

T-441-13

Sentencia T-441/13

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Universalidad, eficiencia, solidaridad

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional de la acción de tutela para cumplimiento de providencia que reconoce derechos pensionales

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

Esta Corporación ha establecido que la acción de tutela por ser un mecanismo subsidiario, solo es procedente cuando se han agotado los medios ordinarios que la persona tenga a su alcance. En el caso de las sentencias judiciales que ordenan el pago y reconocimiento de una mesada pensional, la norma prevé el proceso ejecutivo. Conforme a la jurisprudencia, la procedencia o no de la acción de tutela para efectos del cumplimiento de una providencia judicial, resulta en todo caso excepcional. Así pues, cuando se trata de una obligación de hacer, ha señalado que es factible acudir al mecanismo de amparo para lograr tal propósito, dado que los medios ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico no siempre resultan idóneos para lograr tal propósito. Contrario a lo anterior, ha expresado que la acción de tutela resulta improcedente cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, teniendo en cuenta que para ello la ley estipula el proceso ejecutivo, aduciendo además que la finalidad del recurso de amparo se enmarca en su carácter subsidiario y no puede entrar a sustituir los medios ordinarios para lograr la efectiva protección de un derecho fundamental. No obstante, esta regla no es absoluta. En algunos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha indicado que cuando está de por medio la afectación de otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana y la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute, lo que se traduce en la inclusión nómina a quien se le reconoció el estatus de pensionado.

ACCION DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS-Distinción entre obligaciones de hacer y de dar

## DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es un derecho fundamental que se presenta de una forma compleja pues, en primer lugar, constituye la herramienta de ejercicio de los demás derechos fundamentales, pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo, pero, además, tiene como fin salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación. La vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente. El derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas -y en casos especiales a los particulares-, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, resolver de fondo lo requerido por el peticionario y ser puesta en conocimiento del mismo. El derecho de petición exige por parte de las autoridades, una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano. Esto implica la proscripción de respuestas evasivas o abstractas, ello no quiere decir que necesariamente la respuesta deba ser favorable. La respuesta de fondo implica un estudio sustentado del requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición.

COLPENSIONES-Asume todas las obligaciones relacionadas con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, contraídas por el ISS

TRANSICION DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES A COLPENSIONES-Problemas estructurales de tipo administrativo

La Sala concluye que existen tres grandes problemas estructurales que impiden un eficaz cumplimiento de sus funciones por parte Colpensiones: (i) la incapacidad administrativa para resolver las peticiones de fondo, generando represamiento de las mismas; (ii) a falta de previsibilidad de la nueva entidad para atender la alta carga de responsabilidades administrativas heredadas del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y; (iii) el retraso del ISS en liquidación en la entrega física de los expedientes administrativos a la nueva entidad.

USUARIOS DEL REGIMEN DE PRIMA MEDIA-Vulneración de derechos fundamentales a la

seguridad social, mínimo vital, salud y otros, como consecuencia de problemas administrativos presentados por la transición del ISS a Colpensiones

Para esta Sala, la estructura y funcionamiento de la administradora del régimen de prima media debe estar orientada por los citados principios de eficacia y eficiencia administrativa. Y no puede considerarse que sea de otra manera, pues de ello depende la garantía de ciertos derechos fundamentales en cabeza de los usuarios y beneficiarios del régimen, como por ejemplo, la seguridad social que, correlativamente con el derecho al mínimo vital y a la salud, materialmente depende del reconocimiento y pago oportuno de la mesada pensional u otros emolumentos prestacionales derivados del sistema de seguridad social colombiano. La situación del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y de Colpensiones, es manifiestamente contraria a lo que se espera de una adecuada administración pública, pues como lo han hecho ver los organismos de control en sus informes, el déficit operacional es tal que ha desbordado la capacidad de la nueva administradora del régimen. Frente a esto, Colpensiones ha reconocido la concurrencia de diversos factores y situaciones que ha originado tales problemas. Así pues, para la Corte es preocupante que como consecuencia de la falta de respuesta oportuna en las solicitudes pensionales y del incumplimiento de fallos judiciales que reconocen una mesada pensional, entre otros, sean los usuarios los que sufran las consecuencias, por cuanto se desconocen y quebrantan sus derechos fundamentales a la seguridad social, de petición, salud, mínimo vital y todos los demás que puedan derivarse de la grave situación administrativa que persiste en el proceso de transición del ISS en Liquidación a Colpensiones.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE USUARIOS DEL REGIMEN DE PRIMA MEDIA-Medidas cautelares adoptadas en Auto 110/13 que fijó plazo a Colpensiones hasta el 31 de diciembre de 2013 para resolver peticiones radicadas ante el ISS y cumplimiento de sentencias judiciales

DERECHOS FUNDAMENTALES DE USUARIOS DEL REGIMEN DE PRIMA MEDIA-Clasificación de grupos de prioridad uno, dos y tres a tener en cuenta por Colpensiones, según auto 110 de 2013

La primera clasificación que se hace por grupos prioritarios la establece con fundamento en la capacidad económica de la persona. Así, en el primer grupo se encuentran quienes

cotizaron en los últimos tres meses sobre una base salarial promedio entre un (1) SMLM y uno y medio SMLM; en el segundo, a los que cotizaron en el mismo periodo pero sobre una base salarial promedio superior a la anterior y máxima de 3 SMLM y; el grupo tres, de menor prioridad, a los que superen dichos límites. A pesar del factor económico, esta primera clasificación ofrece una excepción, puesto que ubica en el primer grupo y sin importar la base salarial de cotización que se haya hecho, a las personas en condición de invalidez, los menores de edad y los mayores de 74 años. El segundo factor de clasificación se establece con fundamento en las condiciones físicas y mentales de la persona. Así, se tiene en cuenta a quienes (i) han perdido un 50% o más de su capacidad laboral y (ii) padecen enfermedades catastróficas con un alto grado de terminar con la vida del paciente. Si se sigue lo señalado por la providencia de medidas cautelares, cuando dice que “en el escenario de las personas en condición de discapacidad, en opinión de la Sala, el criterio monetario guarda importancia únicamente como elemento que refuerza la pertenencia al grupo con mayor prioridad de aquellos que tienen menores recursos, pero carece de relevancia como factor que excluye la inclusión en el grupo de máxima prioridad”, tal afirmación significa que una persona en situación de discapacidad no debe estar sujeta al factor económico, sino que, por esa sola condición se ubica de forma inmediata y directa en el grupo con prioridad uno. Lo mismo sucede con quienes padecen situaciones catastróficas o de alto costo, conforme lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud.

DERECHO A LA PENSION DE VEJEZ-Orden a Colpensiones reconocer y pagar pensión al accionante, quien pertenece al Grupo uno de prioridad, según lo establecido en el auto 110/13

DERECHO DE PETICION, SEGURIDAD SOCIAL Y MINIMO VITAL DE USUARIOS DEL REGIMEN DE PRIMA MEDIA-Ordenes a Colpensiones con efectos inter comunis en auto 110 de 2013

Referencia: expedientes T-3.762.813, T-3.766.013, T-3.768.223, T-3.769.087, T-3.770.142, T-3.773.891 y T-3.775.449.

Acción de Tutela instaurada por Zabulón Tirado García y otros, en contra del Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Derechos fundamentales invocados: seguridad social, mínimo vital y petición.

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro de los procesos radicados bajo los números T-3.762.813, T-3.766.013, T-3.768.223, T-3.769.087, T-3.770.142, T-3.773.891 y T-3.775.449 que fueron seleccionados y acumulados por presentar unidad de materia en el Auto de la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional del 15 de febrero de 2013, para ser fallados en una sola sentencia.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los hechos, pruebas y decisiones judiciales de cada uno de los expedientes.

EXP. T-3.762.813

Zabulón Tirado García, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales, por considerar que esta entidad vulneró su derecho fundamental de petición y al mínimo vital. La solicitud la sustenta en los siguientes:

### 1.1. HECHOS:

1.1.1. Señala el actor que en razón al fallo proferido dentro de un proceso ordinario por el Juez Octavo Laboral del Circuito de Medellín y confirmado por el Tribunal Superior de Medellín, el 5 de julio de 2012 presentó ante el ISS una cuenta de cobro de pensión de vejez.

1.1.2. Indica que la pensión de vejez le ha sido negada en varias oportunidades, a pesar de

que cuenta con el número suficiente de semanas para pensionarse y, además, existe una sentencia judicial a su favor que ordena el reconocimiento y pago de la misma.

1.1.3. Afirma que padece cáncer de estómago en su cuarta etapa, por lo que el incumplimiento del fallo jurídico por parte del ISS lo perjudica gravemente, pues de contar con la pensión podría sobrellevar dignamente su enfermedad.

1.1.4. En razón a lo anterior, solicita al juez de tutela que ordene al ISS resolver de fondo su situación pensional en el sentido de que reconozca y pague la mesada a que tiene derecho.

## 1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 28 de septiembre de 2012, el Juzgado 1 Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento admitió la demanda de tutela y ordenó correr traslado de la misma a la entidad accionada, de quien no se recibió ninguna respuesta.

## 1.3. DECISIONES JUDICIALES

1.3.1. Fallo Único de Instancia - Juzgado 1 Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento.

En sentencia del 4 de octubre de 2012, el juez decidió tutelar al accionante los derechos fundamentales de petición.

Consideró que la entidad accionada tiene el deber de proporcionar una decisión de fondo a lo planteado, bien satisfaga o no las expectativas del peticionario, pero eso sí, con una motivación que fundamente la decisión. En tal sentido, ordenó al ISS que en un término de 48 horas a partir de notificada la sentencia, proceda a decidir sobre la solicitud presentada por el accionante respecto de su mesada pensional.

## 1.4. PRUEBAS DOCUMENTALES

1.4.1. Copia de la Historia Clínica del accionante, fechada el 25 de septiembre de 2012.

1.4.2. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Zabulón Tirado García.

1.4.3. Copia de la petición presentada ante el ISS por parte del actor, con fecha del 5 de julio de 2012 y en cuyos anexos se encuentra también la copia de los fallos de primera y segunda instancia dentro del proceso ordinario laboral.

## 2. EXP. T-3.766.013

Martha Cecilia Cataño Taborda, interpuso acción de tutela contra el ISS-Colpensiones, por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. Sustenta la petición en los siguientes:

### 2.1. HECHOS

2.1.1. Señala que el 17 de febrero de 2012, el Juzgado 4 laboral del Circuito adjunto No. 2 de Pereira, profirió sentencia condenando al ISS a reconocerle la pensión de vejez con su correspondiente retroactivo desde el 27 de octubre de 2009.

2.1.2. Afirma que el 13 de junio de 2012, radicó ante el ISS todos los documentos pertinentes para efectos de que se diera cumplimiento a la sentencia.

2.1.3. Sostiene que la entidad demandada ha sido renuente a cumplir con la sentencia judicial, situación que le afecta sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social. Por esta razón, acude al juez de tutela con el fin de que tutele sus derechos y, en consecuencia, se le ordene a la entidad accionada que proceda a dar cumplimiento al fallo judicial.

### 2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 14 de noviembre de 2012, el Juzgado 3 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado de la misma a la entidad accionada, sin recibir respuesta alguna.

### 2.3. DECISIONES JUDICIALES

2.3.1. Fallo Único de Instancia - Juzgado 3 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira.

En fallo del 28 de noviembre de 2012, el juez ordenó proteger el derecho fundamental de

petición de la accionante, ordenándole a la accionada que en un término de dos días diera respuesta de fondo a la solicitud por ella elevada.

## 2.4. PRUEBAS

2.4.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante.

2.4.2. Copia de la sentencia proferida el 17 de febrero de 2012 por el Juzgado 4 Laboral del Circuito Adjunto Número 2 de Pereira, como consecuencia de la demanda interpuesta por la señora Cataño Taborda en contra del ISS.

## 3. EXP.T-3.768.223

Oseas Antonio Iglesias Largo interpuso acción de tutela en contra del ISS y Colpensiones, por considerar que fueron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital. La demanda se funda en los siguientes:

### 3.1. HECHOS

3.1.1. Señala que el 5 de septiembre del 2008 radicó ante el ISS-Seccional Armenia, la documentación correspondiente para adquirir la pensión de vejez, debido a que cuenta con más de 77 años y que reúne los requisitos establecidos por la ley.

3.1.2. Narra que en enero de 2009 obtuvo respuesta negativa por parte del ISS, puesto que, según le informaron, para el periodo 2003-2007 solo cotizó a pensión pero no a salud.

3.1.3. Indica que ante tal respuesta, en junio de 2010 instauró acción de tutela contra dicha entidad, obteniendo fallo a su favor, en el cual el juez de tutela ordenó a la entidad que le reconociera de manera transitoria la pensión mientras él adelantaba el respectivo proceso ordinario laboral.

3.1.4. Sostiene que a pesar del fallo de tutela, el ISS suspendió el pago de su mesada pensional a partir de noviembre de 2010.

3.1.5. De otro lado, relata que la demanda ordinaria laboral fue conocida por el Juzgado 4 laboral del Circuito de Pereira, quien posterior a su admisión la remitió al Juzgado 4 Adjunto de la misma ciudad, autoridad que profirió fallo del 24 de abril de 2012, ordenando al ISS,

que en el plazo de un mes proferiera el respectivo acto administrativo reconociéndole la pensión.

3.1.6. Afirma que transcurrido el mes de plazo, el ISS aún no había expedido el acto administrativo, razón por la cual inició la acción ejecutiva, pero señala que “por los trámites engorrosos de la justicia y el nombramiento de más jueces, no ha sido posible que me incluyan en nomina”.

3.1.7. Por lo descrito, señala que acude al juez de tutela con el fin de que se garantice su derecho fundamental a disfrutar de una pensión de vejez para así poder vivir dignamente.

## 3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 20 de diciembre de 2012, el Juzgado 2 Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado de la misma a las entidades accionadas.

