



**INFORME ESPECIAL PRESENTADO A LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL
AUTO 181 DE 2015**

**COLPENSIONES
SEPTIEMBRE DE 2015**

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA
DE EDUCACIÓN

Contenido

1. Introducción	5
2. Cumplimiento de los plazos para acatar las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica	14
2.1. Consideraciones sobre la primera razón expuesta por la Sala. Los fallos judiciales pendientes de cumplimiento por parte de Colpensiones que condenaron al ISS o Colpensiones ya no son un número elevado	16
2.1.1. Solicitud de reformulación al modelo de seguimiento de la orden de acatar los fallos judiciales que condenaron al ISS o a Colpensiones a reconocer una prestación económica pensional ¹⁸	
2.2. Consideraciones sobre la segunda razón expuesta por la H. Corte. Los datos que permiten conocer la certeza sobre el sentido de los actos administrativos proferidos por Colpensiones	30
2.3. Consideraciones sobre la tercera razón expuesta por la H. Corte. Cómo Colpensiones ha dado cumplimiento a la priorización en el acatamiento de los fallos dado el tiempo de espera (procesos administrativo y judicial) que han soportado los afiliados del ISS y Colpensiones, tal como lo disponen los autos 320 de 2013 y 259 de 2014.....	31
2.3.1. Sobre la orden de priorización de sentencias que condenaron al pago de una pensión 32	
2.4. Consideraciones sobre la cuarta razón expuesta por la H. Corte. Las cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden de priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años.....	35
2.4.1. Sobre la orden de priorización de sentencias de personas mayores de 70 años	35
2.4.2. Sobre la orden de priorización de sentencias de personas que soportan una enfermedad catastrófica	36
2.5. Dificultades para el cumplimiento de las sentencias ordinarias y contenciosas	37
2.5.1. Revisión sobre el cumplimiento integral de la sentencias	37
2.5.2. Cumplimiento integral frente a los procesos ejecutivos y mandamientos de pago.....	38
2.5.3. Cumplimiento integral frente al pago de costas judiciales	39
3. Análisis del grado de cumplimiento de la orden de proferir actos administrativos con calidad.	44
3.1. Acciones para que la historia laboral de todos los afiliados tenga una información completa y actualizada al momento de proferir un acto administrativo que resuelve una prestación pensional o que cumple un fallo	46
3.1.1. Acciones especiales tomadas para lograr la completitud de la historia laboral al momento de decidir el acto administrativo prestacional	48
3.1.2. Planes de acción para enfrentar los problemas estructurales de la historia laboral.....	51
3.1.3. Medidas adicionales adoptadas por Colpensiones en busca de aumentar la calidad de la información que respalda la Historia Laboral	71

3.1.4.	Otras acciones tomadas para profundizar en el acatamiento del numeral 13 de la parte motiva del Auto 130 de 2014, tal como lo ordena la Sala en el Auto 181 de 2015 (fj 121).....	74
3.2.	Acciones emprendidas sobre las cuales la Sala ha pedido reforzar para así continuar con el avance de la calidad del acto administrativo que resuelve de fondo, con pertinencia y congruencia	76
3.2.1.	Acciones adelantadas al interior de la entidad, en procesos y administración de talento humano, que se han implementado pensando en la calidad del acto administrativo	76
3.2.2.	Acatamiento del precedente jurisprudencial.....	83
3.2.3.	La atención oportuna a los requerimientos que realiza la Superintendencia Financiera de Colombia.....	86
3.3.	Estudio analítico sobre algunas metodologías usadas para medir los resultados de todas las acciones emprendidas con lo que se prueba que Colpensiones ya garantiza la calidad de la decisión.....	88
3.3.1.	Calidad basada en las quejas de los ciudadanos.....	89
3.3.2.	Calidad basada en los cambios de decisión de las resoluciones debido a recursos interpuestos	93
3.4.	Definición de una metodología clara para definir la medición de la calidad.....	98
3.5.	Conclusiones de Colpensiones sobre el avance en calidad en el periodo que reporta este informe especial.....	105
4.	Análisis de cumplimiento de plazos	107
4.1.	Avance en el número de trámites pendientes vencidos.....	110
4.1.1.	Casos radicados en Colpensiones.....	110
4.1.2.	Avances en materia de decisión de recursos	115
4.1.3.	Análisis de cumplimiento	117
4.2.	Avance en la disminución de los meses de vencimiento	118
4.2.1.	Casos radicados en Colpensiones.....	118
4.2.2.	Recursos de apelación interpuestos en forma subsidiaria a un recurso de reposición....	123
4.2.3.	Análisis de cumplimiento	124
4.3.	Orden de priorización aplicado por Colpensiones para atender las solicitudes prestacionales	124
4.3.1.	Análisis de cumplimiento	127
4.4.	Inclusión en nómina de pensionados y actos administrativos notificados.....	128
4.4.1.	Inclusión en nómina de pensionados.....	128
4.4.2.	Actos administrativos notificados.....	129
4.4.3.	Análisis de cumplimiento	130
4.5.	Escenarios alternativos para poner al día el Régimen de Prima Media.....	130

