

**Análisis de las demandas de tutela interpuestas contra COLPENSIONES, en  
relación con el Estado de Cosas Inconstitucionales declarado en el año 2013 y los  
resultados obtenidos en el año 2015**

**CAMILO LÓPEZ LIÉVANO**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP  
FACULTAD DE PREGRADO – PRÁCTICA ADMINISTRATIVA  
BOGOTÁ D.C.**

**2023**

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	4
Objetivos .....	5
Objetivo General .....	5
Objetivo Específico .....	5
Marco Teórico .....	6
Seguridad social en Colombia .....	6
Colpensiones .....	9
Misión .....	10
Visión .....	10
Organigrama .....	11
Control Disciplinario Interno .....	11
Acción de tutela .....	12
Servidores Públicos .....	16
Normograma .....	17
Estado de Cosas Inconstitucionales .....	20
Estado de Inconstitucionalidad declarado por la demora en el reconocimiento de pensiones y las medidas ordenadas por la Corte Constitucional .....	21
Medidas tomadas por Colpensiones para cumplir las órdenes de la Corte Constitucional .....	25
Análisis del avance del ISS en liquidación a Colpensiones .....	31
Conclusiones .....	32
Bibliografía .....	33

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Normatividad correspondiente a la acción de Tutela en Colombia .....	18
<b>Tabla 2.</b> Normatividad correspondiente a Colpensiones .....	19
<b>Tabla 3.</b> Normatividad correspondiente al Control Disciplinario en Colombia .....	19
<b>Tabla 4.</b> Grupos de prioridad de la Corte Constitucional. ....	23
<b>Tabla 5.</b> Objetos de seguimiento y desagregaciones .....	30

<b>Tabla 6.</b> Expedientes pensionales decididos por Thomas MTI.....	32
---	----

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Gráfico 1.</b> Organigrama de Colpensiones.....	11
<b>Gráfico 2.</b> Etapas de consecución temprana.....	26
<b>Gráfico 3.</b> Etapas de cierre administrativo.....	26
<b>Gráfico 4.</b> Etapas de reducción de devoluciones.....	27
<b>Gráfico 5.</b> Estructura informe anual de Colpensiones.....	30

## RESUMEN

Este trabajo se centra en el análisis de la acción tutelar como medio para hacer efectivos los derechos fundamentales de los pensionados, particularmente en relación Colpensiones en Colombia. La atención se centra en el período crucial comprendido entre 2013 y 2015, cuando Colpensiones se consolidó como la entidad responsable del sistema de pensiones, en sustitución de la Institución de Seguro Social (ISS), que se encontraba en liquidación. El análisis se hace durante la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva a los derechos fundamentales de las personas con derechos adquiridos a pensión, y explica cómo la Corte Constitucional determinó tal situación por el retraso en el reconocimiento de las pensiones. El trabajo también presenta las medidas tomadas por COLPENSIONES para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional, incluyendo la identificación y preparación de sentencias, arbitrajes parciales y la trazabilidad de los suministros.

**Palabras clave:** *Colpensiones, Estado de Cosas Inconstitucionales, Instituto de Seguro Social, Acción de Tutela, Control Interno, Derechos, Pensiones, Corte Constitucional.*

## ABSTRAC

This work focuses on the analysis of the tutelage action to enforce the fundamental rights of pensioners, particularly in relation to Colpensiones in Colombia. The attention is centered on the crucial period between 2013 and 2015, when Colpensiones was consolidated as the entity responsible for the pension system, replacing the Social Security Institute (ISS), which was in the process of liquidation. The previous analysis was conducted during the declaration of a State of Unconstitutional Affairs, a situation in which fundamental rights were massively violated, and it explains how the Constitutional Court determined such a situation due to the delay in the recognition of pensions. The work also presents the measures taken by COLPENSIONES to comply with the orders of the Constitutional Court, including the identification and preparation of judgments, partial arbitrations, and traceability of supplies.

**Key Words:** Colpensiones, Unconstitutional Affairs State, Social Security Institute, Tutela Action, Internal Control, Rights, Pensions, Constitutional Court.

## INTRODUCCIÓN

Una de las acciones que tiene la ciudadanía y en especial los pensionados para hacer valer sus derechos fundamentales es la Acción de Tutela, por lo que es necesario hacer un seguimiento en la entidad pública que reconoce las pensiones, COLPENSIONES, para ver cuáles son las prácticas que conllevan a que sea demandada. El análisis que se realizará en este trabajo permitirá a la entidad mejorar sus procedimientos; y por otra parte como estudiante de Administración Pública aplicar los conocimientos adquiridos.

También, en la presente investigación se dará el acercamiento a tres temas importantes relacionados con el Estado de Cosas Inconstitucionales decretado por la Corte Constitucional debido a la violación a gran escala de derechos fundamentales, de manera tal, que el primer

capítulo está enfocado en revisar lo decretado por la Corte en lo concerniente a las órdenes dirigidas al Instituto de Seguro Social en proceso de liquidación y Colpensiones para proteger los derechos fundamentales que fueron tutelados por los afiliados a estas dos entidades. El segundo capítulo dará los lineamientos generales que ayudaron al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el marco del estado de cosas inconstitucionales. Finalmente, se estudiará la serie de medidas implementadas por Colpensiones para superar el Estado de Cosas Inconstitucionales y las acciones de la entidad para proteger los derechos adquiridos por los ciudadanos.

Por lo anterior, esta investigación se convierte en una herramienta que facilita entender cómo la consolidación de Colpensiones ha servido para la descongestión de las acciones de tutelas relacionadas con las pensiones; y, por otra parte, la concentración y mejora en sus procedimientos le ha permitido cumplir con los fines del Estado y garantizar los derechos fundamentales de esta población vulnerable.

Se toma este periodo para la investigación debido a que en el año 2013 Colpensiones se consolidó como la entidad encargada del régimen pensional en Colombia y el ISS entraría en liquidación, por lo que fue el año en que la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales; y el año 2015 se toma como referencia porque fue el año en el que Colpensiones superó dicho Estado, utilizando diversas estrategias para cumplir con lo ordenado por la Corte.

## **1. OBJETIVOS**

### **1.1. Objetivo general**

Revisar las demandas de tutela interpuestas contra COLPENSIONES, en relación con el Estado de Cosas Inconstitucionales, del año 2013, las acciones realizadas para superarlo y el correspondiente análisis de resultados alcanzados en el año 2015.

### **1.2. Objetivos específicos**

- a) Revisar de forma general el reconocimiento de la Seguridad Social a nivel internacional y nacional.
- b) Estudiar en que consiste el Estado de Cosas Inconstitucionales decretado por la Corte Constitucional en el año 2013, en el tema pensional.
- c) Analizar el esquema de operación que construyó Colpensiones para atender el Estado de Cosas Inconstitucionales decretado.
- d) Analizar el proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones y la normatividad que rige para estas instituciones.

## **2. SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA.**

El origen de la seguridad social se remonta a la antigua Roma, con el objetivo de proporcionar pensiones a los veteranos del ejército; posteriormente frente a la Revolución Industrial, por el crecimiento acelerado de las ciudades, se crearon movimientos y propuestas para mejorar las condiciones de trabajo y establecer condiciones laborales, como, por ejemplo, la legislación sobre la jornada laboral en el Reino Unido.

Después, en el año 1880, Alemania “se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez, diseñado por Otto Von Bismarck” (DCOMM, 2009), con el fin de que se promovieran mejores condiciones laborales de los trabajadores. Con el

desarrollo de los países y la terminación de la Segunda Guerra Mundial se instauró la declaración de los Derechos Humanos de 1948, que significó el reconocimiento del derecho a la seguridad social.

Es así como “La historia de la seguridad social refleja la evolución de las sociedades y sus esfuerzos por abordar las necesidades y desafíos de los individuos en el ámbito económico y social. Aunque los sistemas varían en todo el mundo, el objetivo fundamental de proporcionar seguridad y bienestar a los ciudadanos ha sido una constante a lo largo del tiempo.” (Pérez, 2012)

Así mismo, desde un compromiso con la promoción del trabajo decente en todo el mundo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aborda el tema de la seguridad social. Es por eso, que la OIT en el Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (Convenio N.º 102), se encuentran un conjunto de reglas diseñadas para garantizar la cobertura esencial para contingencias como enfermedad, desempleo, vejez, invalidez, accidentes laborales y prestaciones familiares. Los convenios y recomendaciones de la OIT relativas a las políticas de extensión de la seguridad social incluyen: convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 - Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 - Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (Cuadro I, Lista de Enfermedades profesionales, Enmendado en 1980) Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 - Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982.

Para dar un acercamiento más cercano al tema de la seguridad social, el autor Gerardo Arenas (2007) la define de la siguiente manera:

“La seguridad social es un instrumento que satisface las necesidades humanas y surge de la capacidad de previsión del individuo y de la solidaridad como valor colectivo. Emerge en la concepción del Estado de Bienestar y se constituye como un elemento irrenunciable, al que todo sujeto tiene derecho.” (Arenas, 2007)

Ahora bien, dentro del contexto colombiano, con la Ley 90 de 1946 se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales con el fin de poder brindar el servicio de seguridad social a los trabajadores de índole privada. A pesar del tiempo que llevaba funcionando, en los años 80's el ISS entro en un periodo de crisis, ya que, a nivel nacional se presentaron problemas en la prestación del servicio de salud, hubo un desabastecimiento de suministros, lo que provocó que se generara desconfianza en el manejo de los recursos económicos que tuvo como consecuencia, el decaimiento financiero de la entidad. De manera tal que, la entidad no tenía calidad administrativa en sus procesos en la prestación y cobertura para lo que fue creada. Posteriormente, de acuerdo con esta crisis del ISS, llegó la Constitución Política de 1991 y la Ley 100 de 1993, la cual “creo un sistema solidario de seguridad social integral que permitirá ampliar la cobertura tanto en pensiones como en salud a la población pobre del país y, adicionalmente, creó el sistema privado de pensiones y la garantía de pensión mínima” (CONPES, 1996).

Con la vigencia de esta nueva Ley, en lo que concierne a pensiones, aumentaron las cotizaciones de 6,5% en 1992 a 13.5% en 1996, por lo que también se creó el Fondo de Solidaridad Pensional, con el propósito de subsidiar los pagos de los aportes pensionales de los trabajadores vulnerables. Esta Ley entró en vigor para los trabajadores del sector privado el 1 de abril de 1994 y para los trabajadores del sector público el 30 de agosto de 2023, la cual, dividió el régimen pensional en dos regímenes importantes, el régimen solidario de prima media y el régimen de ahorro individual con solidaridad. (CONPES, 1996).

Desde el Estatuto superior en Colombia, el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, establece la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio y de carácter irrenunciable. Forma parte de la seguridad social: la pensión, salud y riesgos laborales. El Estado

Colombiano presta estos servicios mediante entidades públicas y privadas. Respecto de las pensiones, Colpensiones es la única entidad pública encargada de administrar los recursos de los afiliados a pensión, conforme a la ley 1151 de 2007, artículo 155.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha pronunciado sentencias relacionadas con el sistema pensional, expresándose así:

- Sentencia C-168 de 1995: estableció que la pensión de vejez es un derecho fundamental y que, por lo tanto, puede ser protegido a través de la acción de tutela en casos de vulneración de derechos fundamentales.
- Sentencia C-533 de 1998: declaró la inexecutable (inconstitucionalidad) de ciertos artículos de la Ley 100 de 1993 que establecían restricciones a la pensión de invalidez, argumentando que vulneraban derechos fundamentales.
- Sentencia C-428 de 2009: abordó la cuestión de la sostenibilidad fiscal y los límites a las pensiones de altos montos.
- Sentencia T-539 de 2015: consideró que las entidades encargadas del sistema pensional deben garantizar un proceso claro y eficiente para que los ciudadanos obtengan información sobre sus derechos a la pensión.
- Sentencia T-315 de 2016: declaró que no es válido negar la pensión a una persona simplemente porque no ha cotizado durante el tiempo mínimo exigido, sin tener en cuenta las condiciones específicas del caso y la posibilidad de cumplir con ciertos requisitos.
- Sentencia T-258 de 2017: trató el tema de la doble cotización para el reconocimiento de la pensión de vejez, estableciendo que las personas no pueden ser obligadas a cotizar simultáneamente al sistema de prima media y al de ahorro individual.

### 3. COLPENSIONES

La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, es una empresa industrial y comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo. (“Nosotros – Colpensiones, 2023”)

Colpensiones, como lo indican en su sitio web *www.colpensiones.gov.co*, inició sus operaciones en el año 2012, posterior a la liquidación del Instituto de Seguro Social (ISS), que tuvo como consecuencia la creación de dos entidades adicionales, Nueva EPS para el tema de la salud, riesgos laborales con Positiva Seguros. En su origen tuvo un poco más de un millón de pensionados divididos en tres riesgos: invalidez, sobrevivencia y vejez, en la actualidad cuenta con 1.5 millones de pensionados, y para el 2021 se reconocieron 92 mil nuevas pensiones.

La entidad dentro de su sistema de gestión de calidad ha establecido la misión, visión y organigrama que se encuentran a continuación y que es de público conocimiento a través de su sitio web.

- **MISIÓN**

"Colpensiones es una empresa del Estado que administra integralmente el Régimen de Prima Media con prestación definida (RPM), y los servicios sociales complementarios, brindando calidad en la atención y generando confianza en los colombianos mediante la protección económica, durante el ciclo de vida, ante los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia." (Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES – Signa, 2023)

- **VISIÓN**

"En el 2022, Colpensiones será reconocida como la mejor opción de protección de la vejez de los colombianos, por la calidad y efectividad en la atención al ciudadano y la innovación en sus procesos para facilitar el ahorro para la vejez, invalidez y sobrevivencia."  
(PREGUNTAS FRECUENTES – Colpensiones, 2023)

- **ORGANIGRAMA**

*Imagen 1. Organigrama de Colpensiones*



*Fuente: Colpensiones, informe de gestión 2018.*

#### 4. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO

El artículo 269 de la Constitución Política de 1991, establece que las entidades públicas están obligadas a realizar procedimientos de control interno, por lo que en Colpensiones cuenta con una oficina de Control disciplinario interno.

Esta oficina es la encargada de investigar y adelantar todos los procesos disciplinarios respecto de aquellas conductas en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y exfuncionarios, que afecten la correcta prestación del servicio y el cumplimiento de

los fines y funciones, así como, también la de administrar, asesorar, conocer y atender de manera integral lo previsto en la ley 734 de 2002 y demás normas complementarias relacionadas con el Régimen Disciplinario aplicable a todos los funcionarios (“Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad ”)

De otro lado, esta oficina está alineada con el objetivo estratégico No. 7 de la entidad que está enfocado en implementar mejores prácticas de gestión, con enfoque en procesos y riesgos para responder a los cambios en el entorno y a las expectativas de las partes interesadas. Lo que, quiere decir que esta oficina desde el control que ejerce ha establecido parámetros de prevención de riesgos y fraude, paralelamente que está creando una base de datos sólida y la aplicación de nuevas tecnologías, lo que ha facilitado la mejora en los procesos que se llevan a cabo y que servido como una herramienta fundamental en los procesos de auditoría que hace la oficina para buscar y robustecer el control dentro de la Entidad.

Es necesario aclarar que dentro de la vigencia anterior hasta el 2022 fue la Ley 734 de 2002 que indicaba los principios rectores de la acción disciplinaria, procedimientos y sanciones para que los servidores públicos cumplan con los preceptos éticos y morales dentro el desarrollo de la función pública. Actualmente la normativa vigente está a cargo de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) y 2094 de 2021 las cuales, efectuaron la reorganización de los principios rectores del Derecho Disciplinario y también ajustaron el ejercicio de la facultad sancionatoria para los miembros de corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, es decir, con estas últimas dos leyes se consolidó el Código General Disciplinario.

Este Código General Disciplinario es la normativa legal, la cual regula las conductas éticas y disciplinarias de los servidores públicos en Colombia. También, se establece en él, las

normas y procedimientos que se deben seguir para investigar y/o sancionar las faltas y fallas cometidas en el ejercicio de funciones públicas

## **5. ACCIÓN DE TUTELA Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE LOS PENSIONADOS EN COLOMBIA**

La acción de tutela fue introducida en la Constitución Política de 1991 de Colombia, lo que estableció un mecanismo idóneo y efectivo que garantizaría los derechos fundamentales de la población nacional. El Artículo 85 de la Constitución establece los derechos fundamentales que son susceptibles de demanda de tutela, en conjunto con el Artículo 86 que establece que:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

(Constitución Política de Colombia, 1991)

Con la instauración de este artículo fue necesario que se legislaran algunas normas para darle fundamento jurídico a la acción de tutela, entre ellas podemos encontrar: el Decreto Ley 2591 de 1991 que reglamenta lo establecido en la Constitución Política de 1991, detallando los procedimientos y aspectos específicos de esta herramienta. El Decreto 306 de 1992, el cual da la reglamentación para el Decreto anterior y da a entender que los derechos constitucionales no estarán amenazados por el hecho de abrir una investigación disciplinaria por la autoridad competente. Decreto 1069 de 2015, que sería el Decreto Único Reglamentario del Sector de Justicia y del Derecho, y se reglamenta parcialmente el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991, en lo relativo a las reglas de reparto para acciones de tutela masivas que sería modificado por el Decreto 333 de 2021.

La Corte Constitucional (2020), en su jurisprudencia define la acción de tutela de la siguiente manera:

“Los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial, mediante el cual toda persona, puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en algunos casos.” (Corte Constitucional, 2020).

La acción de tutela está diseñada para proteger derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia entre los artículos 11 al 41, como el derecho a la vida, la integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad, entre otros. No se utiliza para resolver disputas de carácter ordinario o civil, ni cuando el daño se ha consumado. Algunas de las características de esta acción son:

1. Protección inmediata: La acción de tutela tiene un carácter urgente y busca garantizar una respuesta rápida a las amenazas o vulneraciones de los derechos fundamentales. Los jueces tienen la obligación de emitir decisiones ágiles.
2. Accesibilidad: La acción de tutela es un mecanismo de fácil acceso para cualquier persona, sin importar su condición social, económica o jurídica. No se requieren abogados ni trámites complicados.
3. Trámite preferente: La tutela tiene prioridad en su trámite y resolución sobre otros procesos judiciales. El objetivo es garantizar la protección o restitución de los derechos de manera expedita.
4. Protección contra actos de autoridades y particulares: La acción de tutela se puede interponer contra actos de autoridades públicas, pero también contra actuaciones de particulares que estén cumpliendo una función pública o que amenacen derechos fundamentales.
5. Posibilidad de amparar derechos colectivos: Además de la protección de derechos individuales, la tutela puede utilizarse para la defensa de derechos colectivos cuando se afecten intereses difusos o derechos de un grupo de personas.
6. Decisión judicial: La acción de tutela es resuelta por un juez de manera imparcial e independiente. La decisión puede ser la protección de los derechos, su restablecimiento, o la negación del amparo, según el caso.
7. Vía subsidiaria: La tutela se considera un mecanismo subsidiario, es decir, se utiliza cuando no existen otros recursos judiciales adecuados para la protección de los derechos fundamentales.

Con respecto a lo anterior, la Corte Constitucional (2020) también menciona las características y requisitos mínimos que deben contener una acción de tutela:

“Los elementos principales de la acción de tutela son: (i) la informalidad, ya que puede ser ejercida sin ninguna autenticación o formalidad, no requiere de abogado y la exigencia probatoria es mínima; (ii) la subsidiariedad, pues procede cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial y (iii) la celeridad, por cuanto su propósito es garantizar sin demora la protección solicitada.”

### **5.1. DERECHOS ADQUIRIDOS Y MERAS ESPECTATIVAS**

Con respecto al reconocimiento de pensiones en defensa de los intereses de los afiliados y todos aquellos beneficiarios tenemos dos temas importantes, el primer tema para tener en cuenta son los derechos adquiridos, es por eso, que desde la sentencia C-168 de 1995 definió lo siguiente:

“Es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada 'condición más beneficiosa'. Se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho, sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante. (Sentencia C-168, 1995).

El segundo tema hace referencia a las meras expectativas y la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-242 de 2009 defina esto como las probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. En las meras expectativas, resulta probable que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro.

## **6. SERVIDORES PÚBLICOS**

En Colombia, quienes sirven al Estado se vinculan de diferentes formas, por lo que, se dan diferentes clasificaciones que se encuentran expresadas en la Constitución. Es así como la Constitución Política de Colombia (1991) define el concepto servidor público así:

**ARTÍCULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio” (Constitución Política de Colombia, 1991)

También se observa una diferencia entre funcionarios y empleados públicos, como lo expresa Jairo Villegas (2007) al considerar que tienen una naturaleza diferente, aunque la jurisprudencia en muchas ocasiones los trata como iguales. Y la diferencia principalmente radica en que:

“Los funcionarios, por naturaleza política o de gobierno, o por la autoridad o confianza especialísima de sus funciones, son de libre nombramiento y remoción, sometidos al ámbito de la discrecionalidad autorizadas, tanto para el nombramiento como para el retiro. Los empleados, por la naturaleza técnica, administrativa y subordinada de sus funciones son reglados por la carrera administrativa” (Villegas, 2007).

Hernández (2004) también encuentra necesario establecer la diferencia entre funcionarios de libre nombramiento y remoción y servidores de carrera administrativa, por lo que los primeros son aquellos cuya provisión corresponde, de manera discrecional, a la autoridad nominadora. (“Concepto 173051 de 2021 Departamento Administrativo de la

Función ...”). Es decir, están sujetos directamente al deseo manifiesto de una persona nominadora para que ocupen un cargo específico dentro de la administración.

Finalmente, el Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital (DASCD) aclara que es un empleo de carrera así:

“Los empleos de carrera son aquellos que se ejercen en los órganos y entidades del Estado, los cuales son provistos a través de un Concurso de Mérito, con el fin de garantizar la eficiencia en la administración pública, la igualdad de acceso al servicio público y la estabilidad y el ascenso de los empleos, se utiliza el denominado Sistema de Carrera Administrativa, gestionado, vigilado y protegido por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)”. (DASCD, 2022)

## 7. NORMOGRAMA

A continuación, se hace un breve resumen de manera breve de las normas relacionadas con la acción de tutela, normas que reglamentan la función de Colpensiones y la acción disciplinaria, de la siguiente manera:

### 7.1.1. Acción de tutela

ACCIÓN DE TUTELA	
1991	Constitución Política de Colombia
LEY ESTATUTARIA 1266 DE 2008	Regula el ejercicio de la acción de tutela en Colombia y establece los procedimientos y los requisitos que deben seguirse al presentar una tutela. También establece las responsabilidades de los jueces y magistrados al evaluar los casos de tutela.

Decreto 2591 de 1991	Este decreto regula aspectos procesales de la acción de tutela, como los plazos para la presentación de la tutela, los trámites que deben seguirse ante los jueces y las decisiones que estos pueden tomar.
Decreto 1382 de 2000	Este decreto establece procedimientos especiales para la tutela de derechos fundamentales en casos de desplazamiento forzado y otras
Decreto 4040 de 2004	Regula la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales y actos administrativos cuando se considere que estos vulneran derechos fundamentales.
Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)	Contiene disposiciones relacionadas con la acción de tutela en casos de víctimas del conflicto armado y establece medidas de reparación integral para estas víctimas.

*Tabla 1. Normatividad correspondiente a la acción de Tutela en Colombia. Elaboración propia*

### 7.1.2. Colpensiones.

<b>COLPENSIONES</b>	
Ley 100 de 1993	Esta ley, conocida como la Ley de Seguridad Social, es la norma fundamental que establece el sistema general de seguridad social en Colombia, incluyendo el régimen de pensiones. Define los principios básicos del sistema, la afiliación, los requisitos para acceder a una pensión, las fuentes de financiamiento y la organización de las entidades encargadas de administrar las pensiones
Decreto 1835 de 2015	Este decreto reglamenta varios aspectos relacionados con la afiliación, el reconocimiento y el pago de pensiones por parte de Colpensiones.
Decreto 1042 de 1978	Establece el régimen salarial y prestacional de los empleados de Colpensiones y define sus funciones y competencias.

Decreto 1158 de 1994	Regula el régimen de transición pensional, que aplica a las personas que estaban cerca de cumplir con los requisitos para acceder a una pensión al momento de entrar en vigor la Ley 100 de 1993.
----------------------	---

*Tabla 2. Normatividad correspondiente a Colpensiones. Elaboración propia.*

### 7.1.3 Control disciplinario

<b>CONTROL DISCIPLINARIO</b>	
Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único	Esta ley es la norma fundamental que regula el control disciplinario en Colombia. Contiene disposiciones sobre las faltas disciplinarias, las sanciones aplicables, los procedimientos disciplinarios y los principios que deben regir este control, como la legalidad, imparcialidad, debido proceso y proporcionalidad en las sanciones.
Decreto 1083 de 2015	Este decreto reglamenta varios aspectos de la Ley 734 de 2002, incluyendo la estructura y funciones de la Procuraduría General de la Nación y las competencias de otros organismos encargados del control disciplinario.
Ley 1952 del 2019	Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Tabla 3. Normatividad correspondiente al Control Disciplinario en Colombia. Elaboración propia.*

## 8. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución según el artículo 240 de la Constitución vigente, y por ello es la encargada de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten. Por lo tanto, la Corte

Constitucional se convierte en el ente del Estado que decide sobre el Estado de las cosas Inconstitucionales.

Estado de cosas inconstitucional (ECI) es un término adoptado por la Corte Constitucional para cuando se han vulnerado reiteradamente los derechos fundamentales, por el incumplimiento de las autoridades de sus obligaciones y se requieren medidas más generales para su solución. La demora en el reconocimiento de pensiones ha sido uno de los casos que ha requerido esa especial atención de la Corte; una vez superada esta problemática se levantó el Estado de Cosas Inconstitucional, pero se continúa con la aplicación de políticas públicas para mejorar el servicio.

El Estado de Cosas Inconstitucionales tiene su origen en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, específicamente en la Sentencia T-025 de 2004, en la cual mencionan los factores que son fundamentales para establecer la existencia de este estado, y son:

- a) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- b) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- c) La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- d) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- e) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

- f) El hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Para el autor Cesar Rodríguez existen dos elementos necesarios que son, condiciones de proceso las cuales las define como: las fallas presentadas en las políticas públicas de un país y las condiciones de resultado que es una violación masiva y sistemática de los derechos fundamentales de varias personas (Rodríguez, 2009) y, por último, para la Corte Constitucional, un tercer factor sería la necesidad imperiosa del trabajo en conjunto de diversas autoridades públicas para la modificación de una realidad que resulta contraria a la Constitución. (Corte Constitucional, 2004)

#### **9. Estado de Inconstitucionalidad declarado por la demora en el reconocimiento de pensiones y las medidas ordenadas por la Corte Constitucional.**

La Corte Constitucional, de acuerdo con los análisis realizados, encontró que a febrero de 2013 la entidad debió responder 19.900 solicitudes de reconocimiento de pensiones, 30.000 correcciones de historia laboral y 50.000 derechos de petición. Por lo anterior, la Corte Constitucional por medio del auto 110 de 2013 decretó el Estado de Cosas Inconstitucionales, en relación con el proceso de liquidación del Instituto de Seguro Social (ISS) y la consolidación de Colpensiones como la nueva entidad pública encargada de la administración de pensiones del régimen de prima media. De manera tal que, la Corte Constitucional emitió una serie de órdenes al ISS y Colpensiones con el fin de que no fueran vulnerados los derechos fundamentales de los afiliados y descongestionar y atender todas las solicitudes de los ciudadanos.

De lo anterior, la orientación general que dispuso la Corte Constitucional respecto de Colpensiones estuvo enfocada en dos cosas: la primera fue que la entidad tenía hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS y la segunda era cumplir con todas las sentencias dictadas contra el ISS pendientes de acatamiento, igualmente 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 fueron producto de acciones u omisiones de la misma entidad, asimismo, se incluyen las radicadas directamente ante Colpensiones.

De otro lado, protegiendo los derechos fundamentales de las personas, la Corte Constitucional adoptó medidas cautelares con la fijación de tres grupos diversos de prioridad: el primero ubicó 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 y en los grupos dos y tres situó progresiva y proporcionalmente, a los sujetos con una mayor capacidad de asumir cargas públicas con respecto al grupo uno. En la siguiente tabla se presentan las características de cada uno de los grupos de prioridad.

GRUPO PRIORIDAD 1	GRUPO PRIORIDAD 2	GRUPO PRIORIDAD 3
Los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máxima de uno y medio SMLMV y candidatos a pensión de sobrevivientes.	los afiliados que en los 3 últimos meses de servicio realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio superior a uno y medio y hasta 3 salarios SMLMV vigente en el respectivo año de cotización.	Personas que cotizaron en los 3 últimos meses sobre una base salarial superior a los 3 SMLMV.
Las personas en condición de invalidez calificada, que hubieren perdido un 50% o	Los potenciales beneficiarios de una pensión de	Quienes no cumplan requisitos para estar dentro de las modalidades 1 y 2 y reclamen una pensión en

<p>más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica.</p> <p>Los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad.</p>	<p>sobrevivientes en los que el afiliado cotizó sobre una base salarial superior a uno y medio y hasta 3 SMLMV vigentes en el respectivo año de cotización o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto.</p>	<p>cualquiera de sus modalidades.</p>
--	---	---------------------------------------

*Tabla 4. Grupos de prioridad de la Corte Constitucional. Elaboración Propia.*

Así las cosas, las órdenes impartidas a Colpensiones fueron las siguientes:

- Adoptar las medidas necesarias para profundizar la atención de los grupos con prioridad 1, 2 y 3 de acuerdo con la orden de priorización de cada uno de ellos.
- Dentro de los 5 días siguientes al recibo del expediente deberá resolver la petición o reconocer la pensión, según sea el caso.
- Dentro de los 5 primeros días de cada mes y hasta el 31 de diciembre de 2013 deberá rendir un informe a la Corte Constitucional en el cual señale, el avance, estancamiento o retroceso en la materia.
- Tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la estructura de la entidad sea suficiente para cumplir con el plan de acción.

Para el caso del ISS, las ordenes fueron las siguientes:

- Definir una fecha cierta en la que entregará la totalidad de los expedientes administrativos a Colpensiones.
- Crear un grupo de trabajo que atienda los requerimientos judiciales y administrativos efectuados sobre el traslado de los expedientes administrativos de

los afiliados que hacen parte del grupo con prioridad 1, sin afectar negativamente el actual proceso de traslado de expedientes.

- Adoptar las medidas necesarias para garantizar que los expedientes en su poder sean transferidos a la nueva entidad con información completa.

Dentro de los efectos más importantes de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucionales estaba que las sanciones interpuestas por desacato a los fallos de tutela en relación con el grupo de prioridad 1 serían solo procedentes a partir del 30 de agosto de 2013, por lo que, las sanciones se entenderían como suspendidas hasta la misma fecha. Por otro lado, las sanciones en referencia a los grupos de prioridad 2 y 3 serían procedentes hasta el 31 de diciembre de 2013 y de igual forma estas sanciones estarían suspendidos hasta la misma fecha.

En la misma línea, se le solicitó a la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, que elaboraran un informe, el cual indicara las causas que originaron la situación en virtud de la vulneración de los derechos fundamentales de carácter pensional de los afiliados a la entidad y otros requerimientos. También, ordenó a la Superintendencia Financiera presentar un informe anual de las gestiones de supervisión y vigilancia de Colpensiones en lo concerniente a la calidad de las prestaciones reconocidas a los afiliados.

Finalmente, exhortó al Gobierno Nacional adoptara las medidas necesarias para brindar mayor capacidad administrativa y operativa a Colpensiones de conformidad con el aumento de la demanda de usuarios para que se pudiera proveer atención de calidad y así se evitara nuevamente un escenario de vulneración masiva de derechos fundamentales.

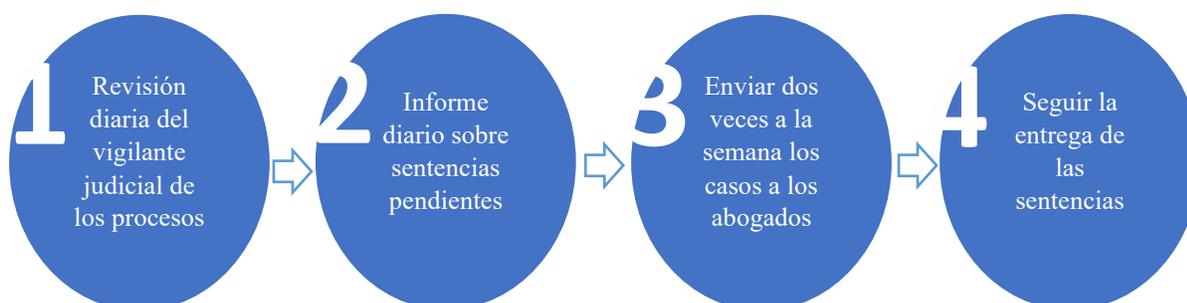
## 10. Medidas tomadas por Colpensiones para cumplir las órdenes de la Corte Constitucional.

De acuerdo con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, frente al Estado de Cosas Inconstitucionales, Colpensiones elaboró un protocolo de actuación para el cumplimiento de esas órdenes. A continuación, se estudiarán cualitativamente las medidas tomadas por la entidad en referencia a la fase de identificación y alistamiento de fallos en relación con la etapa de cumplimiento de las sentencias judiciales.

### 10.1 Líneas de acciones en etapa de identificación y alistamiento

La primera línea de acción en la etapa de identificación y alistamiento de las sentencias fue la consecución temprana de las sentencias judiciales que estaba basada en emitir un informe diario a las firmas de abogados, los cuales representaban a la entidad en los procesos con la responsabilidad de aportar decisiones judiciales para tratar de cesar los efectos adversos. Con esta herramienta se hizo un estudio diario de las sentencias que debían ser entregadas, buscando evitar que fueran archivadas y permitiendo a Colpensiones su respuesta oportuna. Es decir, para el cumplimiento de esta etapa era necesario cumplir cuatro pasos importantes:

*Gráfico 2. Etapas de consecución temprana*



*Fuente: Elaboración propia*

La segunda línea de acción fue el cierre administrativo de las solicitudes de cumplimiento de sentencias sin documentación, es decir, el cierre de solicitudes o peticiones tuteladas que no contaran con los documentos completos. En ese sentido, en los casos que se presentara este suceso, Colpensiones se comunicaba con el accionante para que allegara la documentación faltante, por lo que, agotada esta medida no se lograba la completitud de los mismos Colpensiones procedía con el cierre admirativo del caso. Para esto, se debían cumplir los siguientes pasos:

**Gráfico 3. Etapas de cierre administrativo.**

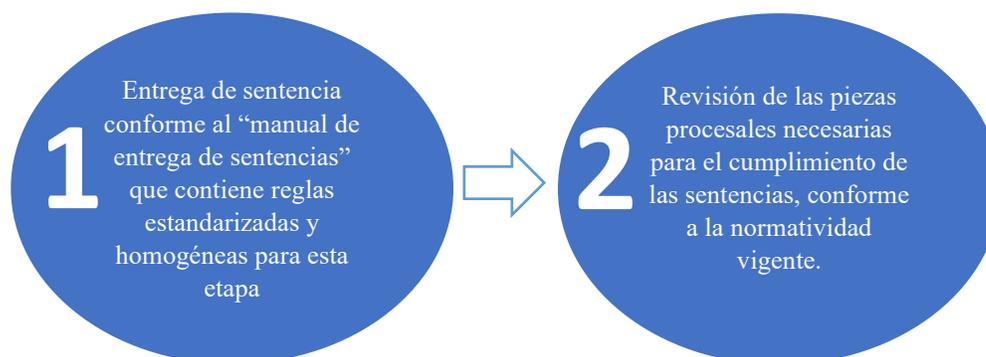


*Fuente: Elaboración propia*

La tercera línea de acción fue la reducción de las devoluciones, es decir, allegada la sentencia a Colpensiones y validada la documentación, en ocasiones en la etapa de verificación de

los requisitos para el cumplimiento, se detectaba la necesidad de documentos adicionales o gestione como la transcripción. Esta línea de acción buscó reducir esas situaciones lo que provocó mayor celeridad en tiempos de alistamiento y cumplimiento de las sentencias, haciendo el proceso más eficiente, evitando los reprocesos y solicitudes improcedentes para despachos, tribunales y ciudadanos. La anterior línea contaba solo con dos etapas, las cuales eran:

*Gráfico 4. Etapas de reducción de devoluciones*



*Fuente: Elaboración propia*

## **10.2 Líneas de acción en la etapa de cumplimiento de sentencias**

Es de anotar que, Colpensiones dispuso otras líneas de acción encaminadas al cumplimiento de las sentencias, como la conciliación parcial del inventario de sentencias entregadas para cumplimiento. En la etapa de entrega de los fallos por parte de la Gerencia Nacional de Defensa Judicial a la Gerencia Nacional de Reconocimiento era necesario una conciliación de las sentencias, ya que, así se controlaba la transferencia de información y se mantenía un control de los casos, por eso, se empezaron a realizar conciliaciones semanales previas para mejorar la conciliación general que era una vez al mes. Posteriormente, entró en ejecución la segunda línea de acción que fue la trazabilidad de la entrega de las sentencias, que consistía en expedir el acto administrativo de cumplimiento a lo ordenado, por lo cual, se implementó la utilización de la plataforma tecnológica BIZAGI, por medio de la cual, se

transferían los fallos identificados y listos de cumplimiento de manera automática, reduciendo los procesos manuales de publicación, transferencia y notificación permitiendo así mayor agilidad procesal y de inventario de las sentencias.

Estas conciliaciones semanales y/o parciales, facilitaron el proceso de depuración y limpieza de la gran cantidad de sentencias entre las diferentes Direcciones y Gerencias, lo que permitió poder tener un mejor control frente al proceso de entrega de los fallos judiciales y dio pie para que Colpensiones tuviera presente las sentencias que no tenían algún tipo de cumplimiento. Así mismo la conciliación debía cumplir unas etapas importantes para que se diera la correcta entrega y transferencia de sentencias entre las diferentes áreas de la entidad, de conformidad con Protocolo de Actuación de Colpensiones y la sentencia T-774 de 2015, las cuales eran:

- I. La Gerencia Nacional de Defensa Judicial entrega diariamente las sentencias que fueron previamente identificadas y alistadas para cumplimiento a la Gerencia Nacional de Reconocimiento.
- II. Semanalmente, la Gerencia Nacional de Defensa Judicial generará un reporte del consolidado de los fallos que han sido entregados a la Gerencia Nacional de Reconocimiento para acatamiento.
- III. El primer día hábil de la semana siguiente al envío del reporte de la Gerencia Nacional de Defensa Judicial, la Gerencia Nacional de Reconocimiento verificará la concordancia de la información suministrada.
- IV. Si existe un número de casos que no han sido entregados, no son competencia del área destinataria o falta un documento jurídico indispensable para su cumplimiento, la Gerencia Nacional de Reconocimiento responderá a la Gerencia Nacional de Defensa

Judicial indicando esta circunstancia y señalando expresamente las sentencias que presentan estas falencias.

- V. La Gerencia Nacional de Defensa Judicial examinará los casos y determinará si está de acuerdo con la observación remitida por la Gerencia Nacional de Reconocimiento. En caso de que así sea, reprocesará los casos, pero en el evento en que se mantenga en su posición inicial, la Gerencia Nacional de Reconocimiento deberá incluir las sentencias en la base de casos para repartir y proceder al acatamiento de la sentencia.

Es importante mencionar que, para la expedición de los actos administrativos, se necesitó de personal altamente capacitado, por eso, la entidad generó espacios de refuerzo de habilidades de conocimiento en materia de prestaciones sociales, pensiones, liquidaciones y así se potencializó las habilidades de los trabajadores de la entidad y la expedición de actos administrativos fue más célere y acorde a normas, códigos y leyes vigentes y actualizadas en el momento de la transición.

Por otro lado, es importante decir que la plataforma tecnológica BIZAGI, es una herramienta de soluciones tecnológicas para ejecutar los procesos de la organización, que tuvo como objetivo servir como soporte para digitalizar todas las sentencias y documentación allegadas a Colpensiones para así ser un medio de búsqueda más eficaz y rápido de cada uno de los derechos de petición y/o tutelas radicas ante el ISS y Colpensiones. De igual forma se creó el aplicativo liquidador “Cromosoft” era la herramienta principal en el proceso concerniente a la determinación de los derechos pensionales de los afiliados y en la que se vinculaban toda la documentación necesaria en el proceso.

En consecuencia, Colpensiones con el objetivo de tramitar todo lo referente a prestaciones económicas consagradas en el Régimen de Prima Media, planteó unos pasos

técnicos que permitirían desagregar la información de acuerdo con las pretensiones o solicitudes de los ciudadanos, como se mostrara en la siguiente tabla.

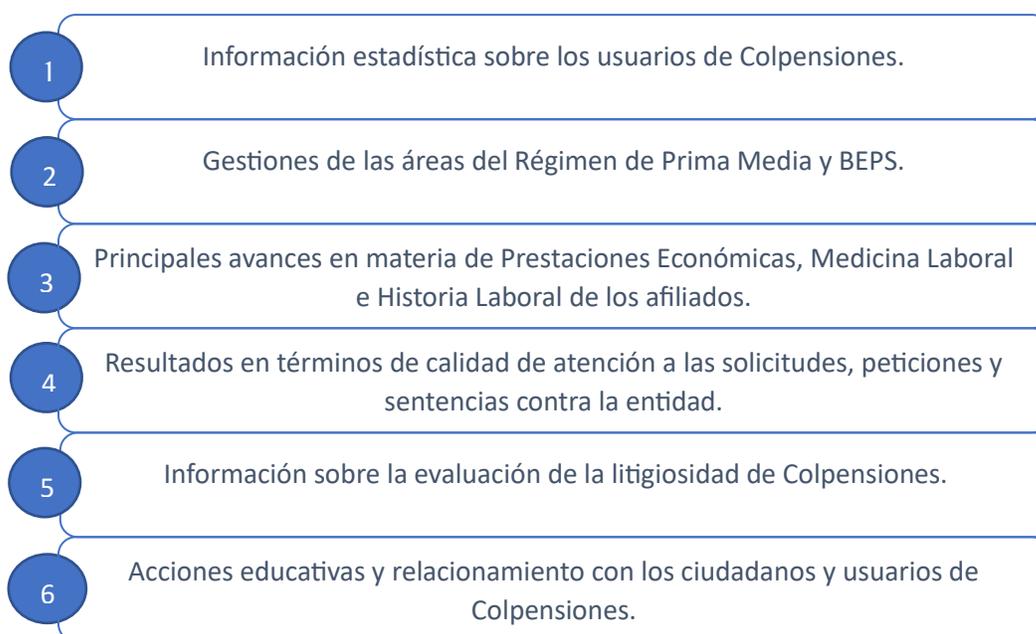
*Tabla 5. Objetos de seguimiento y desagregaciones.*

Objeto de seguimiento	Desagregaciones
Reconocimiento de prestaciones económicas	Por tipo de Solicitud: solicitudes pensionales/otras solicitudes
Sentencias judiciales	Por entrada: entregadas por ISS, Colpensiones, allegadas por los ciudadanos, Halladas en expedientes ISS.
Tutelas	Sin desagregación
Historias laborales	Por entrada: Reconocimiento, BEPS, ciudadanos, PQRS, tutelas y correspondencia. Por tipo de atención: masivo y fondo.
Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias - PQRS	Por tipo de PQRS: a. peticiones, b. quejas, c. reclamos, d. sugerencias, e. felicitaciones. <sup>11</sup>

*Fuente: Protocolo de Actuaciones de Colpensiones, 2015.*

Finalmente, teniendo en cuenta que una de las ordenes más importantes para Colpensiones fue la elaboración de informes anuales de gestiones, esta entidad estructuró puntos clave dentro de los informes para dar cuenta de manera clara y concisa de las gestiones a su cargo para superar el Estado de Cosas Inconstitucionales, de la siguiente manera:

*Gráfico 5. Estructura informe anual de Colpensiones*



*Fuente: Elaboración propia*

## 11. Análisis del tránsito del ISS en liquidación a Colpensiones.

Continuando con el análisis del Estado de Cosas Inconstitucionales decretado por la Corte Constitucional, el ISS tuvo que reunir todos los esfuerzos para entregar los expedientes a su cargo a Colpensiones, no solo era una tarea difícil por la cantidad de solicitudes pendientes y procesadas, sino que también fue un proceso arduo y desgastante para la entidad y sus colaboradores. En ese sentido entre junio y noviembre de 2014 el ISS entregó a Colpensiones un total de 360 mil expedientes digitalizados y en físico con el fin de que esta pudiera dar respuesta a las peticiones y/o solicitudes pendientes. Por otro lado, el ISS tuvo en su repositorio 1.731.884 de expedientes decididos, según cifras del ISS, que allegaron a Colpensiones de los cuales 1.006.651 correspondieron a expedientes pensionales incluidos en Nómina de Pensionados y 725.233 no incluidos. Adicionalmente hubo 4.346 expedientes pendientes de certificación, para un total de 1.736.230 con un saldo pendiente de 326 procesos con expedientes incompletos, pero que, aun así, estaban en procesos de decisión definitiva que represento 1.736.556 expedientes.

A su vez, este último valor de expedientes estaba en custodia del Contratista Thomas MTI, quien era el encargado de todo el proceso de recepción y organización de cada uno conforme a los lineamientos de Colpensiones. Por eso, a febrero de 2015 este contratista hizo gestión de todos estos expedientes, de los cuales, 1.710.256 se certificaron con acta de Colpensiones (987.302 incluidos en nómina y 722.954 no incluidos), 26.260 expedientes estaban en proceso de certificación y 40 procesos en auditoría final del ISS, como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

*Tabla 6. Expedientes pensionales decididos por Thomas MTI.*

<b>Detalle</b>	<b>Digitalizados</b>	<b>No digitalizados</b>	<b>Total</b>	<b>Intervalo</b>
Expedientes pensionales fallados entregados con acta a Colpensiones	987.302	722.954	1.710.256	1.736.556

Expedientes pensionales fallados en proceso de entrega a Colpensiones	22.969	3.291	26.260	
Expedientes pensionales fallados en proceso de auditoría en el ISS	40		40	
<b>Total</b>	<b>1.010.301</b>	<b>726.245</b>	<b>1.736.556</b>	<b>1.736.556</b>
<b>Diferencia</b>				<b>0</b>

*Fuente: Elaboración Propia.*

En consecuencia, de lo anterior y del cronograma de entrega de los expedientes a Colpensiones junto con las obligaciones contractuales, la entrega de expedientes pensionales resueltos a Colpensiones terminó en el mes de febrero de 2015. Con este proceso de entrega y radicación de expedientes, se obtuvo como resultado un inventario depurado, ya que, con la finalización de este proceso Colpensiones obtuvo expedientes certificados y resueltos en su totalidad. De igual forma, es importante tener en cuenta que los 1.011.149 pensionados que fueron incluidos en nómina, pudieron haber generado apertura de más de un expediente, en la medida que, muchos de las solicitudes de los afiliados y ciudadanos presentaban similitudes y de igual forma el ISS tenía que darle trámite y respuesta a todas estas, por eso, un pensionado pudo tener hasta 4 expedientes, lo que dificultó aún más las gestiones llevadas a cabo por el ISS y Colpensiones para cumplir las órdenes de la Corte Constitucional y superar el Estado de Cosas Inconstitucionales. Cabe resaltar que, para todo este proceso de expedientes, las dos entidades, estuvieron acompañadas del Archivo General de la Nación y de la Superintendencia Financiera de Colombia.

## 12. CONCLUSIONES

1. La Corte Constitucional desempeña un papel crucial en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su facultad para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional demuestra su compromiso con la salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución.
2. La demora en el reconocimiento de pensiones fue el motivo principal para la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional. Esto resalta la importancia de la pronta atención a las solicitudes pensionales y la necesidad de medidas especiales para resolver el problema.

3. Las órdenes de la Corte incluyeron la priorización de grupos según su vulnerabilidad y capacidad de espera. La elaboración de grupos de prioridad, junto con medidas cautelares, demostró la preocupación por proteger a aquellos más afectados por la demora.
4. Colpensiones implementó un protocolo de actuación para cumplir con las órdenes de la Corte. Esto involucró líneas de acción específicas, como la consecución temprana de sentencias, el cierre administrativo de solicitudes sin documentación completa y la reducción de devoluciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abecé de tutela. (2020). *Corte Constitucional*,

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/abece%20de%20tutela%202020%20version%20final%201%20de%20septiembre%20.pdf>.

Arenas M., Gerardo, El derecho colombiano de la seguridad social. Bogotá, Colombia: Legis editores, 2007, p. 3.

COLPENSIONES – Administradora Colombiana de Pensiones. (s/f).

<https://www.colpensiones.gov.co/>

COLPENSIONES - Administradora Colombiana de Pensiones. 2018

<https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/3388/colpensiones-ha-atendido-309415-tutelas-9884-cumplido/>

COLPENSIONES - Administradora Colombiana de Pensiones (s/f). Anexo técnico No. 9, Infraestructura Tecnológica Actual.

Constitución Política de Colombia. 1991. Bogotá. Legis Editores.

Constitución Política de Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Corte Constitucional de Colombia. (s/f). Gov.co. Recuperado el 28 de octubre de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/CasoColpensiones/Colpensiones/>

Corte Constitucional. (s/f). Sentencia C-168 de 1995

Corte Constitucional. (s/f). Sentencia C-533 de 1998

Corte Constitucional (s/f). Sentencia C-242 de 2009

Corte Constitucional. (s/f). Sentencia C-428 de 2009

Corte Constitucional. (s/f). Sentencia T-539 de 2015

Corte Constitucional. (s/f). Sentencia T-315 de 2016

Corte Constitucional. (s/f). Sentencia T-258 de 2017

Escobar, B. E., & Fernández, M. F. (2014). *Reflexiones sobre la responsabilidad en el siglo XXI* (3.<sup>a</sup> ed.). Politécnico Gran colombiano.

<https://alejandria.poligran.edu.co/bitstream/handle/10823/807/Reflexiones%20sobre%20la%20responsabilidad%20en%20el%20S.XXI%20Web.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=76>

Gómez Pavajeau, C. A. (2011). El Derecho Disciplinario en Colombia: ‘Estado Del Arte’ (Disciplinary Law in Colombia: State of the Art). *Derecho Penal y criminología*, 32(92).

Guevara, L. D. G. (2021). La Ley 2094 de 2021. El dolor de cabeza de oficinas de control disciplinario y personerías municipales. *Revista Doctrina Distrital*, 1(02), 35-40.

Hernández, P. (2004). Bases constitucionales de la función pública-Emplo Público-. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Legis. Conozca el fallo que declaró superado el Estado de Cosas Inconstitucional en materia pensional. (s/f). *Ámbito Jurídico*. Recuperado el 28 de octubre de 2023, de

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y-contratacion/conozca-el-fallo-que-declaro-superado-el-estado-de>

Ley 1151 de 2007 <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826567#:~:text=La%20estrategia%20de%20equidad%20y,para%20llevar%20una%20vida%20digna>.

López, C. (1992). El Instituto de Seguros Sociales y la reforma a la seguridad social en Colombia. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 12(1).

López, M., & Sarmiento, E. (2019). El sistema pensional en Colombia. *Borradores de Economía*, 1078, 49.

Lyons, J. Q., Monterroza, A. M. N., & Meza, M. I. (2011). La figura del Estado de Cosas Inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 3(1), 69-80.

Lozano, I. M. F. (2012). Historia de la seguridad social en Colombia. *Revista Cultural Unilibre*, (2), 16-20.

Organización Internacional del Trabajo. (s/f). HECHOS CONCRETOS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Recuperado el 12 de diciembre de 2023, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

Santa María, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M., & Millán, N. (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura.

Revista Trabajo 67, diciembre de 2009: La seguridad social como respuesta a la crisis; Sociedades en envejecimiento; Seguro de desempleo en tiempos de crisis.

Rodríguez, C. (2009). Más allá del desplazamiento, o cómo superar un Estado de Cosas Inconstitucional, pág. 15. Artículo preparado para publicación en César Rodríguez Garavito, Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá. Ediciones Uniandes.

Villegas, J. (2007). Insubsistencia laboral: Competencia reglada y discrecional. Derecho de defensa. 3ª Edición. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.