### 3.2.1. Respuesta del Instituto de Seguro Social en liquidación

Señaló que de acuerdo al decreto 2013 de 2012, “EXCPECIONALMENTE, con el objeto de afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior de seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia de estos decretos y estipula que el cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administradora del régimen de Prima media con prestación definida corresponde a COLPENSIONES me permito informar que el instituto de Seguros Sociales en Liquidación ha venido realizando la entrega efectiva de toda la información correspondiente a expedientes administrativos a COLPENSIONES, a efectos que la nueva administradora del régimen de prima media puede dar respuesta de fondo a las pretensiones de los accionantes.”

Por esta razón, informó al juez de tutela que el expediente que corresponde al accionante se encuentra en proceso de envío a COPENSIONES, para que dicha entidad emita una respuesta de fondo, solicitando un término razonable mientras se concluye dicho

procedimiento.

### 3.3. DECISIONES JUDICIALES

3.3.1. Fallo único de instancia – Juzgado 2 Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento

En sentencia proferida el 4 de enero de 2013 el juez de tutela decidió negar por improcedente el amparo solicitado por el accionante.

### 3.4. PRUEBAS

Reposan en el expediente las siguientes pruebas documentales:

3.4.1. Copia de la sentencia proferida el 25 de abril de 2012 por el Juzgado 4 Laboral del Circuito Adjunto No. 2.

## 4. EXP. T-3.769.087

Derfilia Martínez Jiménez interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales-Seccional Bolívar y el Departamento de Atención al Pensionado en la misma localidad, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vida, a la seguridad social y al debido proceso. La demanda se sustenta en los siguientes:

### 4.1. HECHOS

4.1.2. Relata que el 9 de marzo de 2012 presentó los documentos ante el ISS-Seccional Bolívar con el fin de que le fuera reconocida la mesada pensional.

4.1.3. Señala que pese a lo anterior, la entidad aún no ha remitido los documentos a la Seccional Atlántico para que revisen la solicitud.

4.1.4. Finalmente, afirma estar pasando por una “crisis nerviosa” puesto que le manifestaron que debía esperar cuatro meses para que le otorgaran la pensión, los cuales ya se cumplieron y aún no ha obtenido respuesta alguna.

4.1.5. Por lo descrito, solicita al juez de tutela que ordene al ISS-Seccional Bolívar, que envíe

los documentos referidos a su pensión al Departamento de Atención al Pensionado Seccional Atlántico y, que a su vez, éste último resuelva de fondo su petición.

#### 4.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En auto del 23 de agosto de 2012, el Juzgado 3 de Familia de Cartagena admitió la tutela y ordenó correr traslado a las entidades accionadas.

##### 4.2.1. Respuesta del Instituto de Seguro Social-Seccional Bolívar

En este sentido, solicitó al juez de tutela no conceder la acción de tutela interpuesta contra esa entidad.

#### 4.3. DECISIONES JUDICIALES

##### 4.3.1. Fallo único de instancia - Juzgado 3 de Familia de Cartagena

En sentencia del 11 de septiembre de 2012, el juez decidió no tutelar los derechos invocados por la accionante.

Al respecto, adujo que la peticionaria no interpuso la tutela como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, así como tampoco demostró siquiera sumariamente la afectación al mínimo vital, ni pertenecer a la tercera edad, puesto que, según señaló, de la cédula de ciudadanía se desprende que nació en el año de 1957, por lo que a la fecha cuenta con 55 años de edad.

#### 4.4. PRUEBAS

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

4.4.1. Copia del comprobante de radicado de la solicitud elevada ante el ISS.

4.4.2. Copia de la cédula de ciudadanía, donde se observa que nació el 22 de enero de 1957.

#### 5. EXP. T-3.770.142

José Obdulio Bueno Gañán, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela en

contra de Colpensiones, por considerar que ésta vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la dignidad humana y el de petición. El actor presenta su demanda con base en los siguientes:

## 5.1. HECHOS

5.1.1. Afirma que la Junta Nacional de Invalidez lo calificó con el 56.49% de pérdida de la capacidad laboral y que el 7 de junio de 2012, solicitó al Instituto de Seguros Sociales-Seccional Risaralda el reconocimiento de la pensión de vejez.

5.1.2. Relata que a la fecha de interponer la tutela -29 de noviembre de 2012-, la entidad aún no había dado respuesta a su solicitud. Igualmente, sostiene que tampoco ha recibido comunicación alguna por parte de Colpensiones, puesto que, a causa de la liquidación del ISS, es esa entidad la que actualmente resuelve las peticiones sobre temas pensionales.

5.1.3. Por lo anterior, considera que tanto el ISS como Colpensiones, al no haber tomado una decisión de fondo, han vulnerado su derecho fundamental de petición y, de paso, al mínimo vital, contrariando numerosos fallos jurisprudenciales sentados por la Corte Constitucional sobre la materia.

5.1.4. En tal sentido, solicita al juez que tutele sus derechos fundamentales y ordene a las entidades referidas que lo incluyan en nómina.

## 5.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 29 de noviembre de 2012, el Juzgado 5 Penal del Circuito de Pereira, admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado de la misma a Colpensiones y al ISS en liquidación.

### 5.2.1. Respuesta de Colpensiones

Señaló que con fundamento en el decreto 2013 de 2012, el Gobierno nacional previó un plan de entrega de archivos y expedientes pensionales que permitieran asegurar la continuidad del servicio de seguridad social.

Así, indicó que como consecuencia de lo anterior, Colpensiones y el ISS en

liquidación suscribieron un acuerdo que permitiera la entrega inmediata de expedientes pensionales que estuvieran en trámite judicial.

Frente al caso del accionante, asegura que Colpensiones aún no ha recibido su expediente administrativo, que contiene toda la información suficiente, completa, veraz e idónea para resolver de fondo la solicitud pensional por él presentada, “generando una situación actual de imposibilidad material para responder de fondo lo solicitado”.

En tal sentido, solicita al juez de tutela que el ISS sea vinculado al proceso con el fin de que se le ordene la remisión del expediente contentivo de la solicitud del accionante y, asimismo, se otorgue a Colpensiones 1 mes de plazo para resolverla de fondo.

### 5.3. DECISIONES JUDICIALES

#### 5.3.1. Fallo único de instancia - Juzgado 5 Penal del Circuito de Pereira

En sentencia del 11 de diciembre de 2012, el juez decidió negar la solicitud de tutela frente al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez y concederla respecto del derecho de petición.

Indicó que la acción de tutela no es el mecanismo previsto por el legislador para resolver estos asuntos, siendo propio de los jueces laborales.

De otro lado, señaló que como no existe una respuesta de fondo por parte de la entidad, es viable tutelar el derecho de petición, para lo cual concedió a Colpensiones un término de 48 horas.

### 5.4. PRUEBAS

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales.

5.4.1. Copia de la cédula de ciudadanía del accionante, cuya fecha de nacimiento data del 22 de julio de 1942.

5.4.2. Copia de la solicitud de pensión presentada ante el ISS-Seccional Risaralda, el 7 de junio de 2012.

5.4.3. Copia del dictamen de pérdida de la capacidad laboral proferido por la Junta Nacional de Invalidez el 30 de abril de 2012.

5.4.4. Copia de los reportes de semanas cotizadas en pensiones, expedido por Colpensiones el 27 de noviembre de 2012.

## 6. EXP. T-3.773.891

Maritza Mercedes Parodi Parodi interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, a la seguridad social y al mínimo vital.

Sustenta la solicitud en los siguientes:

### 6.1. HECHOS

6.1.1. Afirma que una vez cumplidos los requisitos de edad y semanas cotizadas para poder acceder a la pensión de vejez, en escrito del 22 de octubre de 2008 solicitó el reconocimiento de la misma a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL E.I.C.E.-.

6.1.2. Indica que luego de casi tres años de trámites, el 23 de agosto de 2011 CAJANAL E.I.C.E. le manifestó que no era la entidad competente para resolver su solicitud y resolvió enviar los documentos al Instituto de Seguros Sociales.

6.1.3. Aduce que el 23 de enero de 2012, ante la falta de respuesta por parte del I.S.S., procedió a elevar nuevas peticiones escritas, pero que a pesar de ello aún no cuenta con una solución definitiva por parte de la entidad.

6.1.4. En razón a lo anterior, solicita la protección de sus derechos fundamentales, ordenando a las entidades demandadas reconocer y pagar la pensión a la que tiene derecho.

### 6.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En auto proferido el 11 de diciembre de 2012, el Juzgado 30 Laboral del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y procedió a correr traslado de la misma a las entidades

demandadas.

#### 6.2.1. Respuesta del Instituto de Seguros Sociales

Informó que con razón del Decreto 2013 de 2012, el cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con el régimen de prima media corresponde a la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, razón por la cual indicó que ha venido entregando la información correspondiente a los expedientes a dicha entidad.

Frente a la petición de la accionante, señaló que su expediente se encuentra en proceso de envío a COLPENSIONES, con el objeto de que esta entidad emita un concepto de fondo. Dado lo anterior, solicita al juez de tutela conceder un término prudencial mientras se concluye el proceso de migración de dichos documentos.

#### 6.2.2 Respuesta de Colpensiones

Indicó que para la fecha en que la accionante presentó su solicitud, Colpensiones no había asumido las funciones del régimen de prima media con prestación definida, teniendo conocimiento de la misma hasta la fecha en que fue notificada de la tutela.

En seguida, sostuvo que dos de las fallas estructurales de la anterior administración del régimen radicaban en el manejo deficiente de archivo de expedientes pensionales e historias laborales, por lo que el Gobierno nacional, mediante Decreto 2013 de 2012 previó un plan de entrega de archivos para dar continuidad a la prestación del servicio.

Así, señaló que con posterioridad a la expedición de la norma, el ISS y Colpensiones suscribieron un acuerdo que permitiera la entrega inmediata de expedientes pensionales que tuvieran pendiente un trámite judicial.

De este modo, mencionó que el expediente pensional del accionante ya está en poder Colpensiones, el cual fue remitido a la Gerencia de Reconocimiento, que aun no ha dado respuesta, por lo que solicitó al juez de tutela un término de dos meses para resolver de fondo la solicitud del tutelante.

### 6.3. DECISIONES JUDICIALES

### 6.3.1. Única de instancia – Juzgado 30 Laboral del Circuito de Bogotá

En fallo del 18 de diciembre de 2012, el juez decidió tutelar el derecho de petición de la accionante y ordenó a Colpensiones que, en un término de cuarenta y ocho horas, diera respuesta de fondo a su solicitud.

Adujo que la acción de tutela no es viable para solicitar el reconocimiento y pago de derechos pensionales, toda vez que para ello existen mecanismos ordinarios previstos por el legislador. No obstante, al advertir que han transcurrido tres meses desde la presentación de la solicitud del accionante, sin que se haya dado respuesta, era evidente la vulneración del derecho fundamental de petición.

### 6.4. PRUEBAS.

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

6.4.1. Copia del oficio expedido por Cajanal el 18 de octubre de 2011, remitiendo la solicitud de la accionante al ISS junto con todos sus anexos.

## 7. EXP. T-3.775.449

Leobardo Herrera Herrera, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, el Fondo de Pensiones y Cesantías BBVA Horizonte y el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (Valle), por considerar que cada uno de ellos vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social y el de petición. De acuerdo con el expediente, la petición de amparo se basa en los siguientes:

### 7.1. HECHOS

7.1.1. Indica que por padecer cáncer de riñón, el 27 de abril de 2011, el ISS realizó la valoración de la pérdida de su capacidad laboral, determinando un porcentaje del 51.51%, con fecha de estructuración del 26 de enero de 2006.

7.1.3. Señala que tras lo anterior, el 2 de julio de 2011 presentó solicitud ante el ISS para que le reconociera y pagara la pensión de invalidez. Sin embargo, afirma que el término

legal dentro del cual debía resolverse su solicitud venció y no recibió respuesta.

7.1.4. Ante tal omisión, manifiesta que presentó acción de tutela contra el ISS, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, quien estimó que solo debía tutelarse el derecho fundamental del actor, puesto que para el reclamo de la pensión, existían otros mecanismos judiciales. En consecuencia, ordenó que se resolviera de fondo la solicitud pensional presentada por él.

7.1.5. Dada la renuencia de la entidad a cumplir con la anterior orden de tutela, señala que inició el incidente de desacato ante el mismo juez, que en providencia del 5 de diciembre de 2011 requirió a la directora del Instituto de Seguros Sociales para que cumpliera lo ordenado.

7.1.6. Relata que mediante resolución No. 330 del 23 de abril de 2012, el ISS responde que una vez evaluada la situación del actor por parte del Comité de Multivinculación, concluyó que la solicitud de pensión debía dirigirse al Fondo de Pensiones Horizonte.

7.1.7. Señala que como consecuencia de lo anterior, el juez de tutela dispuso el archivo del incidente.

## 7.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En auto proferido el dieciocho (18) de septiembre de dos mil doce (2012), la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Buga admitió la demanda de tutela y corrió traslado de la misma al I.S.S., entidad que no se pronunció al respecto; igualmente requirió dentro del mismo trámite a BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías y vinculó al Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (Valle del Cauca) copia del expediente de tutela promovido en el pasado por el accionante contra dicho fondo privado y conocida por

### 7.2.1. Respuesta de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías

Informó que una vez revisada su base de datos, pudo determinar que la persona identificada con el nombre de Leobardo Herrera Herrera, con cédula de ciudadanía No. 4.411.122, no se encontraba afiliado al Fondo de Pensiones Obligatoria administrado por BBVA Horizonte. Sin embargo, también indicó que dicha administradora realizó el traslado de los aportes del señor Herrera al I.S.S., en razón a que previamente se estableció que era

allí donde estaba válidamente vinculado.

#### 7.2.2. Respuesta del Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (Valle del Cauca)

El titular del despacho allegó escrito manifestando que conoció en primera instancia de una acción de tutela interpuesta por el señor Leobardo Herrera Herrera en contra del I.S.S., en razón a la ausencia de respuesta de esta entidad respecto de una solicitud de pago y reconocimiento de la pensión de invalidez. En este sentido, indicó que profirió sentencia el 18 de noviembre de 2011, protegiendo el derecho fundamental de petición del actor, ordenando al Jefe de Atención al Pensionado del I.S.S. dar respuesta de fondo a lo solicitado.

Finalmente, señaló que la providencia no fue recurrida y se excluyó de revisión por la Corte Constitucional.

### 7.3. DECISIONES JUDICIALES

#### 7.3.1. Primera Instancia - Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Buga

En sentencia del 27 de septiembre de 2012 el juez negó la tutela por improcedente. Tras advertir que se atacaba una decisión de amparo proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en determinar la imposibilidad de cuestionar un fallo de tutela ante un juez ordinario, pues es únicamente esta Corporación la que puede revocar o confirmar las órdenes dadas por los jueces de tutela.

#### 7.3.2. Impugnación

Cuestiona el fallo del ad quo en tanto sólo se refirió a la acción tutela contra sentencia de tutela y, contrariando la jurisprudencia constitucional, no se pronunció sobre los demás derechos fundamentales sobre los cuales solicitaba protección constitucional, como lo son el mínimo vital, vida en condiciones dignas y seguridad social.

#### 7.3.3. Segunda Instancia - Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia

En fallo del 18 de diciembre de 2012 confirmó la decisión del a quo. Expuso que solo cuando

es ostensible una flagrante violación al debido proceso, por no vincular a un interesado o por indebida notificación de las partes, es posible estudiar el reclamo contra una tutela anterior.

#### 7.4. PRUEBAS

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales

7.4.1. Copia de la cédula de ciudadanía del accionante, nacido el 14 de septiembre de 1942.

7.4.2. Copia de la Historia Clínica expedida por la Clínica San Francisco S.A., fechada el 29 de julio de 2011.

7.4.3. Copia de un certificado expedido por Coomeva EPS el 19 de julio de 2010, donde contra las fechas en que ha sido incapacitado.

#### 7.5. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto del 15 de mayo de 2013, el suscrito Magistrado sustanciador ofició a las entidades demandadas y a los organismos de control para que remitieran a esta Corporación sendos informes acerca de las dificultades de prestación del servicio que se han venido presentando con la entrada en operación de la nueva administradora de pensiones, Colpensiones.

En respuesta a la información solicitada se recibieron los siguientes escritos:

##### 7.5.1. Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-

El presidente de Colpensiones, en escrito allegado el 29 de mayo de 2013, respondiendo a la pregunta sobre cuál es el procedimiento al que es sometido cada expediente administrativo una vez es solicitada el reconocimiento de la mesada pensional, señala que se realiza un proceso de validación de los documentos que aporta el interesado; una vez concluido lo anterior, se le entrega al ciudadano un número de radicación y una carta de compromiso, en la cual se le informa cuándo se va a decidir de fondo. Continuando con su explicación, indica que una vez es ingresado al sistema el expediente y se actualizan los

datos correspondientes a la información de tiempos públicos y de beneficiarios, “se procede a cargar en el sistema dicha información y de acuerdo al trámite de la prestación, si es de solo tiempos cotizados a Colpensiones y es del riesgo de vejez, puede ir al proceso de decisión automática”.

Seguidamente, expone otro tipo de procedimientos automatizados que se realizan al interior de cada una de las dependencias de la entidad, destacándose de ellos la asignación que se hace por grupos de acuerdo al asunto a tratar: vejez, invalidez, sobrevivientes, sentencias de tutelas y decisión “día a día”.

Narra que una vez es validada la información por parte de un analista, quien se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos, se determina si es viable o no conceder la prestación económica solicitada. Posteriormente, la decisión del analista es convalidada por un revisor que, una vez aprueba la labor, se encarga de remitir el caso para la firma del Gerente de Reconocimiento.

En cuanto a la pregunta dirigida a que mencionara cada una de las dependencias por las cuales transita uno de estos expedientes, las describió así:

- i) Puntos de atención al ciudadano-Vicepresidencia de Atención al Ciudadano: Cuando se radica la documentación.
- ii) Proveedor SYC: Validación de los documentos aportados por los peticionarios
- iii) Gerencia Nacional de Operaciones - Vicepresidencia de Tecnología: Se encarga de actualizar la información en las bases de datos misionales
- iv) Gerencia Nacional de Reconocimiento - Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones: Es la encargada de estudiar la petición elevada y de expedir el acto administrativo correspondiente, el cual es cargado a través del BIZAGI a los PAC.
- v) Gerencia Nacional de Nómina - Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones: Una vez firmado, numerado el acto administrativo y reconociendo la prestación, automáticamente es incluido en la nómina de pensionados.
- vi) Puntos de atención al ciudadano - Vicepresidencia de Atención al Ciudadano:

Se encargan de efectuar el trámite de notificación.

viii) Gerencia de Ingresos y Egresos - Vicepresidencia de Financiamiento: Participa cuando se trata del reconocimiento de una prestación que incluye tiempos públicos para que se encarguen de cobrar el bono pensional o la cuota parte, según el caso”.

En seguida, frente al cronograma previsto para el proceso de envío de expedientes dentro del proceso de liquidación del Instituto de Seguros Sociales, asegura que existe el Protocolo General de Entrega firmado por las dos entidades, en el cual se determinan los procedimientos a seguir para la entrega de información y documentación de los trámites del ISS que pasarán a Colpensiones para la administración del Régimen de Prima Media. Informa que los expedientes objeto de entrega son de dos clases: (i) con trámite de reconocimiento pendiente (256.000) y (ii) de prestaciones económicas decididas (2.186.000).

Del primer grupo, aquellos con trámite de reconocimiento pendiente, asegura que se acordó una primera entrega con el total de los expedientes intervenidos y digitalizados por el ISS al inicio de la entrada en operación de Colpensiones, y los expedientes restantes en lotes de 800 diarios. Este acuerdo tiene como bases los siguientes estándares: (i) Completitud de los expedientes, (ii) unificación cuando se trate de un mismo causante, (iii) de ser solicitado un expedientes con urgencia, la entrega física y digital se daría en un plazo inferior a 4 horas cuando se trate de requerimientos legales y, los demás, en un plazo de 24 horas y, (iv) la identificación de los expedientes con acción de tutela.

El memorialista afirma que a pesar de haberse pactado el anterior protocolo, dichos estándares no se atendieron a cabalidad. Resalta que “se está a la espera de la entrega de documentos radicados por afiliados, beneficiarios o terceros que fueron presentados por el ISS y que hasta la fecha no han sido entregados a Colpensiones”. Igual situación se presenta con la unificación de expedientes y la entrega de información con los tiempos pactados para los casos de tutela, en donde señala que a la fecha han recibido el 32% de los expedientes solicitados. Sostiene que estarse cumpliendo a cabalidad lo acordado, permitiría a la entidad procesar diariamente una carga razonable de información y dar respuesta controlada y planificada a la represa del ISS en liquidación.

Aunado a lo anterior, relata que el cronograma de entrega se realizó con un inventario

inicial reportado por el ISS de 133.000 trámites pendientes de reconocimiento, con lo cual calcularon que el proceso culminaría el 18 de enero de 2013; no obstante, en noviembre de 2012 la suma ascendió a 216.000. Este aumento, afirma, afectó sustancialmente la operación de Colpensiones, aunque el 15 de marzo del presente año, el ISS presentó un plan para entrega de 76.764 expedientes con trámite de reconocimiento pendiente en el cual se establece como fecha límite el 30 de junio de 2013.

Continuando con el informe, frente a la pregunta de cuándo se tiene prevista la entrega total de los expedientes por parte del ISS al Colpensiones, manifiesta que “expedientes relacionados con solicitudes de los ciudadanos que incluyan, copia de documentos para la decisión, reliquidación, sustituciones, etc, se pre (sic) para el 28 de septiembre de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 2013 de 2012”.

En cuanto al tiempo que debe esperar una persona que solicita su pensión, desde que es recibida la solicitud hasta cuando es resuelta de fondo, señala que:

“El tiempo de estudio de solicitudes de pensión por primera vez con documentación completa que se presenta en Colpensiones coincide con el reglamentario de Ley y precedente constitucional, que es 4 meses para el reconocimiento y 2 para la inclusión en nómina, de conformidad con lo previsto por la Ley 700 de 2001 y el Decreto 2245 de 2012.

Ahora bien, las peticiones de prestaciones del sistema general de pensiones para cuya solución se requiere de expediente administrativo que contenga información básica para estudio y respuesta de fondo depende de la entrega efectiva de este insumo indispensable por parte del ISS EN LIQUIDACIÓN a COLPENSIONES. En este sentido, debe considerarse que el reconocimiento pensional en el Régimen de Prima Media requiere de documentación específica que determina el régimen pensional aplicable... Por esa razón, se han presentado casos de peticiones pensionales que no se ha cumplido con los términos legales para el reconocimiento dado que a la fecha COLPENSIONES aún no cuenta con el expediente administrativo”.

Por último, al responder sobre el tiempo que debe esperar una persona para que se profiera en su favor el acto administrativo de reconocimiento, inclusión en nómina y pago efectivo de la mesada pensional, luego de que fuera ordenado mediante sentencia judicial, aduce

que frente a los tropiezos que se han presentado por la imposibilidad de disponer inmediatamente de los expedientes administrativos, diseñó un procedimiento específico dependiendo de la forma a través de la cual tuvo conocimiento de la existencia del fallo condenatorio, así:

“(i) Solicitud de cumplimiento de fallo judicial elevada directamente por el beneficiario a través de una petición, queja, reclamo o sugerencia - PROCESOS JUDICIALES CON FALLO ANTERIOR A LA FECHA DE ENTRADA EN OPERACIÓN DE COLPENSIONES

Para este caso particular, los pasos implementados desde que se radica la solicitud en un Punto de Atención al Cliente de COLPENSIONES hasta cuando se expide el respectivo acto administrativo, son los siguientes:

a. Verificación de requisitos documentales mínimos: Es un trámite que se adelanta en la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General, en el cual se verifica que junto a la solicitud de cumplimiento de fallo judicial, el peticionario haya allegado los siguientes documentos mínimos:

- Copia auténtica de las sentencias judiciales
- Constancia de notificación y ejecutoria de los fallos judiciales
- Poder para actuar ante Colpensiones, en caso de que el peticionario actúe representado por abogado
- Original del dictamen de invalidez

En caso de que la documentación no sea aportada en su totalidad, se requiere por escrito al peticionario para que la allegue a la mayor brevedad, caso en el cual el trámite de cumplimiento queda suspendido.

Una vez se aportan los documentos requeridos, se procede a realizar el estudio de seguridad.

b. Realización del estudio de seguridad: Éste trámite se tiene contratado con una empresa de vigilancia judicial, que se encarga de acudir a los diferentes Despacho Judiciales

del país para constatar la existencia del proceso judicial, la condena proferida, el inicio del proceso ejecutivo y tomar las copias de las sentencias judiciales o la obtención del acta a través del cual se detalle cuál fue la condena proferida en los procesos que se han adelantado oralmente.

Dicho estudio puede tardar entre 6 y 8 meses, dependiendo de la colaboración/agilidad de los diferentes despachos judiciales, en la medida que la mayoría de los casos los procesos judiciales se encuentran archivados, caso en el cual se requiere elevar la respectiva solicitud de desarchivo para obtener la información requerida.

c. Expedición del acto administrativo: Finalizado el estudio de seguridad, con la información suministrada por la firma de vigilancia judicial, el caso respectivo es remitido a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones - Gerencia Nacional de Reconocimiento (...)."

Como dato adicional, señala que desde el 20 de diciembre de 2012 un total de 5.560 expedientes pendientes de cumplimiento de fallo judicial provenientes del ISS, los cuales se tramitan (i) verificando el cumplimiento de requisitos documentales mínimos, (ii) con la autenticación de que los mismos realiza el ISS, y (iii) su posterior envío a la Vicepresidencia competente para el cumplimiento.

Finalmente, manifiesta que "el cumplimiento de sentencias y, en general la realización de los procesos misionales responsabilidad de COLPENSIONES, se está adelantando de manera ordenada y de conformidad con los tiempos y plazos previstos en el plan de acción presentado a la H. Corte Constitucional y Defensoría del Pueblo -anexo-".

#### 7.5.2. Instituto de Seguros Sociales

La entidad sostiene que, con fundamento en el artículo 3 del Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012, el cumplimiento de los fallos judiciales relacionados con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, corresponde a Colpensiones, por lo que a partir de la liquidación del ISS, fue suprimida la competencia para decidir sobre aquellas prestaciones relacionadas con el régimen de prima media. En razón a esto, indica que la única obligación del instituto es entregar a la nueva administración la información y soportes para que cumpla la orden judicial.

Dicho lo anterior, informa sobre el estado actual de cada una de las solicitudes presentadas por los accionantes de los expedientes de la referencia y que dieron origen las acciones de tutela, información en la que señala que todos los documentos y soportes de los tutelantes se encuentran en poder de Colpensiones.

A través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, la Defensoría del Pueblo presenta un informe detallado sobre las gestiones que como entidad ha adelantado frente a las quejas que constantemente recibe por parte de los ciudadanos, cuya causa radica en la demora del Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones en atender peticiones escritas.

Expone que en desarrollo de sus funciones y buscando priorizar la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como la seguridad social, vida digna, mínimo vital, entre otros, ha realizado requerimientos a Colpensiones en varias oportunidades, ante lo cual no han recibido respuesta o, si lo hacen, es remitida de manera extemporánea.

Indica que tras realizar un estudio sobre las acciones de tutela interpuestas por los colombianos, con el fin de dimensionar la magnitud del problema de vulneración del derecho fundamental a la seguridad social, encontró que en año 2012, se interpusieron un total de 424.400 tutela, la cifra más alta desde la creación de este mecanismo constitucional. Destaca de dicha cifra que el Seguro Social en Liquidación/Colpensiones, se constituyó como la entidad con el mayor número de acciones durante este periodo al registrar 72.882 tutelas, equivalente a un 17,13% del total, presentando un incremento del 4,86% respecto del año 2011.

En relación con el derecho más invocado en las tutelas interpuestas contra dichas entidades, halló que el derecho de petición es el más vulnerado, correspondiendo al 90.7% de las mismas.

Ante tal panorama, manifiesta que surgió la necesidad de adelantar y concretar mesas de trabajo conjuntas para determinar los problemas surgidos con la liquidación del ISS y la entrada en vigencia de Colpensiones. La primera de ellas tuvo lugar el 20 de febrero de 2012, en presencia del Ministro de Trabajo, el presidente de Colpensiones, la apoderada general de la entidad liquidadora del ISS, representantes de la Contraloría y de los Usuarios del Sistema General de Pensiones. El resultado de la reunión se expresó en la segunda mesa de trabajo (12 de marzo de 2013), donde se presentó un cronograma denominado

“Plan de Acción para superar el atraso estructural del régimen de prima media”, a partir del cual las entidades debían rendir un informe mensual a la Defensoría, en el que constaran los avances y logros alcanzados en la ejecución del plan.

En seguida, expone los avances y tareas pendientes de acuerdo a cada uno de los informes que le han allegado el ISS y Copensiones. Por cuestiones prácticas, se presentan los cuadros que anexa la Defensoría:

#### SOLICITUDES RECIBIDAS Y TRAMITADAS POR COLPENSIONES[1]

##### TRÁMITE

RECIBIDOS A ABRIL 30 DE 2013

META A ABRIL 30 DE 2013

CUMPLIMIENTO AL 30 DE ABRIL DE 2013

##### DEFASE

Solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas

142.766

123.207

57.416

46,60%

-65.791

Novedades de nómina

77.559

54.369

46.717

85,93%

-7562

Corrección Historia Laboral 1[2]

47.023

44.437

23.694

53,32%

-20.743

Corrección Historia Laboral 2[3]

5.375

5.375

1.669

31,05%

-3.706

Cumplimiento sentencias

880

880

18

2,05%

Derechos de petición

201.427

179.874

155.783

86,61%

-24.091

Bonos pensionales y otros

13

13

13

100%

0

Trámites de tutelas

76.051

76.051

35.061

46,11%

-40.986

REPRESAS DEL ISS EN LIQUIDACIÓN EJECUTADAS POR COLPENSIONES

TRÁMITE

RECIBIDOS A ABRIL 30 DE 2013

COMPROMISO A ABRIL 30 DE 2013

CUMPLIMIENTO AL 30 DE ABRIL DE 2013

DESFASE

Solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas

216.000

71.259

72.743

102%

1.484

Novedades de nómina

12.368

12.368

2.125

17,38%

-10.218

Corrección Historia Laboral 1[4]

108.852

51.114

94,89%

-2.631

Corrección Historia Laboral 2[5]

12.443

7.644

6.961

91,06%

-683

Cumplimiento sentencias con requisitos

4.030

896

54

6,03%

-842

Cumplimiento sentencias sin requisitos

7.508

1.668

0

0,00%

-1668

Derechos de petición

252.000

217.454

170.268

78,30%%

-47.186

Bonos pensionales y otros

102.078

900

900

100%

0

Trámites de tutelas

131.371

0

100%

0

Sobre la información relacionada, concluye la Defensoría que de los compromisos adquiridos por el ISS, quien solo tiene la obligación de entrega de documentos, expedientes, entre otros, el cumplimiento se ha avanzado en un 87%.

Continuando con su intervención, la Defensoría presenta las siguientes propuestas y conclusiones:

7.5.3.1. El desconocimiento del derecho de petición y la obligación de responder los mismos de manera oportuna, clara y completa

Señala que el si bien el Estado se encontraba legitimado para liquidar el ISS y crear a su vez la Administradora Colombiana de Pensiones, buscando una mejor prestación del servicio y, además, la superación de muchos de los problemas presentados por el ISS, la Defensoría ha observado que estos aún no ha sido posible y que, por el contrario, estaríamos ante un posible desborde del Régimen de prima media “por la imposibilidad de una resolución oportuna y de fondo de parte de Colpensiones a las solicitudes de los dos millones de cotizantes activos en el régimen”. Así pues, afirma que esto ha generado un desconocimiento constante de los derechos de los colombianos a la seguridad social, petición, mínimo vital, vida digna y muchos más.

Sustenta lo anterior en la ingente cantidad de acciones de tutela que recibió el ISS-Colpensiones en el año, que según datos que la misma Defensoría proporciona, ascienden a un total de 73.000, situándolas como las entidades más entuteladas en Colombia.

Hechas estas precisiones, expone como solución las siguientes propuestas:

“Se debe resolver de manera efectiva, esto es, de fondo y oportunamente los derechos de petición y abstenerse de dar respuestas en formatos preestablecidos, en los que no se incluya un análisis particular de los casos planteados por los ciudadanos”[6].

(...)

“Se consideran plazos razonables de respuesta: En cuanto al reconocimiento de cualquier pensión: 9 meses (reconocimiento: 6 meses, notificación: 1 mes, e inclusión en nómina: 2 meses). (ii) Indemnización sustitutiva: 10 meses (reconocimiento: 7 meses, notificación: 1 mes, e inclusión en nómina: 2 meses). (iii) Reliquidación de cualquier pensión: 10 meses (reconocimiento: 7 meses, notificación: 1 mes, e inclusión en nómina: 2 meses). (iv) Derechos de petición: 3 meses”.

7.5.3.2. Priorización de las solicitudes

La Defensoría cree necesaria la adopción de medidas de discriminación positiva para personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Para este grupo poblacional, considera pertinente la solución en tiempo de las pensiones de invalidez, sustitución o sobrevivientes y primera vez. En tal sentido, propone lo siguiente:

“La priorización se podría realizar teniendo en cuenta las solicitudes que se encuentran pendientes de respuesta y hacen parte del denominado represamiento, se realizará de manera cronológica priorizando el tipo de prestación, así:

A. Prestación

a. Pensión de invalidez;

b. Sustituciones

c. Pensión de vejez

B. Pago único.

a. Indemnizaciones

b. Auxilios funerarios

c. Mesadas no cobradas causadas por fallecimiento

C. Reliquidación de pensiones”

7.5.3.3. El expediente prestacional no se encuentra totalmente unificado por radicados, motivo que ha llevado a COLPENSIONES, a no sustanciar las respectivas solicitudes por estar incompleto el expediente.

El problema es considerado por la Defensoría como uno de los mayores problemas que se han presentado para dar respuesta oportuna a las solicitudes de los usuarios, asunto que, según señala, está siendo tratado de manera conjunta con las entidades involucradas para buscar la solución más acertada.

Al respecto, la Defensoría considera preocupante la situación que se está presentando con la información de la historia laboral de los usuarios, al encontrar que la misma es transferida de manera incompleta de una entidad a otra. Ello, según el organismo, recae en una violación del derecho fundamental a la seguridad social.

#### 7.5.3.5. Cumplimiento de fallos de acción de tutela y declaratoria del “estado de cosas inconstitucional”

La Defensoría del Pueblo manifiesta que de las reuniones sostenidas con el ISS en liquidación y Colpensiones, se ha destacado la obligación que tiene esta última de asumir los procesos judiciales en curso contra el ISS a partir del 28 de diciembre de 2012, conforme lo establece el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012. No obstante, asegura que “se continúan presentando situaciones en las que COLPENSIONES no se quiere notificar de las acciones de tutela ni de los desacatos, lo que de plano atenta contra los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos.”

Dado el panorama anteriormente descrito, el organismo de control solicita a esta Corporación que se declare el estado de cosas inconstitucional “como mecanismo para conjurar la actual situación de violación de derechos fundamentales, por parte del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones”.

#### 7.5.4. Ministerio de Trabajo

El Ministro de Trabajo, en escrito allegado a esta Corporación el 29 de mayo de 2012, expone varias consideraciones sobre la situación actual de Colpensiones, caracterizada por los constantes problemas que ha tenido dicha entidad en el proceso de asunción de las obligaciones que venían en cabeza del Instituto de Seguros Sociales.

Informa que luego de la entrada en operación de Colpensiones, se presentaron hechos y circunstancias sobrevinientes que superaron cualquier previsión hecha por la entidad, lo cual afectó los cronogramas de entrega establecidos inicialmente. El Ministerio atribuye lo anterior a los siguientes eventos:

7.5.4.1. Subestimación de los trámites en curso en el Instituto de Seguros Sociales relacionados principalmente con tutelas, fallos judiciales, notificaciones y solicitud de historias laborales

Indica que a pesar el estimativo realizado por el ISS de los trámites en curso, una vez iniciada la liquidación se encontraron más, principalmente en las seccionales. A modo de ejemplo, narra que “se habían estimado 140.000 trámites de reconocimiento de mesadas pensionales (solicitudes de pensión por primera vez, sustituciones, reliquidaciones, etc.) pero al cierre del 28 de febrero del año en curso, este número va por el orden de 216.000 solicitudes. Dada la magnitud del instituto, la existencia de las seccionales y el hecho de que el ISS encontraba en funcionamiento, hacían difícil contar con un inventario total para la entrega”.

7.5.4.2. Aumento de las solicitudes por el inicio de operaciones de Colpensiones

Atribuye este aumento a la expectativa de liquidación del ISS y el tránsito a Colpensiones, por cuanto se incrementaron las peticiones de los usuarios, quienes solicitaron su historia laboral, o reiteraron su solicitud de reconocimiento y, en varios casos, aunque se había resuelto ya su petición decidieron insistir ante Colpensiones. Así pues, lo anterior incidió en el incremento de las solicitudes pensionales de todo tipo “y con ello los expedientes que tiene que intervenir el ISS para la entrega”, circunstancia que, según él, ha impedido que el ISS entregue en los términos establecidos y, por ende, que la nueva administradora funcione de manera irregular.

No obstante lo anterior, menciona que las dos entidades han acordado un plan de acción con el propósito de “(i) efectuar rápidamente la entrega del ISS a Colpensiones y (ii) Plan de acción para la solución del represamiento del ISS y la evacuación de las solicitudes radicadas a Colpensiones en los términos legalmente establecidos”. Aunado a esto, sostiene que aunque los resultados de Colpensiones no han sido los esperados, con el plan de acción espera resolver en un término no mayor a 9 meses el alto volumen de represamiento y ajustar el funcionamiento a los términos legales.

Así pues, culmina su intervención afirmando que:

“a) Colpensiones tuvo que atender una represa de 641.082 trámites pensionales, de los

cuales 216.000 obedecen a trámites de reconocimiento pensional (invalidez, vejez y muerte) cuyos términos legales estaban vencidos.

b) Colpensiones debe atender un estimado de 150.703 trámites nuevos mensuales.

c) Colpensiones debe dar cumplimiento a 147.284 sentencias para cumplimiento (incluidos 137.069 fallos de tutela).

d) Con la infraestructura y plan de acción de la entidad el tiempo estimado para atender el volumen de represa y fallo, sin afectar el trámite oportuno de las nuevas peticiones es de nueve (9) meses como mínimo, que terminan en noviembre de 2013.

Con base en lo anterior se viene efectuando un seguimiento y verificación de cumplimiento a las actividades de evacuación y solución de la represa, que incluya los siguientes ítems:

a) Solicitudes de Reconocimiento de Prestaciones Pensionales

b) Novedades de nómina

c) Corrección de historia laboral tradicional

d) Corrección de historia laboral Post 95

e) Derechos de petición

f) Bonos pensionales y otros

g) Cuotas Partes pensionales y otros".

#### 7.5.5. Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, en respuesta a la información requerida por esta Sala, remite copia de dos documentos detallados así:

- Oficio 000244 de mayo 6 de 2013 por medio del cual el Procurador General de la Nación responde un cuestionario a la Cámara de Representantes relacionado con las circunstancias de tiempo, modo y lugar dentro de las cuales se dispuso por parte del gobierno nacional la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones,

Colpensiones; los problemas y deficiencias presentados en la asunción de la administración del régimen pensional de prima media, así como las acciones de carácter preventivo, judicial y disciplinario desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación antes y durante el periodo de transición ISS-Colpensiones.

#### 7.5.6. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, manifestó que las pretensiones de los accionantes no guardan relación alguna con las funciones y competencias de dicha dependencia gubernamental, por lo que solicita ser desvinculado del presente trámite.

### 8. CONSIDERACIONES

#### 8.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, y 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

#### 8.2. PROBLEMA JURÍDICO

A partir de la información suministrada por cada una de los organismos que de forma oportuna presentaron sus escritos, así como de los hechos narrados por los accionantes, la Sala advierte una problemática mucho más amplia y compleja que la que a primera vista podría deducirse. Ello por cuanto las entidades encargadas de administrar el régimen de prima media, vienen presentando inconvenientes en relación con la prestación de un servicio oportuno y efectivo frente a los diferentes requerimientos de carácter prestacional que ante ellos se eleva, siendo uno de ellos, como en los casos de la referencia, el cumplimiento de fallos judiciales y la respuesta de fondo a los derechos de petición.

Por esta razón, la Sala encuentra que el problema jurídico a resolver no solamente tiene que ver con la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los peticionarios cuyas acciones de tutela se revisa en esta providencia, sino con una situación mucho mayor relacionada con la prestación del servicio por parte del Instituto de Seguros Sociales en

liquidación y la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones-.

Para analizar y resolver la forma en que estos problemas administrativos afectan los derechos fundamentales de los usuarios, la Sala estudiará, en primero lugar, los principios constitucionales que irrigan el derecho a la seguridad social, como preámbulo para indagar sobre la procedencia de la tutela para solicitar el cumplimiento de fallos judiciales y garantizar el derecho de petición; en segundo término, contextualizará el marco jurídico que dio lugar a la transición del ISS a Colpensiones y, finalmente, resolverá el caso concreto.

### 8.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución Política consagra en su artículo 48 el derecho a la seguridad social, que se define por ser (i) un servicio público de carácter obligatorio, cuya cobertura se debe ampliar progresivamente y se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado y, (ii) un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes. Además, la norma Superior establece que la garantía de dicho derecho estará orientada bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En relación con lo anterior, las normas internacionales que en razón del bloque de constitucionalidad integran el ordenamiento jurídico, también han contemplado el derecho a la seguridad social. Así, el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece: [t]oda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Asimismo, en la Observación General No. 19, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales[7] trazó el contenido de este derecho y determinó que éste incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

Ahora bien, como se desprende del propio artículo 48 citado, el derecho a la seguridad social debe observar ciertos principios que resultan de vital importancia a la hora de garantizar a los ciudadanos una adecuada prestación del mismo por parte del Estado. En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-283 de 2013[8], desarrolló el contenido de cada uno de ellos en la siguiente forma:

En cuanto al principio de universalidad, indicó:

“consiste en garantizar la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida. En la Observación General No. 19, el Comité DESC desarrolla el contenido de este derecho y establece que el sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve contingencias que se constituyen en las ramas principales de la seguridad social: asistencia en salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, discapacidad, maternidad, supervivencia y orfandad.”

Frente al principio de eficiencia, sostuvo que este:

“implica la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia[9] de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos, de manera que se maximicen los resultados y se obtenga más utilidad para aumentar el cubrimiento e incrementar el bienestar de las personas.”

Finalmente, respecto de la solidaridad, expresó:

“hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, bajo el principio de cooperación del más fuerte hacia el más débil. Al respecto, el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante la participación, control y dirección del mismo. Además, determina que los recursos provenientes del erario público en el sistema se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.”

De acuerdo con lo transcrito, como los casos que se revisan se relacionan con una adecuada

prestación del servicio por parte de las instituciones públicas que están encargadas de la seguridad social en Colombia, para esta Sala adquiere particular relevancia el principio de eficiencia. Ello es así, porque tal como lo previó el Constituyente en su artículo 48, es a través de las instituciones de carácter público o privado, que debe garantizarse su prestación.

Partiendo de esto, la Sala considera que el despliegue institucional llevado a cabo por el Estado para garantizar el derecho a la seguridad social y, en consecuencia, todos los demás que puedan derivarse de este como la salud y el mínimo vital, debe estar sujeto a los principios atrás anotados y, especialmente, al de eficiencia. En tal medida, según lo desarrolla el artículo 2º de la Ley 100 de 1993, este se manifiesta en una mejor utilización de los recursos administrativos, técnicos y financieros, para que los beneficios que envuelve la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y eficiente.

Las instituciones deben entonces propender por una adecuada y eficiente utilización de los recursos administrativos para poder brindar al ciudadano un servicio público de calidad. Cuando esto no se logra, la Sala advierte que, tal cual se desprende de los casos que se revisa, los principales afectados son los usuarios del Sistema de Seguridad Social en Salud, que en uso de los mecanismos legales predispuestos por el legislador, acuden ante las autoridades judiciales manifestando su inconformidad con el objetivo de lograr que, en efecto, se ordene a las mismas garantizar su derecho a la seguridad social.

Precisamente, una de estas manifestaciones es el uso de la acción de tutela para solicitar la protección del derecho a la seguridad social de quienes se ven afectados por las acciones u omisiones de las entidades encargadas de prestar dicho servicio público. Por esta razón, por resultar de vital importancia para el presente fallo, a continuación la Sala estudiará si el recurso de amparo es procedente para ello, específicamente, para exigir el cumplimiento de sentencias que reconocen derechos pensionales y, la solución oportuna de las peticiones que en el mismo sentido se dan.

#### 8.4.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el cumplimiento de una providencia judicial que reconoce derechos pensionales

En el marco del Estado social de derecho, la Constitución garantiza a todo ciudadano la posibilidad de acudir a los jueces para dirimir conflictos entre sí o como consecuencia de su

relación con el Estado. Concretamente, el acceso a la administración de justicia abarca la capacidad con que cuentan los asociados para ejercer acciones que permitan hacer valer sus derechos ante la justicia y, además, la posibilidad de que las decisiones que se tomen en ese sentido sean cumplidas por parte de quienes son sujetos pasivos de la decisión.

La adecuada administración de justicia, responde a su vez, a la garantía que debe brindarse del derecho fundamental al debido proceso con el fin de evitar dilaciones injustificadas que hagan efectivo el derecho reclamado. Así, la Corte Constitucional ha indicado que una de los elementos sin los cuales los anteriores postulados no podrían funcionar, sería el debido acatamiento de providencias judiciales, pues constituyen una de las principales garantías de la protección efectiva de los derechos fundamentales:

“La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno”[10]

Iguals consideraciones expuso la Corte Constitucional al manifestar que:

El acceso a la administración de justicia, garantizado en el artículo 229 Superior, no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar que deduzca de la normatividad vigente aquello que haga justicia en un evento determinado, sino que se concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella. Esto, a la vez, representa una culminación del debido proceso, que no admite dilaciones injustificadas en el trámite de los asuntos puestos en conocimiento de los jueces ni, por supuesto, en el cabal y pleno desarrollo de lo que se decida en el curso de los juicios”[11].

De modo que, si bien el Estado debe garantizar el acceso a la justicia y brindar un debido proceso garante de los derechos fundamentales, las decisiones que se tomen como consecuencia de lo anterior también resultan de vital importancia para complementar dicha garantía, pues en el cumplimiento está la efectividad de los derechos.

Determinada como está la importancia del cumplimiento de las providencias judiciales, ahora cabe indagar si la acción de tutela es el mecanismo idónea para garantizar tal cosa.

Al respecto, esta Corporación ha establecido que la acción de tutela por ser un mecanismo subsidiario, solo es procedente cuando se han agotado los medios ordinarios que la persona tenga a su alcance. En el caso de las sentencias judiciales que ordenan el pago y reconocimiento de una mesada pensional, la norma prevé el proceso ejecutivo. Conforme a la jurisprudencia, la procedencia o no de la acción de tutela para efectos del cumplimiento de una providencia judicial, resulta en todo caso excepcional. Así pues, cuando se trata de una obligación de hacer, ha señalado que es factible acudir al mecanismo de amparo para lograr tal propósito, dado que los medios ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico no siempre resultan idóneos para lograr tal propósito.

Contrario a lo anterior, ha expresado que la acción de tutela resulta improcedente cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, teniendo en cuenta que para ello la ley estipula el proceso ejecutivo, aduciendo además que la finalidad del recurso de amparo se enmarca en su carácter subsidiario y no puede entrar a sustituir los medios ordinarios para lograr la efectiva protección de un derecho fundamental.

No obstante, esta regla no es absoluta. En algunos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha indicado que cuando está de por medio la afectación de otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana y la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute, lo que se traduce en la inclusión nómina a quien se le reconoció el estatus de pensionado[12].

Al respecto, en sentencia T-631 de 2003[13], la Corte advirtió lo siguiente:

“Y, en esta línea de reflexión, la Corte ha considerado procedente la acción de tutela en aquellos casos en los que se ha exigido el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, como quiera que si el juez de tutela se abstiene de ordenar la inclusión en nómina de los peticionarios convalida la afectación del mínimo vital de los mismos[14], lo cual constituye una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar”.

En razón de la revisión tuteladas por la Corte Constitucional, esta ha tenido la oportunidad de

conocer solicitudes de amparo similares a las que ahora se estudian. Por ejemplo, en la sentencia T-440 de 2010, el accionante presentó una petición escrita para que se diera cumplimiento a una sentencia que ordenó al ISS pagarle la pensión de vejez, puesto que era padre cabeza de familia y se encontraba desempleado. Con fundamento en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, al igual que los artículos 229 y 29 de la Constitución Política, esta Corporación adujo que:

“tanto las autoridades públicas como particulares, deben acatar los fallos judiciales con el fin de garantizar la efectiva materialización de los derechos fundamentales y, además, el goce pleno de los mismos por quienes acceden a la administración de justicia, lo que a su vez soporta una garantía constitucional del Estado Social de Derecho”[15]

De forma reciente, en la sentencia T-657 de 2011[16], esta misma Sala conoció de una solicitud de tutela donde se requería el cumplimiento de un fallo proferido al interior de un proceso ordinario laboral, en donde se reconocía a favor del accionante una pensión de invalidez. La Sala encontró que si bien se trataba de una obligación de dar y el proceso ejecutivo fungía como el medio idóneo para hacerla valer, éste no contaba con la validez y eficacia que caracteriza la acción de tutela “toda vez que tratándose de derechos fundamentales, como el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, o el derecho al mínimo vital, etc., un proceso ejecutivo no es el medio más adecuado ni expedito para que ellos dejen de ser vulnerados por parte de la Administración renuente al cumplimiento de las decisiones judiciales”.

#### 8.4.2. Garantía y protección del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

Nuestra Carta Política, consagra en su artículo 23 que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

En relación con las características esenciales del derecho de petición, ha sido clara y reiterativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al considerar que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la situación presentada por el

petente.

Los lineamientos generales, del derecho de petición han sido resumidos así por la jurisprudencia, en sentencia T-1160A del 1 de noviembre de 2001[17], y que rigen este derecho fundamental[18] de la siguiente manera:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”[19]

En la sentencia T-1006 del 20 de septiembre de 2001,[20]la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

“j)La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”.[21]

“k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.[22]

Así las cosas, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es un derecho fundamental que se presenta de una forma compleja pues, en primer lugar, constituye la

herramienta de ejercicio de los demás derechos fundamentales[23], pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo, pero, además, tiene como fin salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación[24].

El derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas -y en casos especiales a los particulares-, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, resolver de fondo lo requerido por el peticionario y ser puesta en conocimiento del mismo.

Del análisis anterior, se destaca que el derecho de petición exige por parte de las autoridades, una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano. Esto implica la proscripción de respuestas evasivas o abstractas, ello no quiere decir que necesariamente la respuesta deba ser favorable. La respuesta de fondo implica un estudio sustentado del requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición.

## 8.6. TRANSICIÓN DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES A COLPENSIONES

Para el año 1945, se presentó ante el Senado de la República un proyecto de ley que pretendía regular lo relacionado con el seguro social obligatorio de los colombianos, iniciativa gubernamental que posteriormente sería aprobada mediante la Ley 90 de 1946, cuyo artículo 8 dio vida al entonces denominado Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Según esta norma, se constituyó como una entidad que debía sostenerse financieramente a partir de tres fuentes: los aportes de los empleadores en una proporción del 50%, de los trabajadores en un 25% y del Estado en un 25%.

Mucho más adelante, en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política de 1991, el Instituto de Seguros Social, previas transformaciones[25], fue acogido por la Ley 100 de 1993, que creó el Sistema Integral de Seguridad Social, conformado principalmente por tres subsistemas: salud, pensiones y riesgos profesionales. La entidad se mantuvo como administradora del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, conforme al artículo 52 de dicha norma.

No obstante, el funcionamiento del ISS no superó las expectativas para las cuales se creó, como consecuencia de las constantes fallas administrativas y financieras que venía presentando. En consecuencia, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007[26], creó una nueva empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, a la cual denominó Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

Creada la nueva entidad, el mismo precepto dispuso que el Gobierno debería tomar las medidas necesarias para proceder a la liquidación de Cajanl EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. Así pues, en uso de dicha facultad el Gobierno Nacional profirió los Decretos 2011[27], 2012[28] y 2013[29] del 28 de septiembre de 2012, a través de los cuales establece las pautas y directrices que permiten la liquidación del ISS y entrada en operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

De acuerdo con lo señalado por el artículo 1 del Decreto 2011 de 2012, la entrada en operaciones de Colpensiones se dio el mismo día de su promulgación, es decir, el 28 de septiembre de 2012. En seguida, el artículo 2 contempló la continuidad en el Régimen de Prima media con prestación definida de los afiliados y pensionados en la nueva entidad, así:

“Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales-ISS, mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, así como los derechos y obligaciones que tienen el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones”.

Asimismo, el artículo 3 del referido Decreto señala como una de las principales funciones de Colpensiones la de “[r]esolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, inclusive aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales ISS, o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones-CAPRECOM, no se hubieren resuelto” a la entrada en vigencia de la norma citada.

Por su parte, el Decreto 2013 contempla la forma en la cual se hace el tránsito desde el ISS hacia Colpensiones, de todos los documentos y archivos relacionados con el reconocimiento

y pago de prestaciones sociales, e igualmente se establecen los términos a partir de los cuales cesa el conocimiento de los fallos judiciales por parte de uno y comienza la actividad del otro. Específicamente, en cuanto al cumplimiento de sentencias, indica la norma:

“Artículo 35. De los procesos judiciales. (...)

El Instituto de Seguros Sociales en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso derivados de su gestión como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por el término de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. Vencido dicho término, los procesos deberán ser entregados a COLPENSIONES entidad que continuará con el trámite respectivo.

Durante ese mismo término el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, tendrá a su cargo la sustanciación de los trámites y la atención de las diligencias prejudiciales y judiciales convocadas y notificadas con anterioridad ala entrada en vigencia del presente decreto.

Las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida serán cumplidas por COLPENSIONES”.

Del mismo modo, el decreto también previó la entrega de archivos físicos del ISS a Colpensiones, cuyo proceso se caracteriza por la elaboración de inventarios por cada Seccional, conforme a las normas dictadas por el Archivo General de la Nación al respecto[30].

## 9. CASO CONCRETO

### 9.1. CONTEXTO DEL PROBLEMA

9.1.1. De acuerdo con las consideraciones anotadas, el derecho fundamental a la seguridad social es una garantía constitucional en cabeza de los asociados (artículo 48 Superior), estando a cargo del Estado la labor de desplegar todas las medidas necesarias para un efectivo goce del mismo. Esto significa que además del reconocimiento formal, es imprescindible la implementación de una estructura institucional que permita brindar las prestaciones derivadas de tal derecho, es decir, los instrumentos de materialización.

9.1.2. En su historia reciente, Colombia ha contado con el Instituto de Seguros Sociales como la entidad encargada de administrar el régimen de prima media, que a su vez, verifica el cumplimiento por parte de los usuarios de los requisitos exigidos por ley para que les sea reconocida y pagada diferentes prestaciones tales como la pensión (jubilación, invalidez o sobrevivientes), la indemnización sustitutiva, bonos pensionales y reliquidación de mesadas.

9.1.3. No obstante lo anterior, la vida jurídica del Instituto de Seguros Sociales culminó en el año 2007, cuando a través del artículo 55 de la Ley 1151 de esa anualidad, se creó una nueva entidad denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, que igualmente estaría a cargo de administrar el régimen de prima media con prestación definida y que asumiría todas las obligaciones contraídas por el ISS a lo largo de sus décadas de funcionamiento, es decir, todo lo relacionado al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, entre otras. Posteriormente, en desarrollo de dicho precepto normativo, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 2011, 2012 y 2013 de 2012, donde ordenó la liquidación del ISS y, de manera simultánea dispuso la entrada en operación de Colpensiones, dejando allí plasmados los lineamientos que debían seguirse para un adecuado tránsito en el relevo de funciones.

9.1.4. Ahora bien, de esta breve reseña puede indicarse que la existencia de una adecuada estructura institucional en la administración del sistema de seguridad social, orientada por los principios de eficacia y eficiencia, permite al Estado garantizar a cada uno de los ciudadanos el goce efectivo de sus derechos fundamentales, especialmente, la vida digna, la salud y el mínimo vital. En este orden de ideas, vale la pena recordar que la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia del principio de eficacia cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales[31], escenarios donde la administración pública está obligada a resolver problemas y no simplemente a manifestar que lo están haciendo. A partir de esta afirmación, la Corte ha concluido que las múltiples deficiencias administrativas o la ineficacia del sistema, no pueden ser razones válidas para disculpar la protección de los derechos fundamentales de las persona.

9.1.5. Teniendo en cuenta lo anterior, y apoyada en la información suministrada por los organismos de control, Defensoría y Procuraduría, además de los hechos que dieron origen

a las sentencias de tutela que se revisan, la Sala considera que, tal como lo manifestó inicialmente, el problema jurídico a resolver no está circunscrito de manera exclusiva a la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por los peticionarios, sino que, va mucho más allá, en tanto está relacionado con los inconvenientes de carácter administrativo que actualmente presentan las entidades demandadas, situación que puede afectar de manera considerable el efectivo goce de los derechos de los usuarios.

9.1.6. Así pues, la Sala se pregunta si el ISS en liquidación y Colpensiones, quebrantan el derecho fundamental a la seguridad social de los usuarios del régimen de prima media, al excusar el cumplimiento de sus funciones como entidades administradoras, en los problemas administrativos sobrevenidos en razón de la transición institucional cuyo objetivo es la asunción por parte de Colpensiones de todas las obligaciones que estaban a cabeza del ISS.

9.1.7. Para responder a esta pregunta, la Sala considera necesario primero enunciar qué clase de problemas administrativos surgieron a raíz de lo anterior, para luego, si es el caso, plantear las soluciones pertinentes.

## 9.2. Principales problemas administrativos expuestos por las entidades demandadas

9.2.1. De acuerdo con Colpensiones, el ISS ha enfrentado problemas estructurales durante las últimas dos décadas de funcionamiento, siendo una de los más significativos la incapacidad institucional de esa entidad para atender de manera oportuna las solicitudes de quienes aspiran a acceder por primera vez a una pensión o a la reliquidación de una ya reconocida. Igualmente, sostiene que otra arista de la crisis administrativa que la caracterizó fue la inoportuna atención de las órdenes impartidas por los jueces de tutela.

9.2.2. En este sentido, sus cifras señalan que al entrar en operación, existían 559.402 peticiones que no habían sido atendidas oportunamente por el ISS y 31.086 acciones de tutela activas en contra de la misma entidad. Así pues, consideran que a pesar los múltiples esfuerzos realizados, no han podido solucionar a cabalidad ninguno de los problemas estructurales de la administración del ISS.

9.2.3. En esta línea, Colpensiones identificó como causas de tal colapso las siguientes:

“(1) el número de peticiones sin atender por el ISS al momento del traslado excedían los cálculos que razonablemente había realizado la entidad. En efecto, se había calculado que las peticiones acumuladas serían 184.762 basado en el promedio mensual, pero estas excedieron dicha previsión en 67.238; (2) éste volumen a su vez, excedió la capacidad mensual calculada por Colpensiones para evacuar esas peticiones atrasadas (...) (3) Adicionalmente, se han presentado dificultades en el ISS para cumplir con el traslado de información esencial para que Colpensiones pueda asumir sus funciones (...) (4) el alto número de peticiones interpuestas directamente contra Colpensiones (...) (5) muchas de las peticiones que corresponde resolver al ISS son dirigidas también a Colpensiones, sin que esta última tenga la competencia ni la información para poder atenderlas (...) (6) de manera similar ha ocurrido en las acciones de tutelas. De las 87.018 acciones de tutela recibidas durante los primeros 4 meses de funcionamiento de Colpensiones el 100% correspondían a situaciones que debía resolver al ISS”.

9.2.4. Según la entidad, frente a estas circunstancias imprevisibles, señaló que reaccionó adoptando las siguientes medidas:

“(i) Contratación de personal de apoyo como planta temporal para resolver solicitudes de prestaciones económicas provenientes de la represa; contratación de 143 analistas y 32 revisores, Con lo anterior se contará con una (sic) plan de 220 analistas y 55 revisores.

(ii) Optimización de la respuesta a peticiones, quejas y reclamos en oficinas: a partir de enero de 2013 en promedio se responde el mismo día de radicación de la solicitud el 57,5% de las solicitudes.

(iii) Optimización del proceso de corrección de historia laboral: se han tomado las siguientes medidas:

a. Corrección automática de novedades inconsistentes.

b. Corrección de novedades sin número de afiliación (novedades no correlacionadas).

d. Creación automática de relaciones laborales faltantes con constancia en los pagos.

(...)

(iv) Optimización respuesta a tutelas: contratación de 50 abogados adicionales como planta temporal con el fin de atender trámites de tutela relacionadas con la administración del régimen de prima media (...)

(v) Cumplimiento de sentencias: se ha diseñado un procedimiento que incluye los pasos necesarios para garantizar la seguridad jurídica y la respuesta oportuna”[32]

9.2.5. Basada en lo descrito, la Sala encuentra que todas las entidades y organismos intervinientes en el presente trámite de revisión han coincidido en el señalamiento de algunos problemas específicos como los causantes de la inadecuada prestación del servicio a los usuarios por parte de la nueva entidad administradora. Por ejemplo, unánimemente concuerdan en que no se da una respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes de reconocimiento de pensión; otros, como la Defensoría del Pueblo, sostienen que un factor determinante es el incumplimiento de las metas acordadas para la entrega de toda la información de los usuarios, específicamente, lo relacionado con trámites tales como novedades de nómina, correcciones de historia laboral, bonos pensionales, etc. A partir de esto y remitiéndose a la abundante información estadística y descriptiva contenida en los informes de los órganos de control, la Sala concluye que existen tres grandes problemas estructurales que impiden un eficaz cumplimiento de sus funciones por parte Colpensiones:

(i) La incapacidad administrativa para resolver las peticiones de fondo, generando represamiento de las mismas;

(ii) La falta de previsibilidad de la nueva entidad para atender la alta carga de responsabilidades administrativas heredadas del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y;

(iii) El retraso del ISS en liquidación en la entrega física de los expedientes administrativos a la nueva entidad.

9.2.6. Así las cosas, la Sala analizará cómo estas situaciones afectan los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media.

9.3. La vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de

prima media como consecuencia de los problemas administrativos presentados por Colpensiones

9.3.1. Tal como lo ha señalado esta Corporación, el goce efectivo de los derechos fundamentales frente a la administración pública, se desarrolla con fundamento en dos principios a saber, la eficacia y eficiencia administrativa[33]; en tanto “permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones”[34]

9.3.2. En tal sentido, para esta Sala, la estructura y funcionamiento de la administradora del régimen de prima media debe estar orientada por los citados principios de eficacia y eficiencia administrativa. Y no puede considerarse que sea de otra manera, pues de ello depende la garantía de ciertos derechos fundamentales en cabeza de los usuarios y beneficiarios del régimen, como por ejemplo, la seguridad social que, correlativamente con el derecho al mínimo vital y a la salud, materialmente depende del reconocimiento y pago oportuno de la mesada pensional u otros emolumentos prestacionales derivados del sistema de seguridad social colombiano.

9.3.3. Para esta Sala, la situación del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y de Colpensiones, es manifiestamente contraria a lo que se espera de una adecuada administración pública, pues como lo han hecho ver los organismos de control en sus informes, el déficit operacional es tal que ha desbordado la capacidad de la nueva administradora del régimen. Frente a esto, Colpensiones ha reconocido la concurrencia de diversos factores y situaciones que ha originado tales problemas, de acuerdo con los datos precisados en apartes previos del presente fallo.

9.3.4. Así pues, para la Corte es preocupante que como consecuencia de la falta de respuesta oportuna en las solicitudes pensionales y del incumplimiento de fallos judiciales que reconocen una mesada pensional, entre otros, sean los usuarios los que sufran las consecuencias, por cuanto se desconocen y quebrantan sus derechos fundamentales a la

seguridad social, de petición, salud, mínimo vital y todos los demás que puedan derivarse de la grave situación administrativa que persiste en el proceso de transición del ISS en Liquidación a Colpensiones.

9.3.5. Aunque existen razones que pueden justificar dichos problemas, como por ejemplo, el represamiento de documentos y la demora en los trámites de entrega de los expedientes administrativos, la Sala reitera lo que por vía jurisprudencial ha señalado esta Corporación en cuanto a que “el desorden administrativo en la base de datos y de información del I.S.S., no puede ser padecido por los beneficiarios del Sistema, quienes no deben asumir la imprevisión y la desinformación de la entidad con el padecimiento insoslayable de la afectación de sus derechos”.

9.3.6. Así pues, la Sala no considera necesario ahondar más en la descripción de los problemas administrativos que padecen las entidades en cuestión, toda vez que dicha situación fue puesta en evidencia desde un principio por cada uno de los organismos de control que aportaron valiosa información al respecto.

9.3.7. En esta medida, es concluyente que las constantes fallas administrativas en la prestación del servicio por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones y el Instituto de Seguros Sociales en liquidación ha vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social de todos los usuarios del régimen de prima media.

#### 9.4. Medidas a adoptar

9.4.1. Con el único fin de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los usuarios del régimen de prima media y de todo los demás ciudadanos cuyo goce efectivo de sus derechos depende del adecuado funcionamiento de las entidades encargadas de reconocerlos, la Sala considera necesario adoptar ciertas medidas para que ello sea posible.

9.4.2. Para lograr tal propósito es indispensable referirse al Auto 110 del 5 de junio de 2013[35], providencia mediante la cual la Sala Novena de Revisión tomó medidas provisionales de protección frente a la situación de bloqueo institucional presentada por la transición en la administración del régimen de prima media del ISS en liquidación a Colpensiones y, en donde, por igual, se pusieron en evidencia los problemas administrativos

presentados de acuerdo a lo descrito previamente.

Así pues, luego de una actividad probatoria similar a la realizada en la presente sentencia, dicha providencia vislumbró la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos “que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de las peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República”.

En razón a esto, consideró que la solución de tales problemas requerían la adopción de una decisión con efectos inter comunis por cuanto aborda “la dimensión objetiva del derecho fundamental a la igualdad y, en particular, el principio de asunción de cargas públicas de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada quien, pues quejan a un elevado y heterogéneo número de personas, que se encuentran a la espera de resolución de sus peticiones y cumplimiento a las sentencias (...)”. Además, según el auto, era necesario tomar medidas provisionales de protección urgentes, mientras se profiere una decisión de fondo en los asuntos sujetos a revisión por esa Sala.

Con fundamento en las pruebas recaudadas, la Sala Novena circunscribió su decisión a las acciones y omisiones que en su momento fueron responsabilidad del ISS, pero cuya actual observancia recae en Colpensiones, por lo que excluyó de ella las peticiones radicadas directamente en esta última entidad y las acciones de tutela por las acciones u omisiones de la misma.

De este modo, partiendo de las experiencias de esta Corporación en una situación de similares características ocurrida con Cajanal, que dieron lugar a las sentencias T-068 de 1998 y T-1234 de 2008, la Sala Novena adoptó con ciertos matices las decisiones allí tomadas en cuanto a la modificación de los términos jurisprudenciales dispuestos para la resolución de las peticiones pensionales y el cumplimiento de los fallos judiciales, con el ánimo de formular un plan que permitiera, en el menor tiempo posible, la superación de la sistemática infracción constitucional del ISS en liquidación y Colpensiones.

En tal sentido, la orientación general de la decisión se estructuró de la siguiente manera:

“[D]isponer que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS. Dentro de ese mismo término límite deberá

cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Así, mientras no se cumpla dicho plazo, aunque se entenderá vulnerado el derecho de petición, se postergará el cumplimiento de las sentencias hasta el 31 de diciembre de 2013. Lo expuesto, sin embargo, únicamente en relación con las solicitudes radicadas en su momento ante el ISS y los fallos que sean producto de acciones u omisiones de la misma entidad, y con las salvedades que se realizarán más adelante”.

Precisamente, las salvedades a la que se hace referencia tienen que ver con la mayor o menor restricción de los derechos fundamentales de las personas, de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada una, siendo una de ellas la siguiente:

“Así, excluirá de las limitaciones dispuestas en el fundamento jurídico 20 de esta providencia [cita anterior] a las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, y tomará medidas de perentorio cumplimiento frente a Colpensiones para amparar los derechos de las personas situadas en los grupos de prioridad uno, dos y tres”.

En seguida, para definir concretamente cuál debía ser la forma adecuada de tomar las medidas provisionales y con el ánimo de concebir una fórmula lo más razonable posible, la Sala Novena acudió al principio de igualdad teniendo en cuenta que las clasificaciones implicaban el riesgo de dejar por fuera de una clase a alguien que debería estar y viceversa.

Así, descendiendo al tema en cuestión, la Sala Novena determinó tres grupos de prioridad:

“En el primero ubicará a los sujetos con mayor fragilidad y menor capacidad de soportar la espera en la resolución de sus peticiones pensionales, y el cumplimiento a los fallos de tutela que protegieron sus derechos. En los grupos dos y tres situará, progresiva y proporcionalmente, a los sujetos con una mayor capacidad de asumir cargas públicas con respecto al grupo uno”.

Dicho lo anterior, la mencionada providencia pasó a caracterizar el grupo de personas afectadas por la problemática del ISS en liquidación y Colpensiones, en donde advirtió lo

siguiente:

“Primero, en él [grupo] se integran sujetos de especial protección constitucional en razón de su edad (menores de edad o personas de la tercera edad), su condición de salud (personas en condición de discapacidad), o su condición social[36] (personas sin ingresos o ingresos bajos) y, los sujetos que no se encuentran en ninguna de estas categorías constitucionales. Segundo, dependiendo del contenido de la solicitud o la orden de tutela, se advierte la presencia de personas que aguardan el reconocimiento de una pensión en cualquiera de sus modalidades, la reliquidación de la misma, la indemnización sustitutiva de la pensión, o la realización de un trámite administrativo dirigido a la corrección de su historia laboral, la realización de novedades de nómina u otros trámites. Así, en un primer momento la Sala excluirá del grupo prioritario a las personas que no ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, y a las que persigan la reliquidación de su pensión, indemnización sustitutiva de la pensión o la realización de trámites administrativos que no tengan relación con el reconocimiento actual de una pensión. Los primeros por carecer de la tutela reforzada que ordena la Constitución, y los segundos porque o bien tienen asegurado por lo menos su mínimo vital cuantitativo, o bien no se encuentran en estado actual de necesidad”.

No obstante esta caracterización, allí se indicó que a pesar de existir una categoría de personas de especial protección constitucional, dentro de la misma persisten diferencias materiales relevantes que merecen distintos grados de protección. En tal sentido, adquiere relevancia la mayor o menor capacidad económica de las personas y sus núcleos familiares, por lo que un factor importante a tener en cuenta para esta diferenciación dentro del grupo de especial protección constitucional es la base salarial sobre la cual realizaron cotizaciones en el último año de servicios los afiliados al régimen de prima media, al considerarse que el salario refleja la condición social a la cual pertenece una persona. A partir de este supuesto, se indicó lo siguiente:

“Tomando como base este supuesto, la Sala incorporará en un primer grupo prioritario a las personas que cotizaron en los tres últimos meses de servicio sobre una base salarial promedio entre un (1) salario mínimo legal mensual (en adelante SMLM) y uno y medio SMLM, y en un segundo grupo prioritario a quienes cotizaron en el mismo periodo sobre una base salarial promedio superior a la anterior y máxima 3 SMLM. Las personas que excedan

dichos límites se integrarán al grupo con menor prioridad, el número tres, salvo en el caso de las personas en condición de invalidez, los menores de edad y los mayores de 74 años de edad, los cuales harán parte del grupo con mayor prioridad, como a continuación se justifica. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieren a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, la Corte incluirá en el grupo con prioridad uno a las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo, por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización y los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93)".

Finalmente, la providencia definió cada uno de los grupos de prioridad en la siguiente forma:

"37. Igualmente, 2) hacen parte del grupo con prioridad uno los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que cumpliendo con alguno de los tres siguientes criterios, reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades: (i) independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales (SMLM), vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto o; (ii) las personas en condición de invalidez calificada, que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de regulación en Salud o; (iii) los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieran a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, hacen parte del grupo con prioridad uno: (iv) las personas de especial protección constitucional de este grupo, referidas en los literales '(i), (ii) y (iii)' de este párrafo, que realicen trámites previos al reconocimiento actual de la una pensión y; (v) sin importar la edad o estado de salud del actor, las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o con los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93)".

"38. De modo semejante, 3) hacen parte del grupo con prioridad dos los sujetos de especial

protección constitucional (Supra 36) que no cumplan los criterios de acceso al grupo de prioridad uno, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades y reúnan las siguientes condiciones: independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial superior a uno y medio SMLMV y máxima de 3 SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto. Asimismo, 4) hacen parte del grupo con prioridad tres los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36)[37] que no cumplan los criterios de acceso a los grupos de prioridad uno y dos, que reclamen el reconocimiento y pago de una pensión”.

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

Establecidos estos criterios de clasificación, la Corte pasó a determinar de manera concreta los mecanismos específicos de salvaguarda constitucional:

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

reconocimiento de una pensión, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de comunicación de este auto se entenderán suspendidas hasta dicha data”.

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

9.4.17. Ahora bien, teniendo en cuenta estas reglas, la Sala pasará a resolver puntualmente los casos concretos, para así, determinar en qué medida los inconvenientes administrativos presentados por las entidades demandadas quebrantaron los derechos fundamentales de los accionantes.

## 9.5. SOLUCIÓN DE LOS CASOS CONCRETOS

### 9.5.1. Exp. T-3.762.813

El señor Zabulón Tirado García está a la espera de que el ISS en liquidación le reconozca y pague la pensión de jubilación conforme a lo ordenado por el Juez Octavo Laboral del

Circuito de Medellín en sentencia del 5 de julio de 2012, luego de culminado el proceso ordinario laboral.

El actor manifiesta padecer cáncer de estómago, situación que se constata con la copia de la historia clínica que anexa al expediente de tutela.

En cuanto al expediente administrativo del actor, el ISS informó que había sido enviado a Colpensiones el 13 de marzo de 2013.

A partir de estos elementos que reflejan la situación particular del accionante, la Sala deberá establecer entonces a qué grupo de prioridad pertenece de acuerdo con lo señalado por el Auto 110 de 2013 y la forma en que las entidades demandadas deberán tramitar su solicitud.

Partiendo de lo señalado por dicha providencia, tenemos que la primera clasificación que se hace por grupos prioritarios la establece con fundamento en la capacidad económica de la persona. Así, en el primer grupo se encuentran quienes cotizaron en los últimos tres meses sobre una base salarial promedio entre un (1) SMLM y uno y medio SMLM; en el segundo, a los que cotizaron en el mismo periodo pero sobre una base salarial promedio superior a la anterior y máxima de 3 SMLM y; el grupo tres, de menor prioridad, a los que superen dichos límites. A pesar del factor económico, esta primera clasificación ofrece una excepción, puesto que ubica en el primer grupo y sin importar la base salarial de cotización que se haya hecho, a las personas en condición de invalidez, los menores de edad y los mayores de 74 años.

El segundo factor de clasificación se establece con fundamento en las condiciones físicas y mentales de la persona. Así, se tiene en cuenta a quienes (i) han perdido un 50% o más de su capacidad laboral y (ii) padecen enfermedades catastróficas con un alto grado de terminar con la vida del paciente. Si se sigue lo señalado por la providencia de medidas cautelares, cuando dice que “en el escenario de las personas en condición de discapacidad, en opinión de la Sala, el criterio monetario guarda importancia únicamente como elemento que refuerza la pertenencia al grupo con mayor prioridad de aquellos que tienen menores recursos, pero carece de relevancia como factor que excluye la inclusión en el grupo de máxima prioridad”, tal afirmación significa que una persona en situación de discapacidad no debe estar sujeta al factor económico, sino que, por esa sola condición se

ubica de forma inmediata y directa en el grupo con prioridad uno. Lo mismo sucede con quienes padecen situaciones catastróficas o de alto costo, conforme lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud.

Así las cosas, siguiendo los anteriores criterios, el señor Zabulón Tirado García se encuentra dentro del grupo con prioridad uno, teniendo en cuenta que el cáncer de estómago que padece corresponde a una enfermedad de alto costo según lo señalado por el numeral 6, artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud.

Establecido el grado uno de prioridad al que pertenece el actor, veamos ahora cuál es el tratamiento que según las órdenes del Auto 110 de 2013 merece su solicitud pensional.

La orden primera de dicha decisión indica que los jueces de la República al resolver una acción de tutela sobre los temas referidos a solicitudes pensionales, deben verificar que se cumplan las reglas de procedibilidad formal del recurso de amparo, luego concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, disponiendo que se cumpla lo allí ordenado con anterioridad al 31 de diciembre de 2013, de acuerdo con el orden de prioridad, salvo en el caso de las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, para quienes establece un tratamiento diferente.

Así las cosas, para la Sala es claro que el expediente administrativo correspondiente al señor Zabulón Tirado García está en manos de Colpensiones desde el 13 de marzo de 2013, por lo tanto, siguiendo lo descrito, dicha entidad tendría un plazo máximo de cinco días para resolver de fondo la solicitud pensional del actor teniendo en cuenta que se trata de un derecho pensional reconocido mediante sentencia judicial y no está sometido a ninguna controversia.

En consecuencia, para efectos de armonizar los criterios atrás reseñados con la decisión que se tomará respecto de la acción de tutela de la referencia, esta Sala revocará la decisión tomada por el Juzgado 1 Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento en tanto ordenó al ISS que en un plazo de 48 horas decidiera la solicitud pensional del actor para, en su lugar, ordenar a Colpensiones que, en un término de cinco días contados a partir de la notificación del presente fallo, reconozca la pensión del señor Zabulón Tirado García, conforme al grado uno de prioridad al que pertenece según lo establecido por el Auto 110 de 2013.

### 9.5.2. Exp. T- 3.766.013

El 12 de febrero de 2012, el Juzgado 4 Laboral del Circuito adjunto No. 2 de Pereira reconoció en favor de la señora Martha Cecilia Castaño Taborda el derecho a la pensión de vejez, ordenando al ISS en liquidación, proceder al respectivo pago.

La accionante señala que solicitó a dicha entidad el cumplimiento del fallo judicial, pero aún no ha recibido respuesta.

De acuerdo con la información suministrada por el ISS en liquidación, el expediente digitalizado de la accionante fue remitido a Colpensiones el 4 de abril de 2013.

En un primer momento, la Sala no advierte que la accionante pertenezca al grupo con prioridad uno, puesto que no está acreditada en el expediente la base salarial sobre la cual cotizó, como tampoco que padezca alguna enfermedad catastrófica o de alto costo, que se encuentre en una condición de discapacidad igual o superior al 50% o que sea un adulto mayor[38]. No obstante, la Sala verificó en la página web de Colpensiones su historia laboral y tras realizar el procedimiento allí previsto para consultar esta información de la señora Castaño Taborda, pudo constatar que dentro de los últimos tres meses de aportes cotizó con un ingreso base de \$595.000, lo que para el año 2013 equivale a 1,009 SMLM[39]. Esto quiere decir que con fundamento en el factor económico señalado por el Auto 110 de 2013, la tutelante se clasifica en el grupo con prioridad uno.

Ahora bien, como el juez de tutela en el caso concreto concedió la protección del derecho fundamental de petición a la accionante, ordenándole al ISS en liquidación dar respuesta en un plazo de dos días, la Sala revocará dicho fallo y, como se ha venido haciendo, dará aplicación al Auto 110 de 2013.

En tal sentido, teniendo en cuenta que desde el mes de abril de 2013 Colpensiones recibió la solicitud de la accionante y el respectivo soporte, ahora es esta entidad la encargada de resolver el asunto de fondo. Por lo tanto, la Sala ordenará a Colpensiones que, una vez notificado del presente fallo, en un plazo máximo de cinco días proceda al reconocimiento y pago de la mesada pensional de la señora Taborda, conforme al grado uno de prioridad al que pertenece según lo establecido por el Auto 110 de 2013.

### 9.5.3. Exp. T- 3.768.223

Con ocasión de una demanda ordinaria laboral interpuesta por el señor Oseas Antonio Iglesias Largo, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, mediante fallo del 24 de abril de 2012, ordenó al ISS que en el plazo de un mes proferiera el acto administrativo de reconocimiento de pensión, término que nunca fue cumplido por la entidad.

De acuerdo con lo informado por el ISS en liquidación a esta Corporación, el expediente del señor Oseas “se había solicitado previamente a la Seccional Quindío y el día 23 de mayo la Seccional informó que ya lo habían ubicado y lo remitirían al centro de acopio para su digitalización y alistamiento. No obstante, se solicitó a la Seccional remitir previamente las imágenes del expediente para allegarlo a Colpensiones a través del proceso de entrega de sanciones digitales”.

En el caso particular, el Juez 2 Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento, decidió negar la tutela por improcedente, dado que por tratarse de una prestación reconocida mediante sentencia judicial, existen otros medios para hacerla efectiva.

La Sala revocará el fallo anterior y concederá la tutela de los derechos fundamentales del accionante al mínimo vital y a la seguridad social, toda vez que se trata de una persona de 77 años de edad y, por tanto, es sujeto de especial protección constitucional. De este modo, al sobrepasar la expectativa de vida de los ciudadanos colombianos, el señor Oseas pertenece al grupo con prioridad uno, por lo que según se ha dicho.

De este modo, como el ISS señala que envió a Colpensiones la información digitalizada correspondiente al expediente del accionante, la Sala le ordenará a ésta última que, una vez notificada del presente fallo, en un término de cinco días proceda a resolver de fondo la solicitud del señor Oseas Antonio Iglesias, observando para ello los criterios señalados por el Auto 110 de 2013.

El 9 de marzo de 2012, la señora Derfilia Martínez Jiménez presentó ante el Instituto de Seguros Sociales en liquidación una solicitud de reconocimiento de la mesada pensional, ante lo cual no recibió ninguna respuesta de fondo.

El Juzgado 3 de Familia de Cartagena negó la tutela de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la igualdad y al debido proceso invocados por la accionante, al señalar que no estaba demostrada siquiera sumariamente la afectación al mínimo vital, por no pertenecer a la tercera edad, dados sus 55 años de edad.

Ahora bien, el ISS en liquidación informó que el expediente de la señora Derfilia fue enviado a Colpensiones el 16 de abril de 2013.

La Sala considera que en este caso existe una vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante, pues teniendo en cuenta que Colpensiones ya recibió el expediente administrativo de ella, no existe justificación alguna para que aún no haya pronunciamiento alguno por parte de la entidad respecto de la solicitud de reconocimiento de la pensión. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios de priorización señalados por el Auto 110 de 2013, la Sala encuentra que

Por esta razón, la Sala revocará la sentencia del juez de tutela de instancia y ordenará a Colpensiones que, una vez notificada de este fallo, tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para que resuelva de fondo la petición de la accionante.

#### 9.5.5. Exp. T- 3.770.142

El señor José Obdulio Bueno Gañán cuenta con el 56.49% de pérdida de la capacidad laboral según la copia que adjunta del dictamen proferido por la Junta Nacional de Invalidez el 30 de abril de 2012, situación que lo llevó a solicitar ante el ISS y Colpensiones el reconocimiento de la pensión de invalidez.

Dada la ausencia de respuesta, el accionante interpuso acción de tutela para solicitar la protección de su derecho fundamental de petición, correspondiendo su conocimiento al Juzgado 5 Penal del Circuito de Pereira, el cual concedió la solicitud argumentando la falta de respuesta de fondo por parte de Colpensiones.

Al igual que en el caso del señor Zabulón Tirado, el ahora accionante presenta una condición particular que lo hace sujeto de especial protección constitucional y, por tanto, perteneciente al grupo con prioridad uno de acuerdo a los criterios de clasificación del Auto 110 de 2013, teniendo en cuenta que su pérdida de la capacidad laboral supera el 50%.

En tal sentido, como el Instituto de Seguros Sociales informó a esta Sala que el expediente administrativo del señor José Obdulio Bueno fue enviado a Colpensiones el 30 de enero de 2013, la Sala revocará la decisión del juez de instancia y, en su lugar, concederá la protección del derecho fundamental de petición del accionante. En este sentido, ordenará a Colpensiones que en un plazo de cinco días contados a partir de la notificación de esta sentencia, dé respuesta a la solicitud del accionante toda vez que su condición encuadra con la de un sujeto de especial protección constitucional y, en consecuencia, en el grupo con prioridad uno.

#### 9.5.6. Exp. T-3.773.891

La accionante Maritza Mercedes Parodi Parodi solicitó al ISS en liquidación el reconocimiento de la pensión de vejez pero nunca recibió una respuesta de fondo. En razón a ello interpuso acción de tutela solicitando la protección de su derecho fundamental de petición.

Frente al caso concreto, el Instituto de Seguros Sociales informó a esta Sala que el expediente administrativo correspondiente a la accionante, fue enviado a Colpensiones el 4 de octubre de 2012.

El Juzgado 30 Laboral del Circuito de Bogotá, previa vinculación de Colpensiones al proceso, decidió tutelar el derecho fundamental de petición invocado por el accionante, ordenando a esta entidad que en un término de 48 horas diera respuesta de fondo a la solicitud.

Ahora bien, de acuerdo a los criterios de priorización, la Sala encuentra que del expediente no se puede deducir ninguna situación que ubique a la accionante dentro de los sujetos de especial protección. Sin embargo, como en el Expediente T-3.766.013 atrás reseñado, la Sala procedió a realizar el mismo ejercicio de verificación de la historia laboral en la página web de Colpensiones, y encontró que el promedio de sus últimos tres meses de cotización fue de \$1.834.666, lo que equivale a 3,13 SMLM y lo que lleva a concluir que tanto por el factor físico o mental así como por el económico, la accionante no puede clasificar al grupo con prioridad uno.

De otro lado, tenemos que el grupo con prioridad dos se circunscribe a quienes cotizaron entre un y medio SMLM hasta tres SMLM, criterio dentro del cual tampoco se enmarca la accionante. Así las cosas, la accionante al no hallarse dentro de los grupos uno o dos, su

clasificación se enmarca en el grupo con prioridad tres.

En tal sentido, la Sala revocará la decisión del juez de instancia y ordenará a Colpensiones que, en un plazo que no podrá superar el 31 de diciembre de 2013, resuelva de fondo la solicitud de la accionante conforme los criterios señalados por el Auto 110 de 2013.

#### 9.5.7. Exp. T-3.775.449

El señor Leobardo Herrera Herrera interpuso acción de tutela contra el ISS en liquidación y el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo (Valle), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y el de petición.

El accionante comenta en su escrito de tutela que el 2 de julio de 2012, elevó escrito ante el ISS solicitando el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez. Así, indica que tras no recibir respuesta, presentó acción de tutela por considerar que dicha entidad vulneró su derecho fundamental de petición. En esa oportunidad, el recurso de amparo fue conocido por el Juzgado Civil del Circuito de Roldanillo, autoridad judicial que tuteló el derecho invocado por el actor.

No obstante lo anterior, señala que la entidad nunca cumplió la orden de tutela, por lo que inició el incidente de desacato ante el mismo juez, el cual, en providencia del 5 de diciembre de 2011, requirió a la directora de la institución a cumplir el fallo. Así pues, afirma que mediante Resolución No. 330 del 23 de abril de 2012, el ISS le indicó que una vez evaluada su situación, había concluido que la solicitud debía dirigirse al Fondo de Pensiones Horizonte.

Ante este panorama, el accionante consideró que tanto el juez de tutela como el ISS habían vulnerado su derecho fundamental al mínimo vital, por lo que presentó un nuevo recurso de amparo en contra de ellos. Respecto al juez, señala que no aplicó el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, en donde casos similares al suyo fueron resueltos ordenando el pago y reconocimiento de la pensión de invalidez, En cuanto al ISS, indica que existe un pronunciamiento previo de un juez de tutela en donde definió que era esa entidad a la cual se encontraba afiliado.

Visto los fundamentos de esta nueva acción de tutela, que es la que ahora revisa la Corte, considera la Sala que la solicitud del actor es improcedente, por cuanto ataca una decisión previa de otro juez de tutela, incumpléndose así una de las requisitos generales para la procedencia del recurso de amparo contra providencias judiciales[40].

#### 9.6. CONSIDERACIONES FINALES

Como último punto, es necesario resaltar que siguiendo las disposiciones del Auto 110 de 2013, los accionantes cuyas acciones de tutela son objeto de revisión en la presente sentencia y que pertenecen al grupo con prioridad uno, podrán acudir al incidente de desacato a partir del 30 de agosto de 2013 en caso de que no se cumpla con la orden prevista para cada uno de ellos en la parte resolutive que a continuación se indicará.

Finalmente, la Sala considera pertinente reiterar los efectos inter comunis dispuestos en el Auto 110 de 2013, pues así como en los casos bajo revisión se dio aplicación material a los criterios allí contenidos, las autoridades encargadas de garantizar los derechos fundamentales de petición, seguridad social y mínimo vital de las personas cobijadas por tal decisión, como lo son el ISS y Colpensiones, deben continuar cumpliendo a cabalidad los lineamientos establecidos por la Sala Novena de Revisión en dicha providencia.

#### 10. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- REITERAR los efectos inter comunis dispuestos en el Auto 110 de 2013 proferido por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

SEGUNDO.-En el Expediente T-3.762.813, REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Medellín y, en su lugar, conceder la tutela de los derechos fundamentales a la seguridad social y de petición invocados por el señor Zabulón Tirado García. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, en un término de cinco (5) días contados a partir del a notificación del presente fallo, proceda al reconocimiento y pago de la mesada pensional del accionante.

TERCERO.- En el Expediente T-3.766.013, REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín y, en su lugar, conceder la tutela de los derechos fundamentales de petición y seguridad invocados por la señora María Cecilia Cataño Taborda. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que en un término de cinco (5) días contados a partir del a notificación del presente fallo, proceda al reconocimiento y pago de la mesada pensional de la accionante.

CUARTO.- En el Expediente T-3.768.223, REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento y, en su lugar, conceder la tutela de los derechos fundamentales de petición y seguridad social invocados por el señor Oseas Antonio Iglesias Largo. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, en un término de cinco (5) días contados a partir del a notificación del presente fallo, proceda al reconocimiento y pago de la mesada pensional del accionante.

QUINTO.- En el Expediente T-3.769.087, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Cartagena y, en su lugar, conceder la protección del derecho fundamental de petición de la señora Derfilia Martínez Jiménez. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, en un término que no puede superar el 31 de diciembre de 2013, proceda a resolver la solicitud pensional de la accionante teniendo en cuenta el grupo de prioridad tres al que pertenece conforme los criterios trazados por el Auto 110 de 2013.

SEXTO.- En el Expediente T-3.770.142, REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado 5 Penal del Circuito de Pereira y en su lugar, conceder la tutela de los derechos fundamentales de petición y seguridad social invocados por el señor José Obdulio Bueno Gañán. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, en un término de cinco (5) días contados a partir del a notificación del presente fallo, proceda al reconocimiento y pago de la mesada pensional del accionante.

SÉPTIMO.- En el Expediente T-3.773.891, CONFIRMAR la decisión proferida en segunda instancia por el Juzgado 30 Laboral del Circuito de Bogotá y, en su lugar, conceder la tutela de los derechos fundamentales de petición, seguridad social y petición invocados por la señora Maritza Mercedes Parodi Parodi. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, en un término que no puede superar el 31 de diciembre de 2013, proceda a resolver la solicitud pensional de la accionante teniendo en cuenta el grupo de prioridad tres al que

pertenece conforme los criterios trazados por el Auto 110 de 2013.

OCTAVO.- En el Expediente T-3.775.749, CONFIRMAR la decisión proferida en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

NOVENO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]Fuente: Defensoría del Pueblo.

[2] Prioridad 1.

[3] Prioridad 2.

[4] Prioridad 1.

[5] Prioridad 2.

[6] Para tal fin, citan como norma a seguir el artículo 114 de la Ley 1395 de 2012, el cual dispone: “Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar

pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”.

[7] El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales es el órgano autorizado para interpretar las normas incorporadas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el objetivo de lograr la plena efectividad de los derechos proclamados en este instrumento. La función interpretativa de este órgano es ejercida a través de observaciones generales, las cuales, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, sí forman parte del bloque como fuente interpretativa, conforme al artículo 93, inciso 2, de la Constitución Política. En consecuencia, la Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha adoptado los lineamientos proferidos por este órgano para determinar el alcance y contenido de derechos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la seguridad social.

[8] M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.

[9]“Al respecto, ver la sentencia T-068 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.”

[10]Sentencia T-554 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[11]Sentencia T-329 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[12]Sentencia T-720 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[13]M.P. Jaime Araújo Rentería

[14]“Ver las sentencias T-720 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-498 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.”

[15]Sentencia T- 440 del 4 de junio de 2010. M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.

[16]M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub

[17]MP. Manuel Cepeda Espinosa

[18] Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 del 3 de abril de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero.

[19]T-294 del 17 junio de 1997 MP. José Gregorio Hernández y T-457 del 20 de octubre de 1994 MP. José Arango Mejía.

[20]MP. Manuel Cepeda Espinosa.

[21] Corte Constitucional, Sentencia 219 del 22 de febrero de 2001 MP. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476 del 7 de mayo de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

[22] Corte Constitucional, Sentencia 249 del 27 de febrero de 2001 MP. José Gregorio Hernández.

[23] Sentencias T-481 de 10 de agosto de 1992 MP. Jaime Sanín, T-159 de 26 de abril de 1993 MP. Vladimiro Naranjo Mesa, T-056 de 14 de febrero de 1994 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-076 de 24 de febrero de 1995 MP. Jorge Arango Mejía, T-275 de 30 de mayo de 1997 MP. Carlos Gabiria Díaz y T-1422 de 18 de octubre de 2000 MP. Fabio Morón Díaz, entre otras. Así lo dispone el artículo 85 de la Constitución Política.

[24] Así lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política.

[25]El Decreto 2148 de 1992 redefinió la naturaleza jurídica del Instituto de Seguros Sociales, transformándolo de Establecimiento Público a Empresa Industrial y Comercial del Estado.

[27]Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- y se dictan otras disposiciones.

[28]Por el cual se suprimen unas dependencias de la estructura del Instituto de Seguros Sociales -ISS-.

[29]Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.

[30] Artículo 38°. Entrega de archivos. La entrega de los archivos del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación a COLPENSIONES se deberá hacer mediante inventarios elaborados por cada Seccional, los cuales deberán hacerse de conformidad con las instrucciones que para este caso establezca el Archivo General de la Nación. En estos deberán identificarse los datos mínimos para la recuperación y ubicación de la información, tales como: Nombre de la oficina productora, serie o asunto, fechas extremas (identificando mínimo el año), Unidad de conservación (identificar en un registro número caja y número de carpetas por caja) y soporte.

Se podrán utilizar para este propósito los inventarios que el Instituto de Seguros Sociales haya recibido como producto de contratos suscritos con otras entidades para la organización, procesamiento o intervención y, los inventarios que entreguen los funcionarios y servidores del Instituto sobre los archivos y documentos a su cargo.

[31]Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[32]Sobre este punto, aseguran que el término previsto para el cumplimiento de sentencia reportadas por el ISS (aproximadamente 10.215) no será posterior al mes de noviembre de 2013.

[33]Sentencia T-068 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[34]Ibíd.

[35] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[36] “La Sala en modo alguno limita la categorización de sujetos de especial protección

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

[37] De acuerdo con el Auto 110 de 2013, estos son: “(i) los menores de edad; (ii) las personas de la tercera edad (que tengan o superen los 60 años de edad) y; (iii) las personas en condición de invalidez que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud. Asimismo, (iv) independientemente de su edad o estado de salud, los potenciales beneficiarios de una pensión que aún sin hacer parte de los colectivos ‘(i), (ii) y (iii)’ indicados en este párrafo, ellos o el afiliado del que derivan la prestación hubiere cotizado sobre una base salarial entre un (1) SMLM y tres (3) SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, o tuviere reconocida una pensión que no excediera dicho monto.”

[38] Conforme a la copia de la cédula de ciudadanía adjunta, la accionante nació el 7 de noviembre de 1956.

[39] De acuerdo con el Decreto 2738 de 2012, el Salario Mínimo Legal Mensual (SMLM) para el año 2013 es de quinientos ochenta y nueve mil quinientos pesos (\$589.500.00)

[40] Sentencia T-104 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis: “Según la doctrina constitucional, para que pueda proceder una tutela contra una sentencia judicial resulta necesario que se cumplan a cabalidad todos y cada uno de los siguientes requisitos de procedibilidad: (1) La cuestión que se pretende discutir a través de la acción de tutela debe ser una cuestión de evidente relevancia constitucional. (2) Sólo procede si han sido agotados todos los mecanismos ordinarios de defensa judicial salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable. (3) La acción no procede cuando el actor ha dejado de acudir a los medios ordinarios de defensa judicial. (4) La tutela sólo procede cuando la presunta violación del derecho fundamental en el proceso judicial tiene un efecto directo y determinante en la decisión de fondo adoptada por el juez. (5) En la tutela contra sentencias corresponde al

actor identificar con claridad la acción u omisión judicial que pudo dar lugar a la vulneración, así como el derecho vulnerado y las razones de la violación. (6) El juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. (7) La tutela contra una decisión judicial debe interponerse ante el superior funcional del juez que profirió la decisión impugnada. Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del Juez al que esté adscrito el Fiscal. Lo accionado contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda. (8) No procede la acción de tutela contra sentencias de tutela. (9) La acción de tutela contra sentencias solo procede en los casos en que se pueda calificar la actuación del juez como una vía de hecho. 10) Que la vía de hecho sea alegada por el actor dentro de un término razonable al de su ocurrencia.