

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

AUTO N° 583 DE 2021

Referencia: expedientes acumulados T-7.867.632, T-7.930.563, T-7.936.682, T-7.936.558, T-7.940.054, T-7.944.741, T-7.946.315, T-7.946.354, T-7.981.335, T-8.031.929, T-8.040.807, T-8.224.223, T-8.235.289, T-8.256.424 y T-8.261.557.

Expediente T-7.867.632: acción de tutela instaurada por la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Expediente T-7.930.563: acción de tutela instaurada por Ana Patricia Rodríguez Rubiano contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.936.682: acción de tutela instaurada por Armando Padilla Romero contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.936.558: acción de tutela instaurada por María del Carmen Castañeda contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.940.054: acción de tutela instaurada por Mauricio Perea Restrepo contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.944.741: acción de tutela instaurada por Maritza Navarro García contra

la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.946.315: acción de tutela instaurada por Blanca Leonor Bernal Aponte contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.946.354: acción de tutela instaurada por Leyla Esperanza Escobar Vásquez contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-7.981.335: acción de tutela instaurada por Gloria Patricia Patiño Duque contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

Expediente T-8.031.929: acción de tutela instaurada por María Cecilia Gamboa Casablanca contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-8.040.807: acción de tutela instaurada por Claudia Victoria Pareja Martínez contra la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia.

Expediente T- 8.224.223: acción de tutela instaurada por Pilar Barrientos Ortega contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-8.235.289: acción de tutela instaurada por Diana del Pilar Aguilera Anzola contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-8.256.424: acción de tutela instaurada por Elsy Jeannette Garzón Martínez contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Expediente T-8.261.557: acción de tutela instaurada por Judith Gómez Rodríguez contra

la Sala Laboral del Tribunal Superior del
Distrito Judicial de Bogotá y otros.

Magistrada sustanciadora:
Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

I. ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional se encuentra adelantando la revisión de las acciones de tutela de los expedientes T-7.867.632, T-7.930.563, T-7.936.682, T-7.936.558, T-7.940.054, T-7.944.741, T-7.946.315, T-7.946.354, T-7.981.335, T-8.031.929, T-8.040.807, T-8.224.223, T-8.235.289, T-8.256.424 y T-8.261.557. Se trata de quince acciones de tutela contra las providencias judiciales que, en sede de la Jurisdicción Ordinaria Laboral, resolvieron las pretensiones relacionadas con la anulación de los traslados de régimen pensional, específicamente del Régimen de Prima Media al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, efectuados en cada uno de los quince casos.

2. Particularmente, el primer expediente (T-7.867.632) corresponde a una acción de tutela instaurada por la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones contra la sentencia de casación proferida el 8 de mayo de 2019 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que declaró la ineficacia del traslado al Régimen de Ahorro Individual del señor José Benito Zúñiga Pino y, como consecuencia, condenó a la accionada a reconocer y pagar en favor de dicho ciudadano la pensión de vejez correspondiente. Los catorce expedientes restantes (T-7.930.563, T-7.936.682, T-7.936.558, T-7.940.054, T-7.944.741, T-7.946.315, T-7.946.354, T-7.981.335, T-8.031.929, T-8.040.807, T-8.224.223, T-8.235.289, T-8.256.424 y T-8.261.557) corresponden a acciones de tutela promovidas individualmente por ciudadanos a los que distintas salas laborales de tribunales del país decidieron negar las pretensiones de sus demandas ordinarias, dirigidas a obtener la anulación de su traslado del Régimen de Prima Media al Régimen de Ahorro Individual, e instauradas por, presuntamente, no haber obtenido la información adecuada para adelantar el cambio de régimen pensional.

3. La escogencia de los expedientes de la referencia para revisión por parte de la Corte Constitucional se ha dado en distintos momentos por diferentes salas de selección. Los primeros ocho expedientes (T-7.867.632, T-7.930.563, T-

7.936.682, T-7.936.558, T-7.940.054, T-7.944.741, T-7.946.315 y T-7.946.354) fueron seleccionados a través de Auto del 29 de octubre de 2020,¹ por parte de la Sala de Selección Número Cinco. Con posterioridad, en Auto del 29 de enero de 2021,² la Sala de Selección Número Uno decidió acumular a este grupo de expedientes los radicados T-7.981.335, T-8.031.929 y T-8.040.807. Con posterioridad, por Auto del 19 de julio de 2021,³ la Sala de Selección Número Siete acumuló los expedientes T-8.224.223 y T-8.235.289. Finalmente, en providencia del 30 de julio de 2021, la misma Sala de Selección decidió escoger los expedientes T-8.256.424 y T-8.261.557, y acumularlos al grupo de casos que ya venían siendo objeto de estudio.

4. La Corte Constitucional ha adelantado distintas actuaciones durante la sustanciación de estas acciones de tutela.⁴ La Sala Plena, previa presentación del informe correspondiente de la Magistrada sustanciadora, en sesión del 17 de junio de 2021 asumió el conocimiento del asunto en razón a que, en primer lugar, uno de los expedientes (T-7.867.632) corresponde a una acción de tutela instaurada contra una providencia judicial proferida por una Alta Corte, como lo es la Corte Suprema de Justicia; y en segundo lugar, por encontrarse configurado el criterio “*trascendencia del tema*”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

5. Adicionalmente, en la misma sesión del 17 de junio de 2021 y en atención a lo dispuesto en el literal p) del artículo 5⁵ y el artículo 67⁶ del Reglamento Interno de esta Corporación, la Sala Plena decidió que, para proferir un fallo en este asunto, se requería la realización de una audiencia pública.

II. CONVOCATORIA FORMAL A AUDIENCIA PÚBLICA

6. De acuerdo con los antecedentes previamente reseñados, a través de la presente providencia se convocará formalmente a audiencia pública, se determinarán los ejes temáticos centrales de la sesión y los aspectos generales de su metodología antes, durante y después de la diligencia.

7. Para la Corte Constitucional, las audiencias públicas constituyen un instrumento idóneo y eficaz para lograr mayor ilustración sobre todas aquellas

¹ Notificado el 13 de noviembre de 2020.

² Notificado el 12 de febrero de 2021.

³ Notificado el 3 de agosto de 2021.

⁴ En sede de Sala Primera de Revisión, la Magistrada sustanciadora, en autos del 1º de febrero de 2021, del 3 de marzo de 2021 y del 5 de abril de 2021 decretó un conjunto de pruebas necesarias para el estudio del asunto. Asimismo, por transparencia, en comunicación del 27 de abril de 2021, la Magistrada sustanciadora manifestó su posible impedimento para continuar con el estudio del grupo de expedientes. Sin embargo, mediante Auto del 4 de junio de 2021, la Sala de Revisión decidió negar dicho impedimento.

⁵ “Artículo 5. Funciones. Compete a la Sala Plena de la Corte Constitucional: (...) p. Decidir sobre la convocatoria a audiencias públicas y fijar su fecha, hora y lugar.”

⁶ “Artículo 67. Convocatoria a audiencia. La Sala Plena de la Corte, a solicitud de cualquier Magistrado, por mayoría de los asistentes y teniendo en cuenta los antecedentes del acto objeto de juzgamiento constitucional y la importancia y complejidad de los temas, convocará a audiencia pública a las personas que deban intervenir en ellas de acuerdo con la ley y fijará su fecha, hora y lugar. Las citaciones a las personas y la organización de la audiencia corresponderá al Magistrado sustanciador.”

cuestiones que puedan tener incidencia en la resolución de los asuntos que son de su conocimiento. En este caso, la realización de una diligencia de este tipo permite suministrar a la Corte Constitucional mayores elementos de juicio, pertinentes y conducentes, para la valoración de los casos objeto de examen.

8. En concreto, existen materias trascendentales que merecen ser abordadas a través del diálogo abierto que esta Corporación ha estimado necesario convocar. Por un lado, las presuntas incidencias en las finanzas públicas y en la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social que se solicitan ser tenidas en cuenta a la hora de resolver un asunto como el de la referencia. A lo largo del actual trámite de revisión, Colpensiones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entre otras instituciones, han insistido en la importancia que tendría incluir la perspectiva económica en el análisis de estas acciones de tutela, para lo cual han allegado al trámite ante la Corte Constitucional distintos documentos iniciales que, en su criterio, deberían ser objeto de mayor profundización y detalle, para mostrar un eventual impacto fiscal y financiero a considerar por este Tribunal. De este modo, al tratarse de intervenciones que se concentran en una dimensión técnico-económica del debate, para esta Corporación resulta más que necesario escuchar diversas opiniones calificadas sobre el asunto.

9. Por otro lado, se encuentran las tensiones jurídicas comprometidas en el estudio de este conjunto de casos. Preeminentemente, las derivadas de la protección de la seguridad social pensional, sobre todo en sus facetas de accesibilidad, adaptabilidad y la garantía del derecho a la información, en el marco de las vinculaciones de las personas con las entidades administradoras de los regímenes de pensiones.

III. TEMÁTICAS DE LA AUDIENCIA

10. En consideración de lo anterior, en la audiencia pública se desarrollarán cuatro ejes temáticos, así:

Primer eje temático. *Diseño económico-legal de la destinación de los aportes al Sistema General de Pensiones y de la política pública de traslados entre los regímenes solidarios que lo integran.*

Con este primer eje temático se busca indagar sobre las razones estructurales, jurídicas y de política económica que están detrás del diseño actual del Sistema General de Seguridad Social en pensiones y su relación con la política de traslados entre los regímenes que lo integran. En ese sentido, se formulan las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Cuál es el monto y la destinación de los aportes que mensualmente los afiliados del Sistema General de Pensiones realizan a las diferentes administradoras de los dos regímenes de pensiones, y las diferencias

relevantes en la administración de los recursos así obtenidos entre cada uno de dichos regímenes?

2. ¿Cuál ha sido la evolución de la legislación en materia de traslados de un régimen de pensiones a otro? ¿Cuáles son las razones de (i) política económica y (ii) garantía del derecho constitucional a la seguridad social en pensiones que determinaron las reglas vigentes sobre traslados de un régimen a otro?
3. Cuando se materializa un traslado del Régimen de Ahorro Individual al de Prima Media, ¿qué valores se trasladan de la cuenta de cada afiliado, o qué montos son los que se entregan a la nueva administradora? ¿Estos valores son equivalentes a lo que se hubieren aportado o generado en caso de haber estado afiliado siempre al RPM? En caso negativo, ¿cómo se explica esa diferencia?
4. ¿En qué tipo de gastos de administración o asociados, -de seguros, por ejemplo-, incurre una entidad administradora de cada uno de los regímenes a lo largo de la permanencia de un afiliado y/o pensionado, que deban ser considerados al momento de ordenar un traslado?

Segundo eje temático. Diagnóstico sobre la litigiosidad judicial de la petición de traslado de régimen pensional, su impacto económico y su incidencia en el derecho a la seguridad social en pensiones.

En el segundo eje se busca ilustración sobre el diagnóstico de la litigiosidad judicial con la que los afiliados y pensionados han pretendido la anulación de su traslado al Régimen de Ahorro Individual. Por ello, con ocasión de las cifras presentadas por distintas entidades ante esta Corporación, se pretende abrir un espacio de reflexión entre los intervinientes desde dos enfoques: (i) técnico-económico, y (ii) del derecho constitucional a la seguridad social. Con este objetivo, las preguntas orientadoras son las siguientes:

1. ¿Cuáles son los datos de litigiosidad judicial en materia de anulación de traslado de régimen pensional para obtener la pensión de vejez? Tener en cuenta como criterios relevantes (i) casos iniciados antes de pensionarse y después de haberse pensionado; (ii) caracterización del sujeto que pretende el traslado -edad, género, diferencia estimada en el monto de la pensión, y acceso a la pensión en cada régimen (por ej. beneficiarse de régimen de transición, entre otras)-; y (iii) casos en los que el litigio se inició faltando 10 años o menos para pensionarse y aquellos en los que restaba un lapso superior para adquirir la pensión.
2. Teniendo en cuenta las anteriores cifras, (i) ¿cuáles son las valoraciones de impacto fiscal y de sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones que se estiman frente al eventual traslado

de régimen pensional, por anulaciones judiciales decretadas en favor de personas a las que les resta menos de 10 años para pensionarse y de aquellas que ya están gozando de la pensión? Explicar las fuentes, formulas y demás criterios relevantes para la comprensión del diagnóstico; y (ii) ¿cuál es el efecto diferencial que el impacto fiscal podría tener sobre grupos económica o socialmente vulnerables (por ejemplo, efecto diferenciado por rangos salariales y género)?

3. ¿Existe un impacto fiscal y financiero diferencial entre las anulaciones de traslados que operan sobre las personas a las que les falta menos de 10 años para pensión y las que se encuentran pensionadas?
4. ¿Cómo valora la anulación judicial de traslados de régimen objeto de discusión, en términos de accesibilidad y adecuación del derecho a la pensión de vejez?

Tercer eje temático. Interacción judicial y participación del Ministerio Público.

La Corte Constitucional invita a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que, si lo estiman pertinente, se pronuncien acerca de las tensiones jurídico-constitucionales que enmarcan la discusión sobre la anulación de los traslados de Régimen de Prima Media al de Ahorro Individual, por la presunta afectación del derecho a la información.

Este eje temático obedece a que los expedientes de la referencia ponen de presente la necesidad de dar lugar a una interacción pública con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado cuya participación, como órganos de cierre en cada una de sus jurisdicciones, resulta valiosa para la valoración integral del debate que será abordado por la Corte Constitucional. Además, la intervención de la Procuraduría General de la Nación en este espacio resultaría plenamente pertinente, en su calidad de máximo órgano del Ministerio Público.

Cuarto eje temático. Diseño e implementación operativa de los instrumentos de información puestos a disposición de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social para definir su vinculación a cualquiera de los dos regímenes de pensiones (RPM y RAIS).

El cuarto eje pretende dar lugar a una discusión jurídico-constitucional más amplia, con un énfasis en el deber de información y los estándares del mismo, en el marco de las vinculaciones y traslados de las personas en los regímenes de seguridad social en pensiones en Colombia. Para ello, se formulan las siguientes preguntas orientadoras:

1. Desde la entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (Ley 100 de 1993): (i) ¿ha existido una política pública para

garantizar el derecho a la información en la afiliación y traslado de régimen pensional?; (ii) ¿cuáles han sido sus etapas de acuerdo con la legislación vigente en cada momento?; y (iii) ¿cuáles han sido las responsabilidades y/o competencias asumidas por parte del Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Financiera (antes Superintendencia Bancaria), en esta materia?

2. Particularmente desde la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (Ley 100 de 1993) y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, hasta la entrada en vigencia de las leyes 1328 de 2009 y 1748 de 2014, ¿qué acciones en concreto desplegaron las administradoras de pensiones y qué tipo de información suministraban a la persona interesada, para garantizar el derecho a la información en la afiliación y traslado de régimen pensional? Explicar el alcance de sus actuaciones y precisar si, a partir de las modificaciones normativas, desde 1993, han existido variaciones en la rigurosidad de este deber.
3. A partir de la competencia que recaía sobre la Superintendencia Bancaria de autorizar los programas publicitarios de las entidades vigiladas y velar porque éstas suministraran a los usuarios la información necesaria para lograr mayor transparencia en las operaciones que realizaran (Decreto 663 de 1993), ¿qué estándares del deber de información en favor de los consumidores se exigía a las administradoras de pensiones para afiliar o adelantar el traslado de régimen pensional?
4. ¿Qué medidas tomó en la década del 90 la entonces Superintendencia Bancaria para garantizar el derecho a la información de los consumidores financieros de las AFP al momento de su afiliación o traslado? ¿Qué medidas se han adoptado desde entonces hasta la actualidad?

IV. CITACIÓN Y DEFINICIÓN DE METODOLOGÍA DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

11. La audiencia pública se llevará a cabo el día jueves 28 de octubre de 2021, a partir de las 8:30 de la mañana y hasta las 5:00 de la tarde, por medios virtuales. Para tales efectos se enviará a los intervinientes, de manera oportuna, el enlace respectivo.

12. Asimismo, dada la relevancia del presente asunto, la Sala Plena ordenará al Jefe de Comunicaciones y al Jefe de Sistemas de esta Corte que dispongan lo necesario para que la audiencia pública se transmita en la página web de la Corte Constitucional. Por lo tanto, es necesario requerir, a su vez, a la Dirección del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) para que, con el apoyo del Sistema de Medios Públicos de Colombia – Radio Televisión de Colombia (RTVC), transmita y disponga de todos los recursos necesarios para asegurar la transmisión de la audiencia referida en esta providencia.

13. La metodología y agenda, tal como lo ha decidido esta Corporación en otras ocasiones,⁷ serán señaladas oportunamente mediante providencia y pueden ser, posteriormente, modificadas por la Magistrada sustanciadora. En todo caso, con ocasión del **tercer eje temático** que está previsto en la audiencia, desde esta providencia se extenderá la invitación a la Honorable Corte Suprema de Justicia y al Honorable Consejo de Estado, con el propósito de que confirmen su participación en la diligencia y a efectos de ultimar la agenda de la misma.

V. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

14. El artículo 64 del Reglamento Interno prevé que, cuando se decreten pruebas en sede de revisión de tutela, si fuese necesario, habrá lugar a suspender términos hasta por tres (3) meses a partir del momento en que se alleguen los elementos probatorios, salvo que, por la complejidad del asunto o la trascendencia del caso, sea conveniente un término mayor, que no podrá exceder de seis (6) meses.

15. En esta ocasión, la Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra necesario decretar la suspensión de términos procesales del asunto de la referencia, por un lapso de tres (3) meses contados a partir de la recepción y valoración de las intervenciones escritas y elementos de pruebas que deberán ser allegados por los participantes de la audiencia pública con posterioridad a su celebración.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero.- CONVOCAR a audiencia pública virtual en el marco del trámite de revisión de los expedientes T-7.867.632 y acumulados para el veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021), de acuerdo con la agenda y metodología que se señalarán oportunamente, mediante providencia.

Segundo.- A través de la Secretaría General, y de acuerdo con la parte considerativa de esta providencia, **INVITAR** a la Honorable Corte Suprema de Justicia y al Honorable Consejo de Estado para que, si lo estiman pertinente, participen en la audiencia pública virtual convocada en el anterior numeral resolutivo, y con el fin de que se pronuncien acerca de las tensiones jurídico-constitucionales que enmarcan la discusión sobre la anulación de los traslados de Régimen de Prima Media al de Ahorro Individual, por la presunta afectación del derecho a la información. Para tales efectos y con el propósito de ultimar la agenda de la audiencia, se solicita que, en el término máximo de diez (10) días

⁷ Ver Auto 446 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, cuya agenda fue definida a través de Auto 533 de 2019.

hábiles contados desde la notificación de esta providencia, confirmen su participación en la diligencia.

Tercero.- INFORMAR a la ciudadanía sobre la realización de la audiencia virtual, mediante invitación pública en la página web de la Corte Constitucional, así como en la página oficial de la Rama Judicial.

Cuarto.- ORDENAR al Jefe de Comunicaciones y al Jefe de Sistemas de esta Corte que dispongan lo necesario para que la audiencia pública se transmita en la página web de la Corte Constitucional.

Quinto.- REQUERIR a la Dirección del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) para que, con el apoyo del Sistema de Medios Públicos de Colombia – Radio Televisión de Colombia (RTVC), transmita y disponga de todos los recursos necesarios para asegurar la transmisión de la audiencia referida en esta providencia.

Sexto.- SUSPENDER los términos procesales del asunto de la referencia por el lapso de tres (3) meses, contados a partir de la recepción y valoración de las intervenciones escritas y elementos de pruebas que deberán ser allegados por los participantes de la audiencia pública con posterioridad a su celebración.

Séptimo.- Contra esta providencia no procede recurso alguno.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General