4.6. Solicitud de evaluar cumplimientos parciales en grado alto	136
5. Análisis del grado de cumplimiento de tomar medidas para asegurar presupuesto, personal e infraestructura para poner al día el RPM	138
5.1. El presupuesto y la infraestructura sean suficiente para superar los incumplimientos declarados en esta providencia; en especial, para alcanzar prontamente la puesta el día del régimen de prima media con prestación definida	138
5.2. El personal sea suficiente para superar los incumplimientos declarados en esta providencia; en especial para alcanzar prontamente la puesta el día del Régimen de Prima Media con prestación definida.....	140
6. La reestructuración como una de las medidas más importantes para asegurar e institucionalizar eficiencia y calidad, y enfrentar nuevos retos de la entidad	142
Anexos.....	151

1. Introducción

En consideración a que el 21 de julio de 2015 Colpensiones fue comunicada de la expedición del Auto 181 con el cual la H. Sala Novena de Revisión “resuelve la solicitud de prórroga de la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dispuesta en el Auto 259 de 2014 y se hace seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas en el proceso de la referencia frente a Colpensiones”, la entidad realizó un juicioso análisis jurídico y estadístico de su estructura. El objetivo de este análisis fue entender cómo la H. Corte había evaluado el avance de la nueva administradora respecto a las órdenes dictadas por la Sala en el proceso de revisión dentro del cual se decretó el Estado de Cosas Inconstitucional para Colpensiones. Culminado el análisis, Colpensiones consideró conveniente aportar de manera extraordinaria al proceso continuo de evaluación que la Sala hace a los informes mensuales que Colpensiones presenta, un documento que compile y consolide los avances de la entidad pero en el periodo siguiente al de su evaluación (que fue de julio a diciembre de 2014), y se escogieron como extremos cronológicos enero a julio de 2015. Siendo así, este documento es una herramienta que Colpensiones, como la nueva administradora del Régimen de Prima Media (RPM) y encargada de superar la falla estructural heredada del ISS, pone a disposición de la H. Corte, de los organismos de control, y en general de toda la ciudadanía interesada en el avance de la administración del sistema público de pensiones, y presenta una visión comparada de dos periodos específicos de tiempo.

Colpensiones es la entidad encargada de superar uno de los 9 estados de cosas inconstitucionales que hasta la fecha están vigentes en Colombia, y a lo largo de los dos años que cumple el seguimiento que realiza la Sala Novena de Revisión Constitucional, ha demostrado que ha hecho todos los esfuerzos y la debida diligencia para avanzar a buen ritmo, en la dirección correcta y sin retroceso, motivo que lleva a la administradora a proponer a la Sala que, con los resultados que ya cuenta puede avizorar la evaluación final del cumplimiento de las medidas tomadas para que la falla estructural esté superada y con ello el Estado de Cosas Inconstitucional llegando a su fin. Esto será un hito en la construcción teórico-práctica de la utilidad de esta figura pionera para el mundo, que se basa en la colaboración armónica de las Ramas del Poder Público. Los elementos pendientes que pueden encontrarse en el ejercicio de evaluación, son marginales frente al gran avance de la entidad en el otorgamiento de los derechos de los ciudadanos.

Como contexto al trabajo técnico que se ha desplegado para la elaboración de este documento, es de recordar que el Auto 181 de 2015 presenta, además de la negativa a la solicitud de suspensión a un grupo determinado de sanciones derivadas de desacatos por tutela, la evaluación del cumplimiento de las órdenes y medidas que había tomado en sus autos estructurales, es decir el Auto 320 de 2013 y el Auto 259 de 2014. Esta evaluación se agrupa en cuatro grandes bloques: (i) la presentación de informes periódicos con calidad, (ii) la calidad al contestar prestaciones pensionales y cumplir fallos judiciales (ordinarios, contenciosos y tutelas), (iii) el cumplimiento de plazos (en donde se encuentran los plazos de solicitudes de reconocimiento, y de sentencias y tutelas), y (iv) la toma de medidas necesarias para asegurar el personal y presupuesto para estar al día (fj 4 a 66, Auto 181 de 2015).

A partir de esa estructura, la Sala continúa con su análisis y profiere 11 medidas que también se agrupan en 4 grandes bloques que coinciden en gran parte con la evaluación antes realizada: (i)

medidas para superar el incumplimiento de la orden de acatamiento integral de los fallos judiciales de tutela, ordinarios y contenciosos administrativos, (ii) medidas para superar el incumplimiento de la orden de calidad de los actos administrativos, (iii) medidas para superar el incumplimiento de las órdenes de respetar los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones y los recursos administrativos formulados en contra de la entidad, y (iv) medidas para superar el incumplimiento de la orden de puesta al día del régimen de prima media en condiciones de calidad y equidad a 31 de diciembre de 2014.

El documento que a continuación se presenta, con el fin de acompañarlo al análisis de la Sala, se estructura también en cuatro bloques que responden a las líneas plasmadas por la H. Corte, pero con un leve giro en su perspectiva. Primero se abordan dos temas en los cuales aún para la Sala hay una preocupación grave (según el Auto 181 de 2015), que son (i) el grado de cumplimiento de los fallos judiciales dictados en contra del ISS y Colpensiones, donde se introducen temas relacionados con su acatamiento integral, entre otros, y (ii) la calidad en las respuestas a las prestaciones pensionales, que involucra la completitud de la historia laboral al momento de proferir el acto administrativo, las acciones tomadas para que exista una respuesta motivada, eficaz, de fondo, y congruente con lo pedido, y donde finalmente se presentan un ejercicio estadístico y unas propuestas de metodologías para medir los estándares de calidad en materia de la respuesta a los derechos pensionales, con los respectivos resultados que muestran que la entidad se encuentra en niveles altos de cumplimiento.

Luego de estos dos puntos, se mostrará el análisis de avance de la entidad en los plazos para ponerse al día en el RPM (prestaciones pensionales y recursos), donde los datos muestran que el avance de la entidad en el periodo que se observa, que es enero – julio 2015, supera al que analizó la Sala, y que incluso ya se observa que en lo que resta del año la entidad llegará a niveles superiores al 95% de los cumplimientos, lo que lleva a concluir que el núcleo de la falla estructural fue atacado eficazmente y se ha reducido a su mínima expresión, lo cual ya podría considerarse como una suerte de superación del estado de cosas inconstitucional.

Adicionalmente, el documento reporta la consolidación de avances en infraestructura y personal para lograr las metas propuestas, y finalmente presenta, después de un año de arduo trabajo, el cumplimiento de una de las medidas más interesantes que ha dado la Sala: la reestructuración de la entidad como una medida de no repetición de la situación que conllevó a la liquidación del ISS, garantizando al ciudadano respuestas con oportunidad y calidad.

Ahora, y como preámbulo para ambientar el estudio que se presenta, resulta conveniente resaltar algunos de los puntos más relevantes de este informe, algunos que la Corte no conocía y que en todo caso están orientados a las 11 medidas que dictó la Sala en el Auto 181 de 2015.

En primer lugar, es importante para Colpensiones reportar que durante el 2015 la forma de priorizar las decisiones ha debido dividirse en dos. La primera forma corresponde a las prioridades de la H. Corte, las cuales se basan en resolver las solicitudes prestacionales por niveles de vulnerabilidad (o de mínimo vital). En este sentido, se atiende primero todas aquellas solicitudes de personas a las cuales no se les ha resuelto la petición por primera vez, y después los recursos y las reliquidaciones; en este grupo también se encuentran las personas mayores a 70 años y los que

sufren de una enfermedad catastrófica. La segunda forma, conforme lo ha solicitado la Procuraduría General de la Nación (PGN), la cual considera, en su función preventiva, que para garantizar los derechos de los ciudadanos es necesario resolver no solo la solicitud de primera vez sino también sus recursos, es decir, todas las peticiones del ciudadano, con independencia de que se encuentre o no recibiendo un pago prestacional. Para atender estas dos forma de prelación se ha redistribuido el personal, y la PGN realiza acompañamiento permanente sobre el cumplimiento de los recursos de apelación, lo cual ha permitido alcanzar avances en la solución de los recursos, con el efecto también que, en muchos casos, se atienden recursos aún antes de resolver solicitudes radicadas por primera vez.

De igual manera, Colpensiones considera relevante explicar a la H. Corte que la distribución de personal y la atención de los dos frentes de decisión ya explicados inciden directamente en el cumplimiento de las medidas relativas a los plazos establecidos por esa Sala, por cuanto de no haber dedicado personal a resolver apelaciones subsidiarias, acciones de tutela adicionales y órdenes de arresto (debido a que, en la práctica, no cuenta con la protección frente a la judicialización desde enero del 2015) de manera prioritaria y, en su lugar, hubiese dedicado el personal a resolver en el siguiente orden: primero, a la atención de las solicitudes no incluidas en la nómina, y posteriormente a los recursos interpuestos en forma directa y a las reliquidaciones, la entidad hubiera estado al día en abril de 2015 en todas las solicitudes que buscan un reconocimiento prestacional pensional por primera vez, en julio de 2015 en los recursos de ciudadanos a los cuales se les negó esa solicitud, y quedarían pendientes por resolver los recursos de apelación subsidiaria de las personas que reciben algún pago de la nómina de pensionados de la entidad y algunas acciones de tutela.

En segundo lugar, como ya se comentó, este informe presenta a la H. Corte la propuesta de reestructuración de la entidad. Es necesario recordar que la H. Corte preguntó a Colpensiones en el Auto 113 de 2014 qué era necesario para evitar que la entidad tuviese los mismos problemas del ISS1 y Colpensiones respondió que con las lecciones aprendidas hasta ese momento, se había identificado que era necesario reestructurar la entidad². Colpensiones afirmó que no se trata sólo de falta de personal, sino de revisar y modelar nuevamente los procesos de la entidad para resolver todas las solicitudes prestacionales. A su vez, la H. Corte consultó los actores relevantes (Procuraduría General de la Nación, Superintendencia Financiera de Colombia, Contraloría General de la República, Ministerios de Trabajo y de Hacienda, Defensoría del Pueblo), y estos actores respondieron que estaban de acuerdo con la visión de Colpensiones: la entidad no contaba con la estructura adecuada, y era necesario reestructurarla. Finalmente, en el Auto 259 del 21 de agosto de 2014 la H. Corte avaló la reestructuración, y exhortó a la Junta Directiva (compuesta por los

¹ Auto 113 de 2014, fj 2: "Igualmente, el Tribunal le solicitó a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, que presenten informe en el que [...] (iii) efectúen las recomendaciones que encuentren pertinentes para la efectiva protección de los derechos de los usuarios del sistema general de pensiones y la no repetición de la situación de infracción iusfundamental que dio origen al estado cosas inconstitucionales verificado en este trámite."

² Informe Especial Auto 113: "Finalmente, en tercer lugar, el diagnóstico del sistema pensional del capítulo 3 sugiere la necesidad de plantear modificaciones al sistema pensional enfocadas en la cobertura, lo que implicaría que si se implementa, la entidad debe paralelamente pensar en una reestructuración para evitar la repetición de una situación de atraso en la respuesta a los derechos de los ciudadanos si se logra mayor cobertura, tanto en pensionados como en cotizantes." Página 130.

Ministerios de Trabajo y Hacienda y Crédito Público y por la Presidencia de la República) y al Departamento Administrativo de la Función Pública “para que en el marco de sus atribuciones y competencias impulsen y adopten las medidas necesarias para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones, de conformidad con la demanda de los usuarios, de manera que se garantice una atención digna y de calidad y no se repita el escenario de masiva violación de los derechos fundamentales verificada a partir del Auto 110 de 2013 proferido en el asunto de la referencia” (fj 136 a 154 del Auto 259 de 2014).

Colpensiones empezó a cumplir esta tarea en septiembre de 2014, y cumple con esta orden presentando la propuesta de reestructuración³, acorde con el cronograma⁴ presentado a la H. Corte, y luego de un año de trabajo intenso que incluye (i) una planeación estratégica, (ii) la revisión de todos los procesos y (iii) de la planta de personal, y se diseñó bajo dos lentes: asegurar a los ciudadanos respuestas (i) oportunas, y (ii) con calidad. En este marco se solicita a la H Corte que la reestructuración sea tenida en cuenta como parte de las medidas más importantes tomadas por Colpensiones para superar el atraso estructural del Régimen de Prima Media (RPM) en el momento de hacer la siguiente evaluación.

Ahora bien, la necesidad de la reestructuración muestra que la entidad tuvo que tomar decisiones de choque (entre ellas, la más importante, la contratación de 1.950 trabajadores en misión) para resolver las solicitudes de acuerdo a las metas establecidas, y con la calidad suficiente. Esto la llevó a tener que sopesar el riesgo entre cantidad (u oportunidad) y calidad, y tomar las medidas necesarias para resolver rápidamente, pero con la calidad suficiente, todas las solicitudes prestacionales. La entidad hubiese podido decidir reestructurarse primero, adecuando los procesos, la tecnología, seleccionando y capacitando a fondo el personal, para garantizar la calidad. Sin embargo, esto hubiera puesto en riesgo el cumplimiento numérico de las metas. Por esto, una decisión de tipo gerencial fue realizar de manera paralela la tarea: en la medida que iba resolviendo las peticiones también se resolvía los problemas de calidad que encontraba. Así, la entidad avanzó en las dos líneas, y con este informe especial muestra de manera consolidada los avances: cantidad (el avance total ya llega al 95% de las solicitudes de Colpensiones en agosto 31 de 2015, y al 96% sumando la represa del ISS, la cual afectó el cumplimiento de las solicitudes de Colpensiones) y calidad (en el peor de los casos, dependiendo de la metodología para medir la calidad, el 96% de los casos están resueltos con la calidad suficiente, y en el mejor en el 99%).

En tercer lugar, Colpensiones considera necesario encontrar una metodología adecuada para definir los temas de calidad. En el texto argumenta que en la administración pública la calidad es entendida como un proceso de nunca acabar (Norma ISO 9001, utilizada por varios países desarrollados). Argumenta que, por lo mismo, cuando se mide la calidad de las decisiones, siempre existe un margen de “error o inconsistencia” que es aceptable. Este margen de error se mide en sistemas pensionales como el chileno, que más allá de incluir o no indicadores de oportunidad, muestra que hay un porcentaje con problemas de calidad. Argumenta que en la administración pública se acepta este margen de “error o inconsistencia”; por esto existe la segunda instancia (recursos) para revisar decisiones. Lo importante es resolver rápidamente estos errores o inconsistencias, y esto se logra si la entidad está al día.

³ Propuesta presentada a la Junta Directiva en sesión extraordinaria informativa el viernes 25 de septiembre de 2015.

⁴ Ver IP18, sección 3.4, página 58.

En este informe especial se muestra además que Colpensiones ha hecho acercamientos a varios países y organizaciones internacionales para buscar información más adecuada sobre metodologías de medición de la calidad. También se evidencian todas las acciones que ha desplegado para asegurar la calidad, en la medida en que es un proceso constante y continuo. Finalmente, demuestra, a través de dos metodologías, que entre el 96 y el 99% de los actos administrativos han sido proferidos con la calidad suficiente.

Adicionalmente, para la nueva administradora es indispensable que, luego de todo el camino recorrido en la verificación del cumplimiento de la orden de dictar actos administrativos de calidad, se defina una medición de la calidad, para cuya construcción considera relevante invitar a la Superintendencia Financiera de Colombia. De esta manera se contará con una medida objetiva que defina un margen de error aceptable, se evitará que la calidad se evalúe con fundamento en criterios de medición que no cuentan con elementos de contraste y se cambiaría la medición de “algunos casos” por un número aceptable de error. Adicionalmente, esto evitaría que la existencia de algunos casos con problemas de calidad, genere la calificación de “connotación grave” dentro del marco de la evaluación del estado de cosas inconstitucional, máxime si se tiene en cuenta que actualmente, entre el 96% y el 99% de las decisiones fueron tomadas con calidad, es decir, existe un margen de error de 4% (que puede considerarse razonable en el caso extremo, porque no todos los cambios de decisión se deben necesariamente a problemas de calidad). De acuerdo con lo anterior, Colpensiones con los niveles de calidad señalados, respetuosamente solicita a la H. Corte evaluar el cumplimiento de esta orden como cumplimiento total.

En cuarto lugar, Colpensiones, entendiendo la orden de la H. Corte respecto a la completitud de la historia laboral, y con el fin de ir más allá de lo pedido, define dos universos diferentes con objetivos y acciones distintas. Por un lado, en la medida en que la orden de la H. Corte establece que es necesario *“(ii) garantizar que el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada al instante de proferir los actos administrativos prestacionales”* (Subrayado fuera del texto - fj 121, Auto 181 de 2015, página 26), se reportan las acciones y tareas implementadas para cumplir esta orden y garantizar la calidad de la decisión. Por otro, las labores que viene adelantando Colpensiones para actualizar la historia laboral de todos los afiliados, jóvenes o cercanos a la edad de pensión, acciones y tareas que se han venido desarrollando con el acompañamiento técnico de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Tal y como se ha explicado, y se explica en este documento, este es uno de los problemas estructurales del sistema pensional, y algunas de las soluciones dependen de Colpensiones pero otras no; de esta manera lo ha entendido la Sala y por eso es que la estructura de las órdenes dictadas en esta materia se entienden como de la categoría de las complejas. Colpensiones está trabajando sobre los dos universos que describió en el párrafo anterior, pero está priorizando el cumplimiento de la orden de la H. Corte, en la medida en que es a través de la historia laboral que se define el futuro de la persona, es decir, la solicitud pensional. En materia de resultados, este documento prueba que el trabajo para garantizar la completitud de la historia laboral en el momento de proferir el acto administrativo está desarrollado, y por consiguiente los resultados son tan importantes en la calidad de las decisiones (como ya se dijo, entre el 96 y el 99% de los actos son resueltos con total calidad).

Aquí la propuesta que surge es que el cumplimiento de la orden de la H. Corte se evalúe con la completitud de la historia laboral al momento de proferir el acto administrativo, y no de todas las historias laborales, sin querer decir con esto que Colpensiones olvide su obligación sobre la completitud de todas las historias laborales (continuando con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera), pero sí resaltando que este es uno de los retos de todo el sistema pensional, que por consiguiente necesita el concurso de otras entidades tanto públicas como privadas, y que necesita un largo camino para resolverse de fondo.

Finalmente, y en quinto lugar, está el cumplimiento de sentencias judiciales. En este punto resulta sustancial mencionar a la H. Corte que Colpensiones ha enfrentado uno de los retos más interesantes y complejos de todo el proceso de resolución de la falla estructural. Ello es así porque uno de los fenómenos donde la falta de eficacia del ISS se acentuó fue en esta materia. La falta de información y su dispersión en todo el país, hizo que la liquidadora del ISS solo pudiera entregar de manera oficial a Colpensiones un universo de 11 mil sentencias pendientes de cumplir, cifra que por la diligencia de la entidad y la misma participación de los ciudadanos ya sobrepasa las 50 mil.

Con las sentencias que Colpensiones ha recibido ya condenándola como sucesora procesal, esa cifra ya ha llegado en el corte de julio de 2015 a 110 mil, y de este universo ya se han cumplido 89 mil (a agosto 2015), universo que en un 99,6% está ingresado a nómina. La comparación de las pendientes en el periodo que se presenta refleja una disminución de las 53 mil pendientes que menciona la Sala en su Auto 181 de 2015, a 27 mil, un avance progresivo y supremamente importante dada la dificultad que representa la atención de estas sentencias, pues como se ha mencionado y lo ha comprendido el Alto Tribunal Constitucional, las sentencias surten un proceso de alistamiento que tiene un componente exógeno que se está cumpliendo con toda la intensidad y la aplicación profunda de las medidas que la Corte ha dispuesto, medidas que involucran no solo a la entidad sino a los agentes externos. En todo caso, este informe especial probará que las sentencias que tienen posibilidad material tanto para el alistamiento como para el cumplimiento y en efecto para su inclusión en nómina se terminarán de cumplir en los meses próximos. Desde esta óptica y en cuanto hace relación a lo que está bajo el control de la entidad, Colpensiones respetuosamente solicita a la H. Corte evaluar la orden de cumplimiento de sentencias en grado de cumplimiento alto.

En suma, este documento presenta los avances entre enero y julio 2015 (y en algunos puntos a agosto), es decir, avances después de la fecha que fue usada por la Honorable Corte para evaluar el cumplimiento de las órdenes, y muestra las medidas ya implementadas y las que se están implementando relacionadas con las medidas del Auto 181 de 2015.

Con estos resultados, y como ya se ha dicho en varios aspectos de esta introducción, Colpensiones solicita respetuosamente revisar el grado de los cumplimientos hasta ahora logrados. El cuadro 1 (ver Capítulo 1 – Cuadro 1) presenta una síntesis de estos cumplimientos a lo largo de los diferentes autos estructurales, y en especial muestra una comparación entre los porcentajes y cifras utilizadas por la H. Sala en el Auto 181 de 2015 y los que Colpensiones presenta con este informe con el fin de evidenciar el progreso de la entidad en la superación de la falla estructural.

En este punto resulta conveniente, en aras de lograr una modelación a la evaluación en el proceso de revisión, solicitar muy respetuosamente a la H. Sala que analice el momento cuantitativo y cualitativo en el cual Colpensiones, en lo que corresponde a su alcance, habrá logrado superar la falla estructural que dio origen al estado de cosas inconstitucional; esto es, evaluar basada en las cifras, pero también en los porcentajes de avance, medida que representa una proporción estadísticamente válida y que de mejor manera muestra los esfuerzos para la superación. Colpensiones es consciente que preocupa a la H. Corte la existencia de un número de ciudadanos esperando una respuesta. Sin embargo, también invita a que se considere, a partir de la construcción de más de una década de lo que se ha denominado estado de cosas inconstitucional que la intervención del máximo tribunal constitucional tiene como fin la corrección de las fallas estructurales del Estado y, en ese orden de ideas, se podría arribar a la conclusión que cuando los fundamentos fácticos son profundamente inferiores a los que originan la decisión de intervención profunda, se puede adoptar la decisión de superación y avanzar en otros escenarios de intervención.

Para concluir con esta introducción, una vez más se quiere reiterar el agradecimiento a la Sala Novena de Revisión Constitucional y al Magistrado Ponente en este especial proceso de revisión. La comprensión del diálogo interactivo entre las instituciones involucradas, destacando los organismos de control, es lo que ha permitido llegar al punto de avance progresivo que este informe presenta y que, comparado con otros procesos similares, representa un ejemplo de cómo la profunda intervención ha sido útil.

Capítulo 1 – Cuadro 1. Resumen cumplimientos

Orden	Auto 320/2013 (diciembre 19 de 2013)	Auto 259/2014 (agosto 21 de 2014)	Auto 181/2015 (Mayo 13 de 2015)	Avances para evaluar el cumplimiento en el Auto 181 de 2015 (basados en general en el IP18 con datos de diciembre de 2014)	Avances a 31 de julio 2015	Solicitud
Cumplimiento de la orden de presentar informes periódicos de calidad	Cumplimiento	Cumplimiento	Cumplimiento en grado total	Informes presentados: IP1 a IP18, Informe especial de calidad, Informe respuesta al Auto 113 de 2014 donde se presenta la necesidad de reestructuración, informe de solicitud de nuevas medidas y plazos, entