiento del solicitante el contenido de la decisión y efectuar el pago de la prestación en el evento en que se reconoce la prestación, respectivamente. Por tanto dichas obligaciones hacen parte de la orden bajo análisis. Al respecto el Auto 182 de 2013 puntualizó que *"el goce efectivo de la pensión no se reduce a su reconocimiento formal"*. En ese sentido ordenó a Colpensiones que reportara *"cifras que demuestren que está pagando las prestaciones que ha venido reconociendo, incluyendo datos sobre (i) decisiones administrativas que resuelven sobre un reconocimiento pensional o un recurso, notificadas y a la espera de enteramiento por sus beneficiarios y; (ii) reconocimientos prestacionales pendientes de inclusión en nómina y pago efectivo"*.

25. Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, la Corte descende al análisis concreto de los resultados.

Resultados relacionados con peticiones prestacionales

26. Para dictar el Auto 110 de 2013 la Corte tomó como base 216.000 carpetas prestacionales provenientes del ISS de las cuales 98.967 se encontraban con petición pendiente de contestación. El número de expedientes prestacionales

remitidos por la liquidadora del ISS aumentó progresivamente alcanzando la suma de 313.847 con corte a noviembre 30 de 2013, elevando el acumulado de peticiones pendientes de contestación a un total de 190.104^[3].

27. En el IP5 Colpensiones reportó la respuesta de 98.876 peticiones a 30 de noviembre de 2013; de estas, 48.014 corresponden al Grupo de Prioridad 1 (en adelante GP1), 8.073 al Grupo de Prioridad 2 (en adelante GP2), 4.037 al Grupo de Prioridad 3 (en adelante GP3) y 38.752 al Grupo No Prioritario (en adelante GP4). Igualmente, del inventario remitido por el ISS en liquidación quedan por resolver 995 peticiones del GP1, 4.083 del GP2, 12.722 del GP3 y 73.428 del GP4^[4].

28. Del anterior acumulado la entidad informó que a 30 de noviembre de 2013 restaban por notificar 11.605 decisiones administrativas; 1957 del GP1, 4.146 del GP2, 660 del GP3 y 4.842 del GP4^[5]. Igualmente, Colpensiones entregó cifras relativas al pago efectivo de prestaciones de la represa del ISS, discriminadas por tipo de petición pero no por grupo de prioridad^[6]. Señaló que (i) no había efectuado el pago efectivo de 436 prestaciones reconocidas, las que corresponden 181 pensiones de vejez, 17 pensiones de invalidez, 76 pensiones de sobrevivientes y 162 de indemnización sustitutiva; (ii) incluyó en nómina 377 prestaciones (no discrimina la información), pero por razones técnicas no generó el respectivo acto administrativo y; (iii) se abstuvo de ingresar en nómina 1.545 prestaciones (no discrimina la información), en las que 942 se refieren a personas que están pendientes de aportar prueba de retiro del servicio y 603 hacen alusión a prestaciones que se encuentran en consulta de cuota parte pensional a entidades concurrentes en la financiación de la pensión^[7].

29. Visto lo anterior la Sala encuentra que Colpensiones incumplió parcialmente la obligación de responder las peticiones prestacionales de todos los grupos del ISS a 31 de diciembre de 2013. En efecto, aunque con corte a 30 de noviembre de 2013 la accionada satisfizo un número de prestaciones (98.876) equivalente al total de trámites pendientes que tomó en cuenta la Corte al adoptar el Auto 110 de 2013 (98.967, cifra que se superaría en el mes de diciembre), lo cierto es que la obligación impuesta por el Tribunal en el Auto 110 de 2013 comprendía la totalidad de peticiones que se encontraban irresueltas, lo que incluye los expedientes administrativos pendientes de envío por el ISS en liquidación. Asimismo, del acumulado resuelto restan por notificar 11.605 decisiones administrativas, y aún no se ha efectuado el pago de 2.358 prestaciones reconocidas^[8].

30. Por las razones expuestas la Sala declarará incumplida parcialmente la obligación de contestar a 31 de diciembre las peticiones prestacionales radicadas ante el ISS.

Resultados relacionados con cumplimiento de sentencias de tutela

31. Las acciones de tutela dictadas en contra del ISS solo fueron identificadas y clasificadas por Colpensiones en el mes de septiembre de 2013. Con corte a 30 de noviembre la entidad había recibido un inventario de 34.144 sentencias de los GP1, 2, 3 y 4, y tenía sin clasificar 3.744 fallos de la represa del ISS^[9].

32. En el IP5 Colpensiones da cuenta del cumplimiento de 10.141 sentencias de tutela del GP1, 2.260 del GP2, 2.303 del GP3, 7.085 del GP4 y 3.117 del segmento que carece de clasificación. Igualmente, reporta que tiene por cumplir 1.435 del GP1, 566 del GP2, 1.739 del GP3, 9.639 del GP4 y 642 de la fracción sin clasificar^[10]. La entidad reporta información confusa sobre el acumulado de sentencias de tutela dictadas en contra del ISS que no han sido clasificadas en grupos de prioridad, pues en el cuadro 36 del IP5 entrega dos datos diversos, el primero alusivo a 642 tutelas y el otro a 21.266^[11]. Colpensiones no aporta datos sobre la notificación de los actos administrativos que dieron cumplimiento a las órdenes de tutela, ni sobre las prestaciones reconocidas con inclusión en nómina y pago efectivo.

33. Visto lo anterior la Sala declarará parcialmente incumplida la obligación de acatar a 31 de diciembre de 2013 las sentencias de tutela que ordenaron responder una petición pensional, pues la entidad no ofreció datos sobre la notificación y pago efectivo de las prestaciones reconocidas en virtud del cumplimiento de los referidos fallos de tutela. Adicionalmente, se advierte un cúmulo importante de tutelas sin acatar, sobre las que Colpensiones no presentó proyección de cumplimiento a 31 de diciembre de 2013.

Resultados relacionados con cumplimiento de sentencias ordinarias^[12]

34. En sus reportes Colpensiones manifestó que recibe noticia de la existencia de sentencias ordinarias que condenan al ISS al reconocimiento de una prestación por tres vías: expediente remitido por el ISS en liquidación, derecho de petición en que el demandante solicita el cumplimiento de una sentencia, y sentencias que encuentra incluidas en las carpetas prestacionales que remite la liquidadora.

35. En el IP5 Colpensiones indicó que con corte a 30 de noviembre de 2013 tenía pendiente de cumplimiento un acumulado de 16.545 sentencias ordinarias

en las que se condena al ISS al pago de una prestación. Igualmente, señaló que ha dado acatamiento a 7.359 fallos judiciales ordinarios^[13].

36. Sin embargo, a diferencia de la claridad del reporte de resultados del apartado de respuesta de peticiones prestacionales, la información que Colpensiones aportó en el IP5 sobre el cumplimiento de sentencias ordinarias es confusa e insuficiente, pues (i) carece de cuadros en los que totalice los fallos dictados en contra del ISS según el tipo de prestación y grupo de prioridad, independientemente del modo de ingreso del expediente a la entidad; (ii) no exhibe datos sobre el número de sentencias pendientes de cumplimiento que la entidad había recibido al momento de dictarse el Auto 110 de 2013 de modo que sea posible contrastar el punto de llegada con el de partida; (iii) no entregó fechas probables de cumplimiento de los fallos pendientes de manera desagregada, pues se limitó a indicar que "*para el mes de junio de 2014, podría encontrarse al día en el cumplimiento de sentencias*"^[14] de acuerdo a las nuevas medidas implementadas y; (iv) no ofreció datos sobre la notificación de los actos administrativos que dieron cumplimiento a los fallos, ni sobre la inclusión en nómina y pago efectivo de las sentencias acatadas.

37. Visto lo anterior la Corte declarará incumplida la obligación de cumplir a 31 de diciembre de 2013 las sentencias ordinarias que condenaron al ISS al reconocimiento y pago de una prestación.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de responder las solicitudes prestacionales y atender los fallos judiciales de acuerdo al orden de prioridad fijado en el Auto 110 de 2013 (obligación quinta)

38. En relación con la respuesta de las peticiones prestacionales la Sala observa un notable avance del GP1 en relación con los colectivos restantes, y del GP2 sobre el GP3. El mayor volumen de respuestas del GP4 en relación con los GP 2 y 3 se explica por el predominio de procesos automáticos en la respuesta de las solicitudes de reliquidación pensional, la cual se realizó, según expresó Colpensiones, sin afectar la capacidad de respuesta de los GP 1, GP2 y GP3.

39. Asimismo, en lo concerniente al cumplimiento de las sentencias de tutela las cifras aportadas por la entidad permiten observar que se ha respetado el orden de priorización pues la mayor parte de cumplimientos se ha dado en el GP1, mientras que los GP2 y GP3 muestran comportamientos parejos, y el mayor número del GP4 es consecuencia de la capacidad de respuesta automática de las reliquidaciones pensionales^[15]. Empero, frente a las sentencias ordinarias la entidad no aportó datos de cumplimiento de fallos judiciales discriminados según prestación y grupo de prioridad.

40. Visto lo anterior, la Corte declarará cumplida la obligación quinta referida a atender las solicitudes pensionales y los fallos de tutela de acuerdo con el grado de prioridad; pero incumplida en relación con el acatamiento de los fallos ordinarios.

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales (obligaciones séptima y octava)

41. La Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social en su reporte del 4 de diciembre informó que se *"evidenciaron ajustes en algunos actos administrativos, especialmente los expedidos a partir del mes de septiembre de 2013"*; igualmente, resalta que *"de acuerdo al porcentaje de reconocimientos de 651 retroactivos pensionales, consideramos que es otro avance por parte de Colpensiones, frente a las recomendaciones en las que ha insistido esta Procuraduría Delegada, en cuanto al deber de la entidad de efectuar el pago integral de las obligaciones pensionales que se ajustan a la ley"*.

42. Pese a lo anterior la interviniente señala la presencia de *"inconsistencias en los actos administrativos"*, y remitió para ello al reporte del 22 de noviembre de 2013. En este último la PGN había indicado que (i) *"las deficiencias en la plataforma tecnológica no han sido subsanadas, por cuanto continúan expidiendo resoluciones irregulares, que denotan fallas en los tiempos de servicio, en la prestación solicitada, en las liquidaciones, vulnerando los derechos de los afiliados"*; (ii) *"aún se evidencian casos en donde niegan derechos ya reconocidos o resuelven en forma diferente al fallo o a la petición"*; (iii) *"diariamente la Delegada (...) recibe un gran número de quejas de los usuarios reiterando las falencias respecto del reconocimiento de retroactivos pensionales, inconsistencias en historia laboral, reliquidación, inclusión en nómina, traslado de fondo privado, entre otras"*; (iv) *"de conformidad con las resoluciones aportadas por los peticionarios, se evidencia que el sistema automático no valida los documentos aportados y por ello expide actos administrativos que niegan y vulneran derechos adquiridos"* y; (v) *"continúan modificando unilateralmente los actos administrativos, desconociendo las disposiciones previstas en el nuevo código contencioso administrativo, sin que medie la anuencia o consentimiento del particular o se demande en acción de lesividad"*.

43. Sobre este aspecto el Defensor Delegado en su escrito del 11 de diciembre de 2013 señala que *"aunque Colpensiones ha creado tres Grupos de Calidad: grupo de normalización y cargue de represa ISS, grupo de automatización y optimización del liquidador de pensiones, y grupo de control de calidad; de manera continua los usuarios del sistema se quejan de la falta de coherencia entre la solicitud realizada a la administradora y la respuesta brindada por esta,*

respecto a la resolución de recursos, que Colpensiones señala se realiza de forma manual, los usuarios se quejan por la no valoración de las pruebas aportadas en estos casos, entre otros". Más adelante señala que la "sustanciación de expedientes por el sistema automático, debe ser revisado, por los funcionarios del grupo de calidad, pues está presentando fallas, casos que han llegado a la Defensoría del Pueblo, se niega el derecho a la pensión por no contar según Colpensiones con las semanas requeridas por ley, para hacerse acreedor al derecho, cuando el mismo sistema y la sabana laboral del ISS reportan 1400 semanas o más. De igual forma se han observado casos en los que en el momento de proferir los actos administrativos, cuando están resolviendo recursos de la vía gubernativa, proyectan la resolución concediendo nuevamente los recursos, generando más cúmulo de solicitudes. De acuerdo con lo anterior se deben mejorar los procesos, subsanar y adoptar correctivos que permitan superar las falencias, así mismo la calidad y los términos para dar cumplimiento a los plazos establecidos por la Corte, situaciones de gran importancia para la gestión diaria de la entidad. En cuanto a la expedición del acto administrativo que reconoce el derecho a la pensión, no se están concediendo las mesadas atrasadas, cuando se establece y se adjunta el reporte del cese de aportes. Los funcionarios públicos que han anexado el acto administrativo de retiro del servicio, sale el reconocimiento de la pensión, pero condicionada a que se presente el acto de retiro definitivo, vulnerando el derecho, con afectación al mínimo vital, pues no se incluyen en nómina hasta que no se anexe nuevamente este".

44. En el IP5 del 5 de diciembre Colpensiones logró dar respuesta al informe presentado el 22 de noviembre de 2013 por la Procuradora Delegada. En su contestación la entidad manifiesta lo siguiente: "A partir del análisis de las entregas efectuadas a través de la Mesa Técnica se hacen algunas observaciones sobre las cuales nos pronunciamos de la siguiente manera: a) Soportes de los actos administrativos: La Delegada reconoce que se han ajustado los actos administrativos, especialmente a partir de septiembre de este año, aunque algunos adolecen de falta motivación. Este avance ha sido producto de las acciones implementadas para mejorar la calidad de las decisiones proferidas al resolver las solicitudes de prestaciones económicas. De esta manera, la efectividad de las estrategias ya informadas tanto a la Corte Constitucional como a la Delegada [en] la Mesa Técnica continuará incrementándose con el paso de los días en virtud al mejoramiento en la curva de aprendizaje del personal y de la depuración de los procesos tecnológicos. b) Reconocimiento de retroactivos pensionales: Señala el informe que este tema es otro avance por parte de Colpensiones frente a las recomendaciones efectuadas por la Delegada. Este aspecto hace parte, como se mencionó en precedencia, de la estrategia de mejoramiento en la calidad de los actos de reconocimiento con miras al pago integral de las obligaciones pensionales. Las resoluciones que conceden el reconocimiento pensional y que no contienen pago de retroactivo serán revisadas para la identificación de esta circunstancia y la adopción de los

correctivos a que haya lugar”.c) Decisiones que reconocen y niegan derechos: La Delegada al revisar las decisiones que niegan derechos contra los cuales procede recurso, plasmó las siguientes observaciones que pueden agruparse en los siguientes ejes temáticos (...)”.

45. Posteriormente, el representante de Colpensiones indica que *"Sobre las temáticas abordadas en el informe presentado por la Procuraduría Delegada es menester indicar que las mismas están tratadas en el presente informe periódico a la Corte [IP5], del cual remite copia a ese órgano de control, por lo que consideramos innecesario la reiteración"*.

46. Vistas las observaciones de los órganos de control y la respuesta dada por el representante de Colpensiones, la Sala destaca las significativas medidas adoptadas por Colpensiones para mejorar la calidad en su proceso de respuesta de solicitudes prestacionales y el elevado número de corrección de historias laborales, así como el reconocimiento efectuado por la señora Procuradora en relación con la mejora de los actos administrativos a partir del mes de septiembre de 2013. Sin embargo, para el Tribunal es igualmente relevante la coincidencia de los órganos de control en sus pronunciamientos sobre la persistencia de problemas importantes en la calidad de los actos administrativos emitidos por Colpensiones.

47. Las afirmaciones relacionadas con las dificultades en la calidad de los actos administrativos no fueron desvirtuadas por Colpensiones ya que el interviniente se limitó a indicar que *"sobre las temáticas abordadas en el informe presentado por la Procuraduría Delegada es menester indicar que las mismas están tratadas en el presente informe periódico a la Corte, del cual se remite copia a ese órgano de control, por lo que consideramos innecesario la reiteración"*. Revisado nuevamente el IP5 la Corte encuentra el reporte de esfuerzos de los procesos de calidad al que remite Colpensiones, pero en este la entidad no responde específica y puntualmente a los diversos reproches efectuados por los órganos de control. En ese orden de ideas, la Sala concluye que Colpensiones no logró desvirtuar las alegaciones efectuadas por la Procuradora Delegada y la Defensoría del Pueblo ^[16].

48. Por las razones anotadas la Corte declarará incumplida la obligación de proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales, en sus dimensiones de garantizar que antes de resolver sobre la respectiva petición el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada (7) y; asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido (8).

Análisis del grado de cumplimiento de la obligación de adoptar medidas para profundizar la atención de los grupos prioritarios (obligación tercera) y de la obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013 (obligación sexta)

49. La Corte evaluará de manera conjunta el grado de satisfacción de las obligaciones tercera y sexta debido a su estrecha relación. Para ello sintetizará los principales esfuerzos que Colpensiones reportó como mecanismos de profundización en la atención de los reclamos de la represa del ISS y como medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013. Posteriormente, con base en el análisis de las obligaciones cuarta y quinta, determinará si los esfuerzos realizados por Colpensiones fueron suficientes para conjurar el estado de cosas inconstitucionales.

50. Debido al cúmulo de información reportada por Colpensiones en los IP, la Sala únicamente reseñará de manera general algunos de los esfuerzos más destacados:

51. En el IP1 (julio) Colpensiones reportó (i) depuración y ubicación de los grupos prioritarios de conformidad con la clasificación señalada en el Auto 110 de 2013; (ii) creación de dos gerencias especializadas (gerencia de peticiones quejas y reclamos, y gerencia de gestión documental) y un área dedicada a la gestión de tutelas y; (iii) medidas dirigidas a la optimización de procesos y aumento de la capacidad de cómputo.

52. En el IP2 (agosto) Colpensiones reportó (i) los resultados de la reunión extraordinaria que el presidente de la entidad solicitó a la Junta Directiva con el objeto de destinar el 80% de la capacidad instalada de decisiones manuales para atender la represa del ISS, priorizar las decisiones automáticas de conformidad con las necesidades surgidas a partir del Auto 110 de 2013, y agrupar y reorganizar el personal asignado a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones; (ii) aprobación de una modificación al presupuesto de la entidad por valor de 11.148 millones de pesos para cumplir lo dispuesto en el Auto 110 de 2013; (iii) contratación de 320 personas como nuevo personal, junto con el inicio de su proceso de inducción y capacitación; (iv) aprobación de un contrato para aumentar el número de computadores con sus respectivas terminales tecnológicas; (v) arrendamiento de un edificio de 1.580 metros cuadrados para alojar al nuevo personal; (vi) implementación y mejora en el software de automatización de decisiones; (vii) acciones para la optimización de trámites, entre ellas la creación de grupos de trabajo especializados de la represa del ISS en reclamos de invalidez, vejez, sobrevivientes, sentencias ordinarias y tutelas;

ajustes en los procesos automáticos y semiautomáticos con intervención de analistas y revisores; (viii) destinación mayoritaria de la capacidad de atención manual para resolver las peticiones provenientes del ISS debido a la complejidad y baja calidad de los expedientes prestacionales; (ix) corrección de la clasificación de los grupos prioritarios de acuerdo con las precisiones realizadas por la Corte en el Auto 182 de 2013 y; (x) avances en la planeación de la gestión de tutelas y sentencias ordinarias.

53. En el IP3 (septiembre) Colpensiones reportó (i) distribución del nuevo personal contratado en las distintas áreas de la entidad; (ii) implementación de un programa de incentivos a la productividad de los grupos de trabajo consistente en reconocimientos de tipo económico, salarial y educativo; (iii) desarrollo de un sistema de priorización de atención a las acciones de tutela; (iv) redefinición del reparto de peticiones entre los distintos analistas para aprovechar las fortalezas diferenciadas de estos; (v) avances en infraestructura tecnológica y procesos automáticos; (vi) creación de tres grupos de calidad dirigidos a enfrentar fallas en los procesos automáticos y semiautomáticos de generación de actos administrativos, dedicados a decantar la información al momento de cargue en el sistema, durante la producción del proyecto de decisión y en el momento de finalización de este (vii) identificación, depuración y clasificación de las tutelas interpuestas contra el ISS y Colpensiones, mediante dos jornadas masivas realizadas por la totalidad del personal entre el 22 de agosto y el 6 de septiembre; (viii) creación de una mesa técnica entre Colpensiones y la Procuraduría General de la Nación con el objeto de atender las sugerencias del ente de control y recibir información sobre las principales quejas formuladas por los usuarios de la entidad con miras al análisis de las correcciones operacionales pertinentes y; (ix) formulación y entrega de una primera generación de indicadores de seguimiento con vocación de permanencia.

54. En el IP4 (octubre) Colpensiones reportó (i) identificación y delimitación de la distribución del personal y la infraestructura dedicada para atender las peticiones prestacionales, discriminando entre la represa del ISS y los requerimientos de Colpensiones, e informando sobre los movimientos de personal entre uno y otro grupo; (ii) nuevas acciones para optimizar los sistemas operacionales automáticos y semiautomáticos, entre ellos la formulación de tres requerimientos funcionales al proveedor, la recepción de los mismos y el sometimiento a pruebas de estos; (iii) suscripción de un convenio interadministrativo entre la Unidad de Gestión de Pensión y Aportes Parafiscales UGPP, con el propósito que este último resuelva 1000 solicitudes de pensión de trámites complejos del sector público mensualmente; (iv) fortalecimiento de la infraestructura operativa para la respuesta y radicación oportuna en los despachos judiciales, y optimización de los procesos internos de gestión de tutelas; (v) inicio del proceso de contratación de un tercero con experiencia e idoneidad en la transcripción de fallos judiciales ordinarios y estudio de seguridad de estos; (vi) flexibilización del estudio de seguridad de las sentencias

ordinarias mediante la implementación de análisis grafológico y eliminación de la verificación física de las sentencias en los juzgados y; (vii) realización de jornadas masivas de notificación de actos administrativos que resuelven sobre una solicitud prestacional. Igualmente, la entidad informó que (viii) la capacidad instalada de Colpensiones se encontraba en su límite y presentaba signos de estancamiento, mientras que el aumento de la capacidad de cómputo y la contratación de nuevo personal no resultaba oportuno en tanto la curva de aprendizaje solo alcanzaría niveles adecuados con posterioridad al 31 de diciembre de 2013.

55. En el IP5 (noviembre) Colpensiones reportó (i) ampliación del contrato suscrito con IBM hasta el 16 de enero de 2014 con el fin de aumentar su capacidad de cómputo y mejorar los tiempos de procesamiento; (ii) expansión del disco que utiliza para almacenar datos y programas de las diferentes unidades del sistema; (iii) crecimiento en la capacidad tecnológica a través de 29 servidores virtuales y 9 servidores físicos indispensables para soportar la operación de la entidad; (iv) subdivisión de los grupos especializados con el ánimo de aumentar su productividad; (v) asignación de asistentes administrativos como apoyo a los analistas y sustanciadores de las decisiones prestacionales; (vi) creación de un plan padrino o de acompañamiento a los diferentes grupos de la línea de decisión; (vii) sometimiento en modo de prueba de las solicitudes que pasaron el control de calidad de ingreso, para posteriormente someter a trámite manual o semiautomático las decisiones que fueron negadas en el proceso automático, con el objeto de estudiar de manera más detallada estas solicitudes; (viii) presentación de una nueva generación de indicadores de gestión y seguimiento; (ix) firma de contrato con la sociedad CYZA el 26 de noviembre de 2013 para dar cumplimiento al plan de acción de atención de sentencias judiciales reportado en el IP4; (x) solicitud de estudio a la Fiduprevisora S.A. para suscripción de un convenio interadministrativo dirigido a la sustanciación de expedientes de cumplimiento de sentencias judiciales ordinarias; (xi) presentación de un plan de acción para atender las peticiones de información, quejas y reclamos represados; (xii) realización de nuevas jornadas de notificación masiva; (xiii) integración de la regional del caribe de la PGN a la mesa técnica de seguimiento que desarrolló con la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; (xiv) anuncio de revisión de las resoluciones que reconocen la prestación pero no generan el pago del retroactivo o la inclusión en nómina y; (xv) solicitud a la Defensoría del Pueblo para la instalación de una mesa técnica de seguimiento con dicha entidad.

56. No obstante la variada e importante cantidad de esfuerzos realizados por Colpensiones, la entidad no presentó un apartado en el que argumentara de manera concreta y suficiente las consecuencias que habrían tenido en términos de aumento de capacidad de respuesta, reducción de tiempos de procesamiento o incremento en la calidad de los actos administrativos. Esta circunstancia dificulta visibilizar con claridad si las medidas reportadas por Colpensiones

efectivamente implicaron el cumplimiento de la orden de profundización en comento.

57. Con todo, estos esfuerzos no fueron suficientes a la luz de los resultados recién analizados, pues no se logró superar el estado de cosas inconstitucionales en relación con las personas que radicaron sus solicitudes ante el ISS, y por el contrario el escenario de vulneración iusfundamental se extendió a los usuarios que realizaron sus peticiones directamente en Colpensiones.

58. En el IP4 la entidad manifestó que el incremento de personal e infraestructura no resultaba procedente con posterioridad al mes de octubre ya que la curva de aprendizaje solo alcanzaría niveles apropiados luego del 31 de diciembre de 2013 (*Supra* 54). La posición de Colpensiones no toma en cuenta, sin embargo, que es su obligación adecuar la capacidad de respuesta a la demanda de los usuarios, y no viceversa. Esta Corporación ha comprendido que los cambios operacionales no pueden realizarse de manera inmediata; por ello ha aceptado que la entidad ajuste su funcionamiento en un plazo razonable, otorgando una suspensión de las sanciones por desacato de manera escalonada. Pero las medidas de suspensión en modo alguno habilitan a Colpensiones a incumplir su obligación de extender la capacidad de respuesta oportuna progresivamente, en armonía con la demanda de los usuarios. Igualmente, la apreciación de Colpensiones carece de sentido si se tiene en cuenta que la situación de infracción iusfundamental excede el 31 de diciembre de 2013, de donde se advierte que los ajustes resultaban necesarios, incluso con posterioridad a dicha fecha.

59. Una posición semejante sostuvo la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado. La primera indicó que *"respecto de los avances y el cumplimiento de términos fijados para la atención de la represa en las decisiones de los grupos de prioridad señalados en el Auto 110 de 2013, es del caso señalar, que la Procuraduría General de la Nación, considera importante todas las gestiones que disponga el señor Presidente de Colpensiones, para dar cumplimiento a dichos términos y superar las falencias, con el fin de garantizar la continuidad en el reconocimiento de los derechos de los usuarios y afiliados consagrados en el régimen de prima media a cargo de Colpensiones. No obstante, es sumamente importante para esta Delegada, que Colpensiones asuma sus obligaciones, de dar respuesta dentro de los términos de ley a todas las solicitudes de prestaciones económicas, tanto las que hacen parte de los grupos de prioridad señalados en el auto 110 de 2013, como las que no, toda vez que de no atenderse oportunamente y de manera integral, podrían dar lugar a nuevas acciones judiciales, que harían más gravosa la situación de esa entidad y de la Delegada ya que cada día nos siguen llegando más solicitudes de intervención ante Colpensiones, dando lugar al desconocimiento de los derechos de los usuarios"*.

60. Por su parte el Defensor Delegado puntualizó que *"aunque Colpensiones ha diseñado un sin número de estrategias para corregir este problema, como por ejemplo, reestructuración tecnológica mediante el aumento de la capacidad de la base de datos y nuevos centros de cómputo, aumento de la infraestructura física con el arrendamiento de inmuebles para la ubicación de nuevos puestos de trabajo, contratación de 320 colaboradores adicionales, entre otros, no han sido suficientes para superar el problema estructural del régimen de prima media, debido a que la realidad nos presenta un escenario desalentador"* [17]. Para la Defensoría es *"prioritario robustecer la planta de funcionarios, pues se observa según los informes presentados, [que] se suplen las necesidades en un área, con funcionarios de otra"*.

61. En vista de lo anterior la Sala declarará incumplida parcialmente la obligación de adoptar medidas necesarias para profundizar la atención de las personas cuyos reclamos hacen parte de la represa del ISS (obligación tercera); e incumplida la obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para alcanzar las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013 (obligación sexta).

Medidas procedentes ante el incumplimiento del Auto 110 de 2013

62. Desde sus primeras providencias la Corte Constitucional ha diferenciado entre las medidas de cumplimiento de las órdenes de tutela y el trámite incidental de desacato. En sentencia [T-458 de 2003](#) [18] estas disparidades se hicieron explícitas: (i) *"el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal"*; (ii) *"la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva"*; (iii) *"la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del [decreto 2591 de 1991](#). La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia"* y; (iv) *"el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público"*.

63. En virtud de la figura de cumplimiento de sentencias de tutela, el juez puede dictar todas aquellas órdenes que estime necesarias para materializar la protección constitucional. De este modo el artículo 23 del [Decreto 2591 de 1991](#) dispone que *"el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular o lo remite al juez en el término de*

48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”.

64. Por su parte, el trámite incidental de desacato tiene como propósito que *“el juez constitucional en ejercicio de sus potestades disciplinarias sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas mediante sentencias que buscan proteger los derechos fundamentales”*. Así, el desacato ha sido entendido *“como una medida que tiene un carácter coercitivo, con la que cuenta el juez constitucional para conseguir el cumplimiento de las obligaciones que emanan de sentencias de tutela”*. En otras palabras, *“el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional”*. Por esa razón, *“la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia”*^[19].

65. Bajo tal óptica, en opinión de la Corte no están dadas las condiciones para iniciar oficiosamente trámite incidental de desacato en contra de Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de Colpensiones y destinatario actual de las órdenes tomadas en los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013, pues si bien el Tribunal reprocha el incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en la mencionada providencia, descarta por el momento la configuración del elemento subjetivo necesario para eventualmente imponer una sanción por desacato. En particular, no se puede endilgar responsabilidad al presidente de Colpensiones frente a los incumplimientos que fueron producto de la falta de remisión oportuna de los expedientes prestacionales por parte de la liquidadora del ISS, ya que esta última es la obligada a trasladar los mismos, sin los cuales el nuevo administrador del régimen de prima media no puede dar contestación a las peticiones^[20]. Esta circunstancia, sin embargo, no desvirtúa por sí sola la responsabilidad subjetiva del funcionario en el escenario de tutela, ya que es obligación de este adoptar las medidas necesarias para responder a dicha contingencia. En ese sentido, a partir de los IP presentados a esta Corporación, la Sala advierte que el aludido servidor ha desarrollado una conducta diligente, encaminada a la superación del estado de cosas inconstitucionales a través del despliegue de una serie de actuaciones significativas, enfocadas en dicho cometido, en la corrección de las fallas existentes, y en la respuesta operacional al variable y elevado inventario del ISS en liquidación, las que sin embargo no han sido suficientes.

66. Con todo, la Sala precisa que el juicio sobre la probable responsabilidad subjetiva del presidente de Colpensiones realizado en esta providencia se refiere únicamente al cumplimiento de las órdenes generales dictadas en el Auto 110 de 2013, y por ello no vincula la decisión que deberán tomar los jueces de tutela al resolver los incidentes de desacato en los casos concretos sometidos a su conocimiento (en el evento que no gocen de suspensión de sanción por desacato), cuyas situaciones particulares escapan al conocimiento y control del proceso de la referencia.

67. En su lugar, la Sala considera procedente proferir una serie de órdenes encaminadas al efectivo cumplimiento del Auto 110 de 2013 y la protección de los derechos constitucionales de los usuarios de Colpensiones que radicaron la petición prestacional directamente ante el nuevo administrador del RPM, o que se encuentran a la espera de cumplimiento de un fallo judicial (ordinario o de tutela) proferido en contra de este.

68. Igualmente, para la Corte resulta preocupante la conducta asumida por el ISS en liquidación, en tanto desde el mes de octubre de 2013 redujo abruptamente el traslado de expedientes a Colpensiones, situación que ha contribuido en parte al incumplimiento de las obligaciones impuestas en el Auto 110 de 2013 a Colpensiones. Por esa razón la Sala dispondrá lo pertinente para que la entidad reanude el traslado de expedientes en condiciones de calidad, y efectuará seguimiento a las órdenes consignadas en los numerales sexto del Auto 110 de 2013, primero del Auto 202 de 2013 y octavo de esta providencia, luego de presentado el informe periódico correspondiente al mes de enero de 2014^[21]. De encontrar incumplimiento a las anotadas providencias, la Sala establecerá la necesidad o no, de iniciar oficiosamente trámite incidental de desacato en contra del responsable del ISS en liquidación.

II. DE LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR LA INTERVENCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PRESENTE CASO.

69. Teniendo en cuenta lo señalado en precedencia, a continuación la Sala evaluará la situación de los derechos fundamentales de los usuarios que radicaron su solicitud directamente ante Colpensiones, y analizará la posibilidad de conceder la prórroga de suspensión de las sanciones por desacato dictada en el Auto 110 de 2013, adoptando las medidas de salvaguarda iusfundamental y cumplimiento pertinentes.

Persistencia de un estado de cosas inconstitucionales

70. Realizado el análisis del grado de cumplimiento de las medidas adoptadas en el Auto 110 de 2013, y revisados los informes presentados por Colpensiones, el ISS en liquidación, la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la

Seguridad Social, y el Defensor Delegado para la Seguridad Social, el Tribunal encuentra la siguiente situación, constitucionalmente relevante:

71. Colpensiones cumpliría a 31 de diciembre de 2013 el objetivo de resolver las solicitudes de pensión de los grupos de prioridad 1, 2 y 3 del Auto 110 de 2013, tomando como base un universo de 313.874 expedientes prestacionales remitidos por el ISS en liquidación hasta la fecha de presentación del IP5. Mientras tanto, las peticiones prestacionales del último grupo de prioridad (GP4), solo estarían satisfechas entre los meses de febrero y marzo de 2014, quedando un saldo de 73.267 solicitudes, las que corresponden a 59.324 reliquidaciones de pensión, 9.768 indemnizaciones sustitutivas y 4.175 auxilios funerarios ^[22].

72. El ISS en liquidación redujo significativamente el envío de expedientes a Colpensiones desde el mes de octubre de 2013. Colpensiones estima que aún faltan por remitir aproximadamente 50.000 carpetas prestacionales correspondientes a todos los grupos de atención referidos en el Auto 110 de 2013, en tanto que el liquidador del ISS en informe del 10 de diciembre reportó que del total de expedientes identificados hasta el momento, 24.200 trámites pertenecen a los GP1, GP2 y GP3, y que faltan por procesar 51.100 cajas con expedientes prestacionales provenientes de Antioquia, San Andrés y Valle del Cauca.

73. La liquidadora del ISS no ha finalizado el proceso de identificación, inventario e intervención de los expedientes administrativos que deben ser remitidos a Colpensiones para resolver las peticiones pensionales y cumplir los fallos judiciales ordinarios y de tutela. Adicionalmente, Colpensiones reporta que se están presentando fallas en la calidad de los envíos efectuados por el ISS, pues ha encontrado diversas situaciones que infringen los protocolos de remisión acordados por las partes (entre ellas, sentencias ordinarias dentro de expedientes de reconocimiento pensional y envío de expedientes sobre los que no pesa ninguna solicitud pendiente de resolución). Esto ha perjudicado la planeación operacional de Colpensiones y el empleo eficiente de sus limitados recursos, profundizado la situación de vulnerabilidad iusfundamental de las personas que están a la espera de una decisión, y generado perplejidad sobre el momento en que se normalizaría el funcionamiento del nuevo administrador del régimen de prima media.

74. En relación con las peticiones prestacionales radicadas directamente ante Colpensiones y los recursos administrativos formulados contra las decisiones que ha proferido desde que inició operaciones, la entidad indicó que tiene en término 73.518 trámites por resolver, y 70.737 que están por fuera del plazo legal. De estas últimas, 1.386 peticiones se refieren a pensiones de invalidez, 9.336 a pensión de sobrevivientes y 24.863 a pensión de vejez, las restantes corresponden a otras prestaciones (35.152) ^[23].

75. En los cuadros 36 y 37 del IP5 Colpensiones reporta que a 30 de noviembre de 2013 aún tiene por acatar 45.175 sentencias de tutela dictadas en contra del ISS (41.553) y Colpensiones (3.622). En el segmento del ISS 1.435 fallos de tutela pertenecen al GP1, 566 al GP2, 1.739 al GP3, 10.261 al GP4 y 27.552 se encuentran sin clasificar. Además, en el IP4 la entidad informó que se encontraba priorizando la contestación de las prestaciones pensionales sobre las que pesaba amparo constitucional.

76. En lo concerniente a las sentencias ordinarias pendientes de cumplimiento por Colpensiones, la entidad informa que resta por acatar 24.420 decisiones judiciales proferidas contra el ISS o Colpensiones, sin contar el número indeterminado que están pendiente de identificación y envío por el ISS en liquidación. Frente a las remitidas por la liquidadora (16.545), el 84.4% corresponden a prestaciones relacionadas con el GP4 ^[24].

77. En relación con la calidad de los actos administrativos de Colpensiones que resuelven sobre el reconocimiento de una prestación o un recurso administrativo, la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado coinciden en señalar que se siguen presentando fallas relacionadas, entre otras, con las siguientes cuestiones (i) errores en los sistemas automatizados; (ii) exclusión en la historia laboral de semanas aportadas o causadas; (iii) incongruencia entre la solicitud realizada y lo resuelto por la entidad; (iv) ausencia de inclusión de retroactivos pensionales en el acto de reconocimiento de la pensión; (v) falsa motivación; (vi) falta de valoración de las pruebas aportadas y ausencia de respuesta a los argumentos alegados al decidir sobre los recursos administrativos y; (vii) otorgamiento de oportunidad para interponer recursos administrativos cuando estos en realidad ya han sido agotados, lo que gestiona innecesariamente la operación de la entidad.

78. En el IP5 Colpensiones informa problemas relacionados con la inclusión en nómina y el pago efectivo de un número determinado de prestaciones reconocidas. Entre otras dificultades la entidad menciona aspectos que atañen al sistema automático de inclusión en nómina (i) casos que resolvieron concediendo el derecho pero por razones técnicas el sistema no generó el pago; (ii) casos que se incluyeron en nómina pero no produjeron el pago; (iii) situaciones en que la consignación bancaria no se realizó acertadamente. Adicionalmente, la entidad precisó que no incluye en nómina a (iv) servidores públicos que están pendiente de aportar prueba de retiro del servicio y; (v) casos en que se encuentra en consulta la cuota parte de las entidades concurrentes en la financiación de la pensión.

79. Tomando en cuenta que el 31 de diciembre de 2013 finaliza la suspensión de las sanciones impuestas por desacato a órdenes de tutela originadas por

acciones y omisiones del ISS, el escenario recién referido genera varias preocupaciones importantes al Tribunal Constitucional, algunas de las cuales fueron advertidas en Auto 276 de 2013:

80. El elevado número de trámites de reliquidación del ISS y de peticiones de reajuste de pensión radicadas ante Colpensiones, implicará que a partir del 1 de enero de 2014 la entidad destine un importante porcentaje de su capacidad de respuesta para atender este cúmulo de reclamos, desplazando la contestación de las solicitudes de pensión pendientes del ISS y de las radicadas directamente ante Colpensiones, con lo que se podría generar un decrecimiento del volumen de respuesta de estas últimas, afectando de este modo a los colectivos que aún no cuentan con un ingreso periódico, frente a los segmentos que ya tienen satisfecho su mínimo vital cuantitativo.

81. La alta cantidad de trámites de Colpensiones fuera de término, aunado al acumulado de solicitudes del ISS en liquidación que aún falta por resolver (buena parte de ellas corresponden a reliquidación o reajuste pensional), podría aparejar el intempestivo, continuo y masivo empleo de la acción de tutela (*Infra 85*). Esto tendría como consecuencia una priorización indefinida, desordenada e inequitativa de respuesta a las peticiones, producto de la coacción que genera la sanción por desacato de las sentencias de tutela que ordenan dar solución a las diversas peticiones prestacionales (pensiones, reliquidaciones, auxilios funerarios, indemnización sustitutiva, etc.). Este escenario, en otras palabras, no respetaría el principio de equidad en la contestación de las peticiones, en arreglo a las capacidades y necesidades de cada quien.

82. Igualmente, luego del 1 de enero de 2014 la concentración de esfuerzos de la entidad en la respuesta indefinida o *permanente* de las solicitudes con trámite de tutela o sanción por desacato, aparejaría (i) lesiones importantes sobre el principio de equidad en relación con las personas que se abstengan de acudir al proceso de tutela, pues se generaría una priorización de los primeros en contra de los segundos. Estos últimos tendrían que soportar periodos de espera más amplios a pesar de encontrarse en un estado de necesidad semejante, o incluso peor en la hipótesis de las personas de escasos recursos o carentes de una cultura de conocimiento y empoderamiento de la situación de sus derechos (por su condición social determinados colectivos no cuentan con ingresos suficientes para cubrir los costos de asistencia profesional de abogacía, o desconocen el funcionamiento, gratuidad, informalidad y efectividad de la acción de tutela). Asimismo, (ii) la priorización *indefinida* de las solicitudes que son objeto de acción de tutela convertiría un recurso judicial de excepción, en un medio judicial común que a la larga podría llevar a su pérdida de eficacia en relación con los usuarios de Colpensiones, debido a la masificación de los amparos y la ausencia de capacidad suficiente de cumplimiento por parte de Colpensiones ^[25],

convirtiendo el trámite de tutela, además, en un requisito ineludible en el proceso de contestación de las solicitudes prestacionales.

83. De forma semejante, la amenaza de sanción por desacato, junto con el desbordado volumen de peticiones pendientes de contestación y la limitada capacidad de respuesta de Colpensiones, generan una presión problemática que afecta la garantía de la faceta sustancial del derecho fundamental de petición, que es necesario corregir: la adopción de actos administrativos que no reúnen condiciones de calidad mínimas, como de hecho sucedió durante un buen periodo y continúa ocurriendo a la luz de los cuestionamientos efectuados por los órganos de control en su último informe. En ese sentido, es menester que el Tribunal profundice las medidas que en su momento buscaron impedir dicha situación, pues si bien Colpensiones adoptó algunas cautelas importantes, estas, de acuerdo con los resultados reportados por la Procuradora Delegada y el Defensor Delegado, no han sido suficientes.

84. En suma, (i) las acciones y omisiones de las accionadas y las inequidades que podrían presentarse en la respuesta de las diversas peticiones prestacionales, aunado a la extensa espera en la contestación de las peticiones de pensión de los solicitantes del ISS y el acumulado fuera de término de las solicitudes de pensión en el caso de Colpensiones, impacta de forma intensa el mínimo vital de las personas que tendrían derecho a la jubilación, las que debido al deterioro de sus condiciones físicas o mentales se ven en imposibilidad de realizar actividades económicamente productivas que reviertan en la probabilidad de contar con los ingresos necesarios para su digna subsistencia. Adicionalmente, (ii) persisten diversas fallas que impiden resolver oportunamente las restantes peticiones prestacionales en condiciones de calidad, por lo que es necesario adoptar medidas de corrección de la situación, pues en este contexto el paso del tiempo torna más gravosa la infracción constitucional y debilita profundamente la capacidad de soportar cargas públicas de los afectados.

85. La Sala precisa que (iii) la acción de tutela lejos de representar un elemento que problematiza la situación de los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, constituye un remedio apropiado para la garantía de sus derechos ante la constante vulneración iusfundamental por parte de las entidades accionadas. En ese sentido, (iv) la Sala considera necesario modular la coacción que genera el incidente de desacato, pero con el único propósito de adecuarla al principio de equidad ante las cargas públicas, renovando la idoneidad y eficacia del remedio constitucional, y obligando al cumplimiento de las órdenes de adopción de medidas suficientes que permitan superar el estado de cosas inconstitucionales, dictadas en el Auto 110 de 2013 y en esta providencia.

De la necesidad de intervención por parte de la Corte Constitucional

86. Según se analizó en el Auto 110 de 2013, la Corte encontró probada la masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de petición, seguridad social, mínimo vital y acceso a la administración de justicia de los usuarios del extinto ISS, por la existencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impedían a Colpensiones cumplir los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la resolución de las peticiones prestacionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República. La providencia reconoció que en un contexto de bloqueo institucional ocasionado por el elevado número de trámites pendientes y la incapacidad de respuesta oportuna de las entidades estatales, se produce un menoscabo de los derechos de todas las personas que se ven perjudicadas por amplios periodos de espera.

87. Ante una infracción constitucional como la descrita, la Corte Constitucional debe adoptar medidas que faciliten la coordinación de las distintas entidades, y que agilicen la protección efectiva de los derechos fundamentales de todos los afectados, brindando una atención urgente a los sectores más vulnerables (Art. 13 C.P.). Como se expuso en el Auto 110 de 2013, lo que interesa al Tribunal en este tipo de intervenciones es la protección de los derechos constitucionales de las personas afectadas, sin perjuicio de los reproches de índole iusfundamental a que haya lugar en la sentencia, o las decisiones que en el ámbito de sus competencias tomen los respectivos órganos de control fiscal o disciplinario.

88. En ese orden de ideas, y de acuerdo con los informes allegados al trámite y los problemas con incidencia iusfundamental que se identificaron previamente en esta providencia (*Supra 70 a 85*), la Sala encuentra que persiste un escenario de infracción constitucional que obliga al Tribunal a continuar y profundizar la intervención iniciada en el Auto 110 de 2013.

89. Como se indicó, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que una vez se evidencia la amenaza o vulneración a los derechos fundamentales, el juez constitucional debe establecer los instrumentos que le permitan otorgar una protección adecuada a los bienes lesionados, en arreglo a las condiciones particulares del asunto. En la presente oportunidad la Sala estima que la situación fáctica ha variado en relación con el contexto analizado en el Auto 110 de 2013, y por ello la modalidad de intervención superior que acogerá podría ser distinta.

Modalidades de protección constitucional aplicables en el presente caso

90. En criterio del Tribunal, en este momento pueden emplearse dos modalidades diversas de salvaguarda constitucional, cualquiera de las cuales debe estar precedida por la aplicación del principio de igualdad ante las cargas

públicas. La Sala expondrá las posibilidades de protección constitucional procedentes, y posteriormente seleccionará la que encuentre más adecuada a las circunstancias que rodean el presente caso. Seguidamente, evaluará las medidas indispensables para que Colpensiones corrija las fallas con incidencia iusfundamental que se siguen presentando en su operación. Finalmente, establecerá los mecanismos de monitoreo o seguimiento de la decisión.

Aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas en el presente caso

91. Según se indicó, luego del 1 de enero de 2014-instante en que finaliza la suspensión de las sanciones por desacato dictada en el Auto 110 de 2013-podría presentarse una situación que ante el elevado cúmulo de trámites pendientes de decisión y la limitada capacidad de respuesta de Colpensiones, implicará una priorización encubierta, desordenada e inequitativa en la contestación de las peticiones prestacionales pendientes de resolución, que vulneraría el artículo [13](#) de la Constitución. La pregunta que debe hacerse la Sala, entonces, no recae sobre la necesidad o no de adoptar una decisión que implique modular la limitada capacidad de respuesta de Colpensiones con miras a alcanzar una determinada priorización (pues esta en todo caso se presenta), sino sobre el tipo de prelación que debe efectuarse.

92. La respuesta a este interrogante es claro para la Corte: debe realizarse un reparto que atienda al principio de igualdad ante las cargas públicas. Empero, efectuar clasificaciones para efecto de imponer obligaciones y distribuir bienes escasos mediante el establecimiento de prioridades siempre apareja el riesgo de dejar por fuera del grupo prevalente a colectivos que en razón de su marginalidad deberían estarlo, o de circunscribir en él a segmentos que comparativamente se encuentran en una mejor posición que los excluidos. Para reducir la probabilidad de que ello ocurra, la Sala se apegará en la mayor medida posible a los parámetros que en cumplimiento del principio de igualdad se deben tomar en consideración al realizar la referida distribución de cargas y beneficios.

93. Al igual que el razonamiento asumido en el Auto 110 de 2013, la Sala estima que en esta oportunidad se debe diseñar una priorización que atienda al criterio de equidad en la respuesta de las solicitudes de las personas afectadas por el proceso de transición del ISS a Colpensiones, en arreglo a las capacidades y necesidades de cada quien [\[26\]](#). Retomando los argumentos expuestos en esa ocasión, es preciso reiterar que "*[L]a distribución de beneficios y cargas implica una decisión en la que se escoge otorgar o imponer algo a determinadas personas o grupos y, por lo tanto, una distinción, de donde se infiere la relación entre esa distribución y el principio de igualdad*" [\[27\]](#). En sentencia [C-022 de](#)

1996^[28] la Sala Plena enunció los parámetros que, en aplicación del principio de igualdad, se deben tener en cuenta al realizar dicha distribución de cargas y beneficios: *"el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en tres aspectos: a. Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes; b. Los bienes o gravámenes a repartir; c. El criterio para repartirlos. En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?. Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc."*.

94. En una primera clasificación el Auto 110 de 2013 identificó dos grupos diferenciados entre sí. El primero correspondía a las personas que habían radicado su solicitud pensional en el ISS, y el segundo a los que lo habían hecho ante Colpensiones. Los dos grupos eran disímiles porque las mayores dificultades operacionales se estaban presentando en relación con el primero de ellos, en tanto que las peticiones del segundo colectivo se encontraban dentro de los términos legales según lo informado en ese momento por el entonces presidente de Colpensiones. Debido a que la decisión del Tribunal Constitucional aparejaba una restricción de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, petición y acceso a la administración de justicia, la Sala consideró prudente que la decisión afectara a la menor cantidad posible de personas; por ello, circunscribió los efectos de la providencia únicamente a los sujetos pertenecientes al primer grupo, es decir, los que radicaron su petición ante el ISS.

95. Descendiendo en el nivel de concreción en el sistema de priorización, el Auto 110 de 2013 consideró que los sujetos afectados por la medida serían aquellos que radicaron su petición ante el ISS; las cargas públicas y derechos a distribuir se concretaban en el tiempo de espera que las personas debían soportar en la respuesta a sus solicitudes, y en la intensidad de la protección constitucional y; los criterios de distribución que empleó fueron el potencial de salvaguarda del mínimo vital que prodigaban las diferentes clases de prestaciones (criterio objetivo), junto con las condiciones de subsistencia y salud de las personas afectadas (criterio subjetivo).

96. Al determinar el alcance del criterio objetivo la Corte tuvo en cuenta que el fin primordial del sistema de pensiones es el de salvaguardar el mínimo vital de las personas mediante la asignación de un ingreso periódico, sin perjuicio de las demás prestaciones que otorga el régimen de prima media. Así, la pensión constituye la principal prestación del sistema por su capacidad de salvaguardar

de manera *sostenida* el mínimo vital cuando la persona ha perdido su capacidad laboral debido al deterioro de su salud, llegado a una avanzada edad, o fallecido el miembro de la familia encargado del sustento del hogar. La indemnización sustitutiva de la pensión, por su parte, es una prestación de pago único con escasa incidencia en la garantía del mínimo vital, pues tiene por objeto devolver al afiliado una parte de los aportes a modo de compensación, en los eventos en que no se cumplen los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico para el reconocimiento de la pensión. El auxilio funerario otorga a los beneficiarios del afiliado que fallece una ayuda económica que les permite amortiguar los gastos de disposición del cuerpo del asegurado; mientras que la reliquidación o reajuste pensional se concede a aquellas personas que si bien gozan de un ingreso periódico, la cuantía de la mesada no se ajusta a las reglas de tasación. Debido a lo anterior, la Sala estimó que el instrumento que en mayor medida cumplía el cometido de garantía *sostenida* del mínimo vital era la pensión en sus diferentes modalidades; por ello, priorizó la respuesta de los reclamos (administrativos y judiciales) que buscaban el reconocimiento y pago de dicha prestación.

97. En lo referente al criterio subjetivo, la Corte entendió que los periodos de espera que habían soportado las personas que aguardaban la contestación a sus solicitudes de pensión eran extraordinariamente elevados, pues existían eventos en que el peticionario llevaba varios años aguardando la respuesta o el cumplimiento del fallo que ordenó el reconocimiento y pago de la pensión. La Corte entendió que debido a determinadas realidades económicas y sociales la anotada espera impactaba de manera más profunda y lesiva a ciertos segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir cargas públicas, los que podrían verse desplazados por personas con privaciones más soportables. Por esa razón el Tribunal consideró que el criterio objetivo no era suficiente para efectuar un reparto equitativo del grado de protección constitucional, pues dentro del grupo de personas que esperaban la respuesta a una solicitud de pensión o el cumplimiento de un fallo judicial de pensión, existían diferencias materiales relevantes que los ubicaban en posiciones disímiles de vulnerabilidad, las que a su vez merecían distintos grados de salvaguarda constitucional^[29].

98. Con base en los anteriores elementos la Sala configuró tres grupos de atención prioritaria de las personas que buscaban el reconocimiento y pago de una pensión, y uno de respuesta no prevalente para las que aguardaban la contestación de una petición diferente al reconocimiento o pago de una pensión (fundamentos 36 a 37 del Auto 110 de 2013, y cuadros 1 y 2 del Auto 182 de 2013). En el GP1 incluyó a las personas en estado de invalidez o afectadas por una enfermedad catastrófica, los menores de edad o mayores de 74 años y, los afiliados que en los tres últimos meses de cotización realizaron aportes sobre una base salarial igual o inferior a uno y medio salarios mínimos mensuales. Asimismo, en ausencia de una pensión *no contributiva* que ampare el mínimo

vital de aquellas personas en situación de pobreza o necesidad que han perdido en forma permanente y definitiva su capacidad laboral por efecto de su estado de salud o avanzada edad, la Sala incluyó en el grupo de mayor prioridad a los beneficiarios de los auxilios para los ancianos en condición de indigencia^[30] y del programa de subsidio a la cotización^[31]. En el GP2 ubicó a las personas que cotizaron sobre una base salarial entre uno y medio, y tres salarios mínimos; en el GP3 a los que aportaron sobre más de tres salarios mínimos mensuales y; por último, determinó que el Grupo No Prioritario estaría compuesto por las personas que esperaban respuesta a un reclamo de reliquidación o reajuste pensional, una indemnización sustitutiva o un auxilio funerario (trámites distintos al reconocimiento de una pensión).

99. A diferencia del contexto analizado en el Auto 110 de 2013, en la presente oportunidad la Sala advierte que (i) la mayoría de peticiones de pensión de los GP1, GP2 y GP3 se encuentran satisfechas, salvo las que corresponden a expedientes que la liquidadora del ISS no ha enviado; (ii) aún se presenta un elevado número de peticiones del Grupo No Prioritario, pendientes de decisión (de estas, 9.768 corresponden a indemnizaciones sustitutivas, 4.175 a auxilios funerarios y 59.324 a reliquidaciones), frente al avance significativo de los GP1, GP2 y GP3; (iii) dentro del conjunto de peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones (y recursos administrativos) que se encuentran fuera de término, casi la mitad (49%) corresponden al reconocimiento de una pensión, mientras que las solicitudes restantes se relacionan con aspectos alusivos a la reliquidación o reajuste de una pensión, el otorgamiento de una indemnización sustitutiva o de un auxilio funerario y; (iv) las peticiones prestacionales fuera de término radicadas en Colpensiones tienen una mora máxima de 11 meses, concentrándose la mayoría de ellas en retrasos que no superan los 6 periodos.

100. Bajo tal marco, en aplicación del principio de igualdad la Sala considera que la decisión que habrá de tomar debe contemplar (i) la necesidad de priorizar los aspectos relacionados con el reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades en tanto se trata de la prestación con mayor potencial de salvaguarda *sostenida* del mínimo vital; (ii) la prelación de las peticiones relacionadas con el subsidio a la cotización o los auxilios para los ancianos en condición de indigencia, pues estos trámites fueron establecidos por el legislador para beneficiar a colectivos en posiciones de extrema vulnerabilidad económica y social; (iii) la obligación de brindar un trato preferente a los solicitantes de pensión de invalidez debido a su estado de salud y los dispendiosos trámites previos que deben soportar, cuya dilación profundiza su vulnerabilidad (calificación de la pérdida de capacidad laboral y determinación de la invalidez en sus diferentes etapas). En la misma línea es necesario agilizar el cumplimiento de los fallos judiciales ordinarios, pues estas personas han soportado el tiempo de espera de los procesos administrativo y judicial; (iv) en un menor nivel de prioridad, incluir los aspectos concernidos a una

indemnización sustitutiva o auxilio funerario, en tanto su bajo número pendiente o fuera de término no impacta de manera significativa la capacidad de respuesta de Colpensiones y por el contrario su postergación sí retrasaría injustificadamente la posibilidad de recibir la prestación solicitada en los eventos en que se reúnen los requisitos para ello; (v) la ubicación en el último lugar de prevalencia de las solicitudes de incremento, reliquidación o reajuste pensional, siempre que correspondan a peticionarios que tienen satisfecho por lo menos su mínimo vital cuantitativo mediante el pago de una mesada pensional y; (vi) el mantenimiento del sistema de priorización adoptado en el Auto 110 de 2013 en relación con las solicitudes provenientes del ISS, mientras que frente a las solicitudes radicadas ante Colpensiones solo es necesario adoptar un criterio objetivo de prelación ya que los tiempos de espera fuera de término no son tan elevados como los soportados por las personas del grupo de represa del ISS, por lo que en el corto plazo los periodos de contestación de Colpensiones priorizados se podrán adecuar a los términos de respuesta plasmados por el legislador.

101. Determinada la manera en que la aplicación del principio de igualdad precede el estudio de los instrumentos de protección constitucional que la Sala debe analizar a efecto de seleccionar el que resulte más adecuado en el presente caso, pasa la Corte a concretar los mismos y a seleccionar el que se advierta más adecuado a los fines de protección constitucional propuestos.

Primera modalidad de intervención del juez constitucional

102. Una primera posibilidad de intervención constitucional consiste en ordenar a Colpensiones la reorganización de su operación interna de modo que la mayor parte de su capacidad de respuesta actual se concentre en un primer colectivo de grupos en los que distribuya la atención de acuerdo a las prioridades prestacionales antes señaladas (*Supra 100*), destinando la mayor parte de su producción a la respuesta de las peticiones de pensión, de acuerdo al sistema de turnos según la fecha de radicación^[32]. Un segundo grupo de respuesta, con una capacidad de atención menor, se reservaría para la resolución de los trámites materia de incidente de desacato de tutela. Esta medida buscaría que el primer grupo (mayoritario) resuelva las solicitudes prestacionales atendiendo a la fecha de radicación de la petición, independientemente de que las mismas sean objeto de acción de tutela o sanción por desacato. Por su parte, el segundo grupo (con una capacidad de respuesta menor), permitiría el adelantamiento del turno para efecto de cumplir una acción de tutela en la que se ha impuesto sanción por desacato.

103. La Corte es consiente de la dureza que una medida como la señalada entrañaría para la entidad, pues se vería sometida a una masiva imposición de sanciones por desacato debido al elevado número de trámites pendientes y la reducción de su capacidad de cumplimiento de peticiones sobre las que pesa

acción de tutela^[33]. Sin embargo, una medida así permitiría una distribución equitativa de la capacidad de respuesta de Colpensiones, y evitaría que la coacción que genera la sanción por desacato afecte dicho reparto^[34]. Esta modalidad de protección constitucional se daría sin perjuicio de la posibilidad-necesidad que tendría la entidad de adoptar las medidas indispensables para aumentar su infraestructura y personal (o maximizar los recursos existentes), con el objeto de ampliar su capacidad instalada^[35] y hacer frente a las sanciones por desacato, pues las mismas en todo caso serían ejecutables^[36]. No obstante, en opinión de la Sala esta modalidad de intervención constitucional solo opera en eventos en que se evidencia ausencia de diligencia de las autoridades accionadas y falta de voluntad en la adopción de medidas suficientes para la superación del estado de cosas inconstitucionales.

Segunda modalidad de intervención del juez constitucional

104. La segunda modalidad de protección constitucional anunciada fue la acogida en el Auto 110 de 2013. Esta también aplica el principio de igualdad en la respuesta a los reclamos prestacionales, pero modifica los términos de cumplimiento de las sentencias de tutela; establece un mecanismo escalonado y transitorio de suspensión de las sanciones por desacato con miras a garantizar la priorización perseguida; e impone un severo sistema de monitoreo de las acciones y omisiones de las entidades accionadas y de la situación de los derechos fundamentales de los afectados, a fin de vigilar el cumplimiento de las metas propuestas y prevenir el eventual abuso de la medida de suspensión de las sanciones por desacato por parte de los obligados a satisfacer los derechos constitucionales, los que amparados en la decisión podrían disminuir sus esfuerzos o desviar la capacidad de atención a áreas no prioritarias que no gocen de suspensión de las sanciones por desacato a tutelas.

105. El empleo de esta modalidad de salvaguarda está supeditada a la demostración de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales por parte de las entidades involucradas (responsables) en la infracción iusfundamental. Lo anterior por cuanto la suspensión de las sanciones por desacato en modo alguno representa un asunto menor ya que restringe los derechos fundamentales a la acción de tutela, al acceso a la administración de justicia, y los bienes constitucionales amparados por la decisión judicial afectada con la suspensión. Pasa la Sala a explicar brevemente esta hipótesis de intervención constitucional.

106. Los derechos fundamentales ocupan una posición privilegiada en el ordenamiento jurídico como dimensiones de salvaguarda de la dignidad humana y fundamento del orden político, económico y social justo que se propuso

alcanzar el Constituyente del 91^[37]. Por esa razón la norma suprema consagró la acción de tutela como derecho constitucional y mecanismo de protección judicial dotado de especiales características que permitan la salvaguarda iusfundamental de manera efectiva e inmediata. La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que la acción de tutela constituye *"el principal y más efectivo mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales y de los directamente conexos con éstos, no solo por el hecho de haber sido concebida con el propósito específico de garantizar la vigencia efectiva de tales derechos, sino además, por las condiciones especiales que el ordenamiento jurídico le ha reconocido para asegurar su eficaz ejercicio y desarrollo"*^[38].

107. De este modo, la acción de tutela representa *"una de las innovaciones y de los logros más importantes atribuidos a la reforma constitucional de 1991. Las condiciones en que ha sido concebida buscan garantizar que, en forma ágil y oportuna, el funcionamiento del Estado se dé dentro de las pautas trazadas por la voluntad constituyente, evitando que las autoridades públicas utilicen el poder para servir a intereses que no sean los propios de la comunidad y de cada uno de sus miembros, desconociendo las garantías ciudadanas reconocidas por la Constitución"*. En ese entendido, y *"para el efectivo cumplimiento de los fallos de tutela, el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de esta acción, ha establecido un procedimiento específico y concordante con el espíritu de las normas constitucionales que regulan la materia (arts. 86 y 241), pues, en palabras de la Corte, "no tendría sentido que en la Constitución se consagraran derechos fundamentales si, aparejadamente, no se diseñaran mecanismos por medio de los cuales dichos derechos fuesen cabal y efectivamente protegidos."* En esa línea, el artículo 3° del citado estatuto se refiere a los principios que gobiernan el trámite de la acción de tutela, señalándose que ésta debe desarrollarse con arreglo a los principios de *"publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia"*; los cuales a su vez-lo dijo esta Corporación- *"guardan una relación directa con la orden urgente que debe dar una sentencia cuando reconoce que se ha violado un derecho fundamental"*^[39], y además, en virtud de la informalidad, permiten la utilización por parte del juez de *"procedimientos no registrados, siempre y cuando apunten a que se haga efectivo el derecho material"*.

108. Por ello, toda intervención que implique la restricción de un derecho fundamental, y especialmente el de acción de tutela, debe estar suficientemente sustentada y soportada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, debe tratarse de una medida encaminada a la consecución de fines constitucionalmente imperiosos; idónea o apta para lograr el cometido constitucional propuesto; necesaria, esto es, su empleo debe ser ineludible para alcanzar el cometido superior y representar la menos restrictiva entre todas las medidas posibles y; proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios

esperados han de superar los perjuicios que la misma implique para el titular del derecho y la sociedad.

109. Asimismo, este tipo de intervención se fundamenta en la distinción entre la sentencia, y los instrumentos de reparación del derecho vulnerado. En esa dirección la Corte ha señalado que las órdenes dispuestas en una decisión de tutela excepcionalmente pueden modificarse en sus condiciones de tiempo, modo y lugar, con el preciso objeto de remover los obstáculos presentes y materializar la tutela concedida. Así, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, *"se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a lo decidido. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. Como la orden es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto fáctico particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de la orden específica tienen unas características especiales en materia de acción de tutela. Las órdenes pueden ser complementadas para lograr "el cabal cumplimiento" del fallo dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución"*^[40].

110. La sentencia [T-086 de 2003](#)^[41] fijó los requisitos que se deben cumplir en el caso concreto para que proceda la modificación de los medios de salvaguarda dispuestos en la parte resolutive de una sentencia de tutela. *"En primer lugar, la modificación de la orden impartida por el juez no puede tener lugar en cualquier caso. Este debe corroborar previamente que se reúnen ciertas condiciones de hecho que conducirán a que dadas las particularidades del caso, el derecho amparado no vaya a ser realmente disfrutado por el interesado o que se esté afectando gravemente el interés público. Esto puede suceder en varias hipótesis: (a) cuando la orden por los términos en que fue proferida nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; (b) en aquellos casos en que su cumplimiento no es exigible porque se trata de una obligación imposible o porque implica sacrificar de forma grave, directa, cierta manifiesta e inminente el interés público; y (c) cuando es evidente que siempre será imposible cumplir la orden"*.

111. *"En segundo lugar, el principal límite que la normatividad le fija al ejercicio de la facultad del juez de tutela de modificar la orden o las órdenes es la finalidad buscada, a saber, 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. (...) Es decir, el juez de instancia mantiene la competencia para asegurar el goce efectivo del derecho, no para revisar, ajustar o revocar, de*

manera expresa o implícita, su decisión de amparar el derecho, ni el telos fundamental de la orden impartida para ello”.

112. *“En tercer lugar, el alcance de las modificaciones que le es posible introducir al juez de tutela a la orden proferida inicialmente, como se dijo, no puede implicar un cambio absoluto de la orden impartida originalmente. Nuevamente los límites están dados por la misma finalidad de la acción de tutela: garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Por eso, 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. Pero el juez no puede modificar el contenido esencial de la orden”.*

113. *“En cuarto lugar, cuando el juez de tutela se ve obligado a modificar aspectos accidentales de su orden por cuanto resulta necesario evitar que se afecten de manera grave, directa, manifiesta, cierta e inminente el interés público es probable que la alteración de la medida adoptada conlleve disminuir el grado de protección concedido originalmente. En estos eventos la actuación judicial debe guiarse por el siguiente criterio: buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz. El juez de tutela debe elegir entre todas las modificaciones que pueda adoptar, aquella que represente la menor disminución del goce del derecho tutelado, pero que a la vez, evite la afectación del interés público de relevancia constitucional que justificó la modificación de la orden. ”*

114. *“Finalmente, resta señalar que esta facultad de modificar las órdenes originalmente impartidas en un fallo de tutela tiene sentido, especialmente, en aquellos casos en que éstas no son simples sino complejas. (...) La posibilidad de alterar las órdenes impartidas originalmente dentro de un proceso de tutela, tiene sentido, en especial, cuando el juez adoptó una orden compleja para asegurar el goce efectivo de un derecho. En estas situaciones el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del estado y puede significar plazos, diseños de programas, apro-piación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez de tutela se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho. Dada la diversidad de órdenes que puede impartir el juez de tutela y la multiplicidad de factores relevantes que han de ser considerados para que el amparado en su derecho pueda efectivamente gozar de éste, la cuestión de determinar cuál es la orden apropiada en cada caso requiere de cuidadoso análisis por parte del juez para evitar que la orden impartida carezca de la virtud de garantizar realmente el derecho en las circunstancias de amenaza o vulneración apreciadas en cada proceso. La orden*

es una consecuencia lógica de la decisión de amparar un derecho fundamental, pero no es sólo eso. También es el remedio concreto que ha de ser concebido atendiendo a las condiciones reales de cada caso para que tenga el potencial de lograr el pleno restablecimiento del derecho vulnerado o de eliminar las causas de la amenaza del mismo, afectando en mínimo grado otros derechos o intereses públicos constitucionalmente relevantes.

115. Por último, para evitar que la medida de suspensión de las sanciones por desacato se transforme en un instrumento permanente, es indispensable que los representantes de las entidades accionadas prueben a la Corte la planeación y materialización de esfuerzos idóneos y suficientes para superar el estado de cosas inconstitucionales. Una eventual prórroga de medidas que suspendan sanciones por desacato necesariamente debe ser transitoria, contemplar periodos preestablecidos de restricción, y estar condicionada a la acreditación de esfuerzos importantes por parte de la entidad accionada, dirigidos a la superación del estado de cosas inconstitucionales.

116. Pasa la Corte a determinar la modalidad de intervención constitucional procedente con posterioridad al 1 de enero de 2014.

Selección de la modalidad de intervención del juez constitucional procedente en el caso concreto

117. Con el propósito de establecer el mecanismo de intervención constitucional más adecuado para atender la situación de amenaza y vulneración iusfundamental que podría presentarse con posterioridad al 1 de enero de 2014, la Corte decretó la práctica de pruebas mediante Auto 276 de 2013, en particular para analizar la eventual procedencia de la segunda modalidad de protección iusfundamental. En dicha providencia el Tribunal solicitó a Colpensiones la presentación de un "*plan de acción que contemplara por lo menos los siguientes escenarios: (i) la suspensión de las sanciones por desacato de las solicitudes de reliquidación o reajuste pensional de la represa del ISS, hasta una fecha precisa que no resulte desproporcionada para los solicitantes, los que ciertamente ya han soportado amplios periodos de espera y; (ii) la suspensión de las sanciones por desacato de las solicitudes de reliquidación o reajuste pensional de la represa del ISS y de las de Colpensiones, hasta una fecha exacta que en el caso de los peticionarios del ISS no podrá superar el 28 de marzo de 2014, y en la hipótesis de los solicitantes de Colpensiones su solución se dé en un plazo razonable, aunque posterior a los del ISS quienes tendrían prelación debido al prolongado tiempo de espera que han soportado (distribución equitativa de cargas entre usuarios ISS y Colpensiones). La eventual aceptación de la petición de suspensión de incidente de desacato referida en el párrafo anterior implicaría la prolongación parcial de las medidas*

adoptadas en el Auto 110 de 2013, por lo que estaría supeditada al grado de cumplimiento de este último”^[42].

118. En el IP5 Colpensiones pidió a la Corte Constitucional la suspensión de las sanciones por desacato en tres escenarios diversos. Primero, hasta el 28 de marzo de 2014 el *"Saldo del Grupo 4 identificado hasta el 30 de noviembre de 2013. Corresponde a aquellos trámites clasificados por la Corte Constitucional como parte del Grupo 4 según el Auto 110 de 2013, y que habiéndose ya entregado los expedientes a Colpensiones por parte del ISS en L. para su resolución no se alcanzarán a resolver hasta el 31 de diciembre de 2013"*. Segundo, hasta el 28 de marzo de 2014 los *"Expedientes nuevos entregados por el ISS en L. a partir de diciembre de 2013. En este escenario se consideran exclusivamente los expedientes que luego del 1 de diciembre de 2013 el ISS en L. entregue a Colpensiones. Al no tener el expediente ni conocer la identidad de la persona o prestación pendiente de resolución, tampoco se pueden definir los Grupos prioritarios definidos por la Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013, en que se clasificarán estas solicitudes. Por lo tanto en este escenario se incluyen todos los grupos de prioridad"*. Tercero, hasta julio 31 de 2013 las *"Solicitudes de trámites pensionales radicados ante Colpensiones que no tienen que ver con el reconocimiento de una pensión. Este escenario de atención incluye solo aquellas peticiones que se han presentado ante Colpensiones y que no tienen ninguna relación con reconocer una pensión"*.

119. La Sala analizará en primera medida la procedencia de la segunda modalidad de intervención constitucional, por advertirse *prima facie* como la más adecuada. De encontrar procedente la petición, la Corte precisará los términos en que se accedería a la solicitud, analizando la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad frente a cada una de las peticiones de la entidad. En caso contrario, estudiaría la procedencia de la primera modalidad de intervención constitucional, expuesta en esta providencia (*Supra* 102 y 103).

Decisión sobre la nueva suspensión de sanciones por desacato pedida por Colpensiones

120. Mediante Auto 276 de 2013 el Tribunal Constitucional solicitó a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y al Defensor del Pueblo, concepto sobre la solicitud de suspensión de las sanciones por desacato que formulara el presidente de Colpensiones.

121. En su intervención la Procuradora Delegada manifestó que considera importante todas las gestiones que disponga el presidente de Colpensiones para dar cumplimiento al Auto 110 de 2013, pero enfatizó en que es *"sumamente importante (...) que Colpensiones asuma sus obligaciones, de dar respuesta dentro de los términos de ley a todas las solicitudes de prestaciones"*

económicas”, incluidas las que fueron radicadas directamente ante la nueva administradora del régimen de prima media.

122. El Defensor Delegado estimó prudente *“resaltar en primer lugar los esfuerzos realizados tanto por el ISS en liquidación como por Colpensiones para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corte Constitucional mediante Auto 110 de 2013 y siguientes, en procura de resolver las solicitudes pendientes, presentadas por los ciudadanos ante el ISS...”*. Sin embargo, el interviniente, al igual que la Procuradora Delegada, se mostró hondamente preocupado por la persistencia de diversas fallas de operación de Colpensiones y por las dificultades observadas al momento de planear la transición en el administrador del RPM.

123. El Defensor Delegado consideró, empero, que es entendible la solicitud de extensión de los efectos del Auto 110 de 2013. Afirma que es *“obvia la necesidad de aumentar los términos del Auto 110, si se tiene en cuenta que los supuestos fácticos tomados en el auto señalado han cambiado de manera abrupta y han generado que la capacidad instalada de Colpensiones no sea suficiente, sin embargo para determinar si el plazo solicitado es o no razonable se requiere que el ISS en liquidación determine de manera clara y precisa el universo de expedientes pendientes de trasladar, así como el número de solicitudes pendientes de resolver, pues de lo contrario el sistema carecería de seguridad jurídica y situaría a los usuarios del mismo en estado de indefensión frente a la exigibilidad de sus derechos fundamentales”*.

124. Vista la posición de los órganos de control intervinientes en el presente asunto, pasa la Sala a resolver la solicitud de Colpensiones, teniendo en cuenta los requisitos plasmados en precedencia (*Supra 104 a 115*).

125. Como lo indicó esta Sala, la procedencia de la modalidad de intervención constitucional consistente en la suspensión transitoria de las sanciones por desacato está supeditada a la demostración por parte de la entidad accionada de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales, lo que incluye acreditar el despliegue de esfuerzos importantes, idóneos y suficientes para superar el escenario de infracción constitucional. Las anteriores exigencias son consecuencia de la importancia que tienen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico, y del lugar privilegiado que ocupa la acción de tutela como mecanismo de defensa y garantía de estos.

126. El análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones más relevantes del Auto 110 de 2013 demostró a la Sala que a pesar de la persistencia de un estado de cosas inconstitucionales, el actual presidente de Colpensiones ha observado una conducta diligente, dirigida a la superación de la situación de infracción iusfundamental (*Supra 65 y 66*). La Sala precisa que la apreciación

sobre la responsabilidad subjetiva del presidente de Colpensiones se realiza únicamente frente al cumplimiento de las órdenes generales dictadas en el Auto 110 de 2013, y por ello no vincula la decisión que deberán tomar los jueces de tutela al resolver los incidentes de desacato en los casos concretos sometidos a su conocimiento (en el evento que no gocen de suspensión de sanción por desacato), cuyas situaciones particulares escapan al conocimiento y control del proceso de la referencia.

127. Igualmente, tomando en cuenta el volumen de trámites fuera de plazo de Colpensiones y los problemas en términos de equidad reseñados en los antecedentes de esta decisión (*Supra 70 a 85*), la Corte estima que están dadas las condiciones para considerar la suspensión de las sanciones por desacato propuesta por Colpensiones y la modificación de los términos de cumplimiento de las sentencias de tutela que declararon la vulneración de derechos fundamentales por parte del nuevo administrador del régimen de prima media. Lo anterior con el objeto de (i) garantizar en un escenario de equidad la respuesta de las peticiones y el cumplimiento de las órdenes judiciales que protegieron los derechos de los usuarios de la entidad, a través de la modulación del flujo de respuesta de Colpensiones en armonía con el principio de igualdad ante las cargas públicas; (ii) renovar la eficacia e idoneidad de la acción de tutela como medio de salvaguarda de los derechos fundamentales; (iii) buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y; (iv) propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de las operaciones de Colpensiones.

Términos en que se concede la suspensión de sanciones por desacato solicitada por Colpensiones

128. Como se indicó, toda intervención que implique la restricción de un derecho fundamental, especialmente el de acción de tutela, debe estar suficientemente sustentado y soportado en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, debe tratarse de una medida encaminada a la consecución de fines constitucionalmente imperiosos; idónea o apta para lograr el cometido constitucional propuesto; necesaria, esto es, su empleo debe ser ineludible para alcanzar el cometido superior y representar la menos restrictiva entre todas las medidas posibles y; proporcional en sentido estricto, es decir, los beneficios esperados han de superar los perjuicios que la misma implique para el titular del derecho y la sociedad.

129. Colpensiones pidió la suspensión de las sanciones por desacato en tres escenarios diversos. Las tres solicitudes satisfacen el criterio de razonabilidad en tanto persiguen la materialización de valiosos cometidos constitucionales (*Supra 127 e Infra 141 y 146*), y son idóneas ya que generan en Colpensiones un ambiente operacional propicio para el logro de dichos cometidos. Sin embargo,

algunas de ellas no cumplen los restantes requisitos del principio de proporcionalidad, en armonía con el principio de igualdad (*Supra 100*). Por esa razón la Sala precisará las prestaciones sobre las que recaerá la suspensión de sanciones por desacato y el término de vigencia de la medida, y aclarará que la referida suspensión procederá en relación con los servidores públicos de Colpensiones, pero no frente a los responsables del ISS en liquidación.

Primera petición

130. La primera petición busca la suspensión de las sanciones por desacato hasta el 28 de marzo de 2014 en relación con el "*Saldo del Grupo 4 identificado hasta el 30 de noviembre de 2013. [Este] corresponde a aquellos trámites clasificados por la Corte Constitucional como parte del Grupo 4 según el Auto 110 de 2013, y que habiéndose ya entregado los expedientes a Colpensiones por parte del ISS en L. para su resolución no se alcanzarán a resolver hasta el 31 de diciembre de 2013*".

131. La Sala considera que la medida no es necesaria ni proporcionada en sentido estricto en lo concerniente a las prestaciones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión, con posterioridad al 28 de marzo de 2014, pues su bajo número pendiente de contestación no impacta de manera gravosa la capacidad de respuesta de Colpensiones y por el contrario su postergación sí retrasaría injustificadamente la posibilidad de recibir la prestación en los eventos en que se reúnen los requisitos para ello (*Supra 100*).

132. No obstante, la medida sí se advierte necesaria y proporcional en sentido estricto frente a las prestaciones de incremento, reajuste o reliquidación pensional, incluso hasta el 31 de julio de 2014^[43], pues el otorgamiento de un plazo adicional es indispensable para que Colpensiones destine dicha capacidad de respuesta a trámites prioritarios como los alusivos al reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, o asuntos relacionados con los ancianos en condiciones de indigencia o el subsidio a la cotización, los que podrían verse desplazados por el elevado cúmulo de solicitudes de reliquidación sin contestar. Es proporcional en sentido estricto en tanto los solicitantes de reliquidación pensional actualmente se encuentran disfrutando de un ingreso periódico (mesada pensional) que les permite satisfacer por lo menos su mínimo vital cuantitativo.

Segunda petición

133. La segunda solicitud busca la suspensión de las sanciones por desacato hasta el 28 de marzo de 2014 en relación con los "*Expedientes nuevos entregados por el ISS en L. a partir de diciembre de 2013. En este escenario se*

consideran exclusivamente los expedientes que luego del 1 de diciembre de 2013 el ISS en L. entregue a Colpensiones. Al no tener el expediente ni conocer la identidad de la persona o prestación pendiente de resolución, tampoco se pueden definir los Grupos prioritarios definidos por la Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013, en que se clasificarán estas solicitudes. Por lo tanto en este escenario se incluyen todos los grupos de prioridad”.

134. En criterio de la Sala la medida no es necesaria ni proporcionada en sentido estricto frente a los solicitantes del GP1. No es necesaria por cuanto la mayoría de peticionarios de este grupo recibieron respuesta a sus solicitudes en cumplimiento del Auto 110 de 2013, representando el saldo un segmento minoritario que no pone en riesgo la operación de Colpensiones; adicionalmente, la atención escalonada de los usuarios del ISS diseñada en el Auto 110 de 2013, impide la adopción de un término general de suspensión entre los GP1, GP2 y GP3. La medida no es proporcional en sentido estricto ya que el GP1 está conformado por el fragmento de mayor vulnerabilidad, es decir, el de menor capacidad de asumir cargas públicas^[44].

135. Empero, la medida sí resulta necesaria frente a los GP2 y GP3, justamente porque la suspensión de las sanciones por desacato de estos colectivos facilita la aplicación del principio de equidad ante las cargas públicas a través de la atención priorizada del grupo de vulnerabilidad profunda (GP1). Es proporcional en sentido estricto por cuanto los GP2 y GP3 tienen una mayor posibilidad de resistir la espera de respuesta de sus peticiones, la que debe darse en el corto tiempo debido a que el menor inventario del GP1 permitirá que Colpensiones destine progresivamente la capacidad liberada a los GP2 y GP3, cuya respuesta no excederá en todo caso el 28 de marzo de 2014.

Tercera petición

136. La tercera solicitud se dirige a la suspensión de las sanciones por desacato hasta el 31 de julio de 2014 en relación con las *"Solicitudes de trámites pensionales radicados ante Colpensiones que no tienen que ver con el reconocimiento de una pensión. Este escenario de atención incluye solo aquellas peticiones que se han presentado ante Colpensiones y que no tienen ninguna relación con reconocer una pensión"*.

137. En lo concerniente a las prestaciones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión, la Sala estima que la medida solo es necesaria y proporcionada en sentido estricto hasta el 28 de marzo de 2014, pues en dicho momento Colpensiones tendría que cumplir totalmente los requerimientos de los GP1, GP2 y GP3 del Auto 110 de 2013. En ese sentido, la capacidad de respuesta liberada permitiría hacer frente a las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva, máxime si la cantidad que se encuentra con términos vencidos es baja.

138. Por el contrario, la medida sí se advierte necesaria y proporcional en sentido estricto frente a las prestaciones de incremento, reajuste o reliquidación pensional hasta el 31 de julio de 2014, pues el otorgamiento de un plazo adicional es indispensable para que Colpensiones destine dicha capacidad de respuesta a trámites prioritarios como los alusivos al reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, o asuntos relacionados con los ancianos en condiciones de indigencia o subsidio a la cotización. Es proporcional en tanto los solicitantes de reliquidación pensional actualmente se encuentran disfrutando de un ingreso periódico (mesada pensional) que les permite satisfacer por lo menos su mínimo vital cuantitativo.

139. En suma, la Corte Constitucional accederá a la suspensión de la sanción por desacato pedida por Colpensiones, en los siguientes términos:

Cuadro único

<p>En relación con los servidores públicos de Colpensiones^[45] se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones, que se refieran a las siguientes prestaciones y hasta las siguientes fechas:</p>	
<p>Trámites</p>	<p>Término de suspensión</p>
<p>· Solicitudes de los Grupos de Prioridad 2 y 3 del Auto 110 de 2013^[46], radicadas ante el ISS por personas pertenecientes a estos colectivos.</p>	<p>Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por desacato hasta el 28 de marzo de 2014.</p>
<p>· Solicitudes de auxilios funerarios e indemnización sustitutiva de la pensión, radicadas ante el ISS o Colpensiones.</p>	<p>Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por desacato hasta el 28 de marzo de 2014.</p>

<ul style="list-style-type: none"> · Solicitudes de incremento, reajuste o reliquidación pensional, <i>radicadas ante el ISS o Colpensiones.</i> · Corrección de historia laboral de <i>usuarios del ISS o Colpensiones</i>, siempre que no sea necesaria para el reconocimiento actual de una prestación. 	<p>Se suspende la imposición y ejecución de sanciones por desacato hasta el 31 de julio de 2014.</p> <p><i>En relación con las solicitudes de incremento, reajuste o reliquidación pensional, la suspensión procederá siempre y cuando los peticionarios se encuentren recibiendo efectivamente el pago de una mesada pensional.</i></p>
<p>Lo anterior frente los trámites de (i) respuesta a solicitudes de reconocimiento prestacional o de información del estado del respectivo trámite; (ii) cumplimiento de sentencias; (iii) resolución de recursos administrativos; (iv) notificación de actos administrativos; (v) inclusión en nómina y; (vi) pago efectivo de la prestación.</p>	

140. Para dar aplicación a la medida de suspensión de las sanciones por desacato a tutelas, la Sala dispondrá que los jueces de la República al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS o Colpensiones, contra resoluciones en que el ISS o Colpensiones resolvieron sobre el reconocimiento y pago de una prestación o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de las referidas entidades, seguirán las siguientes reglas:

1) cuando la acción de tutela sea presentada por aspectos alusivos a los trámites relacionados en el párrafo 139 cuadro único de esta providencia, el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la prestación, siempre y cuando se cumplan las reglas jurisprudenciales sobre derecho de petición (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*) o procedibilidad de la acción de tutela según el caso, pero ordenará al ISS en liquidación que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, envíe el expediente prestacional físico a Colpensiones, y a esta última que resuelva la petición o reconozca la prestación, según proceda, en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el párrafo 138 cuadro único de esta providencia;

2) en relación con los servidores públicos de Colpensiones se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones, concernientes a las prestaciones señaladas en el párrafo 139 cuadro único de esta providencia y hasta la fecha allí señalada;

3) en cualquier caso, cuando el expediente prestacional físico no se hubiere enviado por el ISS en liquidación a Colpensiones, y este fuere necesario para que esta última cumpla la sentencia de tutela, no se impondrá sanción por desacato en contra del responsable de Colpensiones. En ese evento, el juez tomará las decisiones pertinentes en relación con el responsable del ISS en liquidación. Recibido el expediente por Colpensiones y transcurridos los cinco días que tiene para acatar la sentencia, reanudará de oficio el trámite de desacato frente a esta.

4) cuando la acción de tutela sea presentada por trámites diferentes a los relacionados en el párrafo 139 cuadro único de esta providencia, no operará la suspensión de las sanciones por desacato. En este evento el juez seguirá las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. Lo expuesto sin perjuicio de la necesidad de ordenar al ISS en liquidación el envío del expediente prestacional físico a Colpensiones a efecto de cumplir la decisión de tutela, de acuerdo con las precisiones señaladas en la regla anterior.

5) cuando Colpensiones o las entidades autorizadas por esta soliciten el desarchivo de un expediente ordinario o contencioso administrativo para dar cumplimiento a la sentencia contenida en él, la autoridad judicial procederá de conformidad, en los cinco días siguientes a la solicitud.

Síntesis de los plazos otorgados a Colpensiones

141. Bajo el anterior marco, las obligaciones de Colpensiones en relación con los plazos de contestación de las solicitudes radicadas ante el ISS y el nuevo administrador del régimen de prima media, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

142. En lo concerniente al acumulado de solicitudes radicadas ante el ISS, Colpensiones debe (i) responder a 31 de diciembre de 2013 las peticiones del GP1; (ii) responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de los GP2 y GP3, junto con las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (iii) responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional.

143. A su turno, frente a las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones y que progresivamente se encuentren fuera de término, la entidad debe; (iv) responder inmediatamente las solicitudes de pensión; (v) responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (vi) responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional. En esa misma fecha Colpensiones deberá estar en capacidad de respetar los tiempos legales de

respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectúen ante ella.

144. Igualmente, en los términos antes indicados y de acuerdo con la respectiva prestación, Colpensiones debe notificar el acto administrativo, incluir en nómina y pagar efectivamente las prestaciones que se concedan, responder los recursos administrativos, cumplir las sentencias judiciales concernidas a esas peticiones, y responder los derechos de petición de información.

Decisión sobre algunas prácticas específicas que obstaculizan la efectividad del derecho a la seguridad social en pensiones de los usuarios de Colpensiones, identificadas a partir de los informes periódicos y los reportes de los órganos de control. Otras medidas de protección provisional.

145. Con el propósito de avanzar en la supresión de algunas prácticas inconstitucionales que obstaculizan la efectividad de los derechos a la seguridad social en los ingresos pensionales y al mínimo vital de los usuarios de Colpensiones, la Corte tomará las siguientes decisiones:

146. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, adopte las medidas necesarias para aplicar (i) la prescripción contenida en el artículo 9 de la [Ley 797 de 2013](#) según la cual "Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte" para el reconocimiento y pago de la pensión; (ii) el artículo 114 de la [Ley 1395 de 2010](#), en armonía con la exequibilidad condicionada declarada en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia [C-539 de 2011](#) y; (iii) el artículo 10 de la [Ley 1437 de 2011](#), en armonía con la exequibilidad condicionada declarada en el numeral único de la parte resolutive de la sentencia [C-634 de 2011](#).

147. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia tome las medidas necesarias para incluir en nómina y realizar el pago efectivo de la mesada de pensiones de invalidez, sobrevivientes y vejez *concedidas*, que se encuentren surtiendo el trámite de reposición o apelación por asuntos alusivos a la liquidación de la mesada o la falta de reconocimiento del retroactivo, a menos que la entidad encuentre razón válida para posponer el pago. En esta hipótesis, Colpensiones resolverá los recursos administrativos en el término otorgado para las reliquidaciones pensionales (31 de julio de 2014), siempre y cuando se encuentre efectuando el pago efectivo de una mesada igual o superior a un salario mínimo legal vigente^[47]. Colpensiones deberá tomar las precauciones pertinentes para evitar que la anterior regla exceptiva incentive la adopción de resoluciones que no incluyan el retroactivo o las semanas completas causadas en la historia laboral del afiliado, u otros

problemas en la liquidación del monto de la prestación. En otras palabras, la excepción acá dispuesta no se aplicará a las solicitudes de pensión que no tengan respuesta inicial o de primera oportunidad, las que deberán resolverse respetando íntegramente el derecho al retroactivo y la liquidación conforme a ley. La entidad deberá presentar cifras mensuales sobre el número de pensiones a las que ha aplicado este procedimiento, y acreditará que la calidad de los actos administrativos no ha disminuido. En los casos en que aplique la medida, Colpensiones le explicará al usuario sobre su realización, y le informará la fecha probable de respuesta del recurso administrativo. La medida se podrá implementar de manera progresiva [\[48\]](#).

148. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de la providencia tome las medidas necesarias para incluir en nómina y efectuar el pago de la mesada de pensiones de invalidez, sobrevivientes y vejez concedidas a través de sentencia judicial, a menos que la entidad encuentre razón válida para posponer el pago [\[49\]](#). En esta hipótesis, Colpensiones podrá pagar las restantes condenas relativas a retroactivo, intereses moratorios y costas procesales en el término otorgado para las reliquidaciones pensionales (31 de julio de 2014), siempre y cuando se encuentre efectuando el pago efectivo de una mesada igual o superior a un salario mínimo legal vigente. La medida se podrá implementar de manera progresiva, y se deberá informar al usuario el momento en que se acatarán las órdenes judiciales restantes [\[50\]](#).

149. Ordenará a Colpensiones que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia elabore un plan de acción para mejorar la atención de los usuarios en las oficinas de la entidad. En especial, el plan debe (i) enfocarse en los trámites de radicación de documentos para reconocimiento de pensión, notificación de actos administrativos que resuelven sobre una solicitud de pensión, y aquellas diligencias que sean indispensable para el pago efectivo de la pensión; (ii) comprender un sistema prioritario para las personas en condición de discapacidad, invalidez o con edad igual o superior a 70 años, de modo que no sean sometidas a filas extensas y; (iii) tomar las previsiones necesarias para no imponer, a través del sistema de turnos, periodos de espera amplios en la radicación de documentos, de manera que el plazo vencido que hoy padecen los usuarios de la entidad, no termine trasladándose al inicio del proceso. Finalmente, (iv) todo lo anterior incluye trámites sobre cumplimiento de sentencias judiciales que condenaron al pago de una pensión.

150. Ordenará a Colpensiones que a partir del informe periódico que debe presentar en los cinco primeros días del mes de marzo de 2014, (i) incluya datos sobre el número de pensiones reconocidas y negadas en el periodo, tipificando las causales en caso de negación; (ii) en relación con el acumulado de actos administrativos de pensión pendientes de notificación, señale el tiempo que ha

trascendido mes por mes, desde la fecha de expedición del acto administrativo, por tipo de pensión y según se trate de peticiones, recursos administrativos o cumplimiento de sentencias; (iii) en lo concerniente a pensiones reconocidas que por cualquier razón no han sido objeto de pago efectivo, indique el tiempo que ha trascendido mes por mes, desde la expedición del acto administrativo de reconocimiento, por tipo de pensión y según se trate de peticiones, recursos administrativos o cumplimiento de sentencias y; (iv) frente a los recursos administrativos de pensión, señale el número de ellos que modifican el sentido del acto administrativo y los que lo confirman, tipificando las causales en caso de cambio de decisión.

Decisiones en relación con el ISS en liquidación

151. La Corte ordenará al ISS en liquidación que, si aun no lo ha hecho, (i) reanude inmediatamente el envío en condiciones de calidad y en un volumen significativo, de los expedientes prestacionales físicos solicitados por Colpensiones, tomando las medidas necesarias para respetar los protocolos de traspaso y los acuerdos de traslado alcanzados con esa entidad (*Supra 72 y 73*) y; (ii) adopte las medidas indispensables para evitar la interrupción y disminución en el flujo de expedientes prestacionales físicos a Colpensiones.

152. Con el objeto de realizar seguimiento a las órdenes contenidas en los numerales sexto del Auto 110 de 2013 y primero del Auto 202 de 2013, la Sala ordenará al representante del ISS en liquidación que en el informe que debe presentar a la Corte Constitucional dentro de los primeros diez días del mes de febrero de 2014, (i) sintetice los esfuerzos realizados y los logros alcanzados en el cumplimiento de sus obligaciones, en especial las alusivas a la consolidación del inventario final de expedientes prestacionales (otros documentos del ISS), traslado de expedientes a Colpensiones y determinación de una fecha de clausura o remisión final de documentos prestacionales a Colpensiones (junto con las dificultades identificadas y las medidas aplicadas para corregirlas). Lo anterior, de conformidad con la metodología adoptada en este auto y las consideraciones plasmadas en el Auto 182 de 2013 sobre el contenido mínimo de los informes periódicos; (ii) presente una gráfica que visibilice la curva o flujo de remisión de expedientes prestacionales físicos a Colpensiones, desde el mes de julio de 2013 hasta febrero de 2014, explicando las variaciones en el volumen de traslado de carpetas prestacionales físicas a Colpensiones y; (iii) conteste expresamente las observaciones realizadas por Colpensiones sobre las deficiencias en la calidad de los envíos efectuados por el ISS en liquidación.

153. El Tribunal solicitará colaboración de la Defensoría del Pueblo y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social con miras a establecer el grado de cumplimiento de las medidas de protección tomadas en los Autos 110 y 202 de 2013 frente al ISS en liquidación.

Mecanismos de monitoreo de la situación de los derechos fundamentales de los usuarios de Colpensiones y seguimiento al cumplimiento de la decisión.

154. Dentro de los cinco primeros días de cada mes Colpensiones deberá presentar a la Corte Constitucional un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales que dio origen al Auto 110 de 2013 y a esta providencia, respetando los lineamientos trazados en los Autos 110, 182, 233 y 276 de 2013. En el mismo término la entidad publicará el informe en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitirá copia de este a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, y al Instituto de Seguros Sociales en liquidación.

155. Frente a las órdenes generales dictadas en este auto, oficiosamente la Corte efectuará un seguimiento constante. La suspensión de las sanciones por desacato decretada en este auto, está condicionada a la adopción, por parte de Colpensiones, de medidas suficientes para superar el estado de cosas inconstitucionales y cumplir los fines superiores que sustentan esta providencia (*Supra 127*). En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de la decisión, la entidad deberá tomar las medidas que sean necesarias para (i) dar aplicación al principio de igualdad ante las cargas públicas de conformidad con lo dispuesto en esta providencia (*Supra 100*); (ii) corregir las fallas operacionales que se siguen presentado en la atención de los usuarios del régimen de prima media y en el reconocimiento y pago de prestaciones económicas. En particular deberá superar las dificultades relativas al cumplimiento de sentencias judiciales ordinarias, calidad de los actos administrativos, notificación de decisiones administrativas, inclusión en nómina y pago efectivo de la prestación; (iii) cumplir los plazos referidos en los párrafos 141 a 144 de esta providencia; (iv) resolver en el menor tiempo posible los incumplimientos e incumplimientos parciales declarados en esta providencia sobre los que no se concedió prórroga para su satisfacción; (v) agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento o pago de la prestación, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto deberá iniciar las actuaciones administrativas o judiciales pertinentes; (vi) acatar las medidas provisionales señaladas en los párrafos 145 a 149 de esta providencia y; (vii) asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para cumplir las metas propuestas a 28 de marzo de 2014 y 31 de julio del mismo año, así como los fines constitucionales relacionados en el párrafo 127 de esta providencia.

156. La Corte le solicitará a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, que en el ámbito de sus competencias efectúen seguimiento en relación con el cumplimiento de este auto.

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

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

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

RESUELVE

Primero.-Disponer con efectos *inter comunis* que a partir de la fecha de proferimiento de esta providencia y hasta el 31 de julio de 2014, los jueces de la República al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS o Colpensiones, contra resoluciones en que el ISS o Colpensiones resolvieron sobre el reconocimiento y pago de una prestación o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de las referidas entidades, seguirán las siguientes reglas: **1)** cuando la acción de tutela sea presentada por aspectos alusivos a los trámites relacionados en el párrafo 139 cuadro único de esta providencia, el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la prestación, siempre y cuando se cumplan las reglas jurisprudenciales sobre derecho de petición (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*) o procedibilidad de la acción de tutela, según el caso, pero ordenará al ISS en liquidación que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, envíe el expediente prestacional físico a Colpensiones, y a esta última que resuelva la petición o reconozca la prestación, según proceda, en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el párrafo 139 cuadro único de la parte motiva de esta providencia; **2)** en relación con los servidores públicos de Colpensiones se entenderán suspendidas las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o

Colpensiones, concernientes a las prestaciones señaladas en el párrafo 139 cuadro único de la parte motiva de esta providencia y hasta la fecha allí señalada; **3)** en cualquier caso, cuando el expediente prestacional físico no se hubiere enviado por el ISS en liquidación a Colpensiones, y este fuere necesario para que esta última cumpla la sentencia de tutela, no se impondrá sanción por desacato en contra del responsable de Colpensiones. En ese evento, el juez tomará las decisiones pertinentes en relación con el responsable del ISS en liquidación. Recibido el expediente por Colpensiones y transcurridos los cinco días que tiene para acatar la sentencia, reanudará de oficio el trámite de desacato frente a esta; **4)** cuando la acción de tutela sea presentada por trámites diferentes a los relacionados en el párrafo 139 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, no operará la suspensión de las sanciones por desacato. En este evento el juez seguirá las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición (*SU-975/03 f.j. 3.2.2.*), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. Lo expuesto, sin perjuicio de la necesidad de ordenar al ISS en liquidación el envío del expediente prestacional físico a Colpensiones a efecto de cumplir la decisión de tutela, de acuerdo con las precisiones señaladas en la regla anterior y; **5)** cuando Colpensiones o las entidades autorizadas por esta soliciten el desarchivo de un expediente ordinario o contencioso administrativo para dar cumplimiento a la sentencia contenida en él, la autoridad judicial procederá de conformidad, en los cinco días siguientes a la solicitud [*Supra, 65, 66, 139, 140 y 158*].

Segundo.-Declarar cumplidas las siguientes obligaciones, contenidas en el numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013: (i) presentar informes periódicos de calidad a la Corte Constitucional y; (ii) atender las solicitudes pensionales y los fallos de tutela de acuerdo a su grado de prioridad.

Tercero.-Declarar parcialmente incumplidas las siguientes obligaciones, contenidas en el numeral cuarto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013: (i) contestar a 31 de diciembre de 2013 las peticiones prestacionales radicadas ante el ISS; (ii) acatar a 31 de diciembre de 2013 las sentencias de tutela que ordenaron responder una petición pensional y; (iii) adoptar las medidas necesarias para profundizar la atención de las personas cuyos reclamos hacen parte de la represa del ISS.

Cuarto.-Declarar incumplidas las siguientes obligaciones, contenidas en los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive del Auto 110 de 2013: (i) acatar a 31 de diciembre de 2013 las sentencias ordinarias que condenaron al ISS al reconocimiento y pago de una prestación; (ii) proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales y cumplir los fallos judiciales, en sus dimensiones de garantizar que antes de resolver sobre la respectiva petición el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada y; asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido y; (iii)

adoptar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para cumplir las metas propuestas a 31 de diciembre de 2013.

Quinto.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro del mes siguiente a la comunicación de esta decisión, tome las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los párrafos 145 a 149 y 155 de la parte motiva de esta providencia.

Sexto.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro de los cinco primeros días de cada mes y hasta el cinco de agosto de 2014, presente a la Corte Constitucional un informe en el que señale el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucionales que dio origen a esta providencia, respetando los lineamientos trazados en los Autos 110, 182, 233 y 276 de 2013. En el mismo término la entidad publicará el informe en su página web en un lugar de fácil visibilidad y acceso, y remitirá copia de este a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, a la Contraloría General de la República, y al Instituto de Seguros Sociales en liquidación.

Séptimo.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que a partir del informe periódico que debe presentar en los cinco primeros días de marzo de 2014, incluya la información referida en el párrafo 150 de la parte motiva de esta providencia.

Octavo.-Ordenar al ISS en liquidación que dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta providencia, si aun no lo ha hecho, (i) reanude el envío en condiciones de calidad y en un volumen significativo, de los expedientes prestacionales físicos solicitados por Colpensiones, tomando las medidas necesarias para respetar los protocolos de traspaso y los acuerdos de traslado alcanzados con esa entidad y; (ii) adopte las medidas indispensables para evitar la interrupción y disminución en el flujo de expedientes prestacionales físicos a Colpensiones.

Noveno.-Ordenar al ISS en liquidación que en el informe que debe presentar a la Corte Constitucional dentro de los primeros diez días del mes de febrero de 2014, incluya la información relacionada en el párrafo 152 de la parte motiva de esta providencia.

Décimo.-Solicitar a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, y al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, que

dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la copia del informe periódico que en acatamiento de lo dispuesto en el numeral primero de la parte resolutive del Auto 202 de 2013, enviará el ISS en liquidación en los primeros diez (10) días del mes de febrero del 2014, rindan informe a la Corte Constitucional en el que realicen un balance sobre el adelanto, estancamiento o retroceso en el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, en lo concerniente al cumplimiento de las obligaciones impuestas al ISS en liquidación. En particular podrán (i) indicar si persisten las fallas que el respectivo órgano de control reportó en el expediente de la referencia, o si estas se han corregido; (ii) señalar si en su criterio las medidas anunciadas y adoptadas por el ISS en liquidación son adecuadas, conducentes y suficientes; (iii) conceptuar sobre la calidad de los informes periódicos que en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 202 de 2013 ha presentado el ISS en liquidación, precisando qué otros aspectos se deberían incluir y; (iv) efectuar las recomendaciones que estimen pertinentes.

Décimo Primero.-Ordenar a Mauricio Olivera González en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones o quien haga sus veces, que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del informe de que trata el numeral noveno de la parte resolutive de esta providencia, exponga a la Corte su concepto sobre este.

Décimo Segundo.-Solicitar a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, al Defensor Delegado para la Salud y Seguridad Social, y a la Contraloría General de la República, que en el ámbito de sus competencias efectúen seguimiento en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia, y realicen las actuaciones que sean del caso para verificar el avance o la persistencia de dificultades en el trámite de transición del ISS en liquidación a Colpensiones, presentando en cualquier momento las recomendaciones que estimen pertinentes para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales de los afiliados afectados por dicho proceso.

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

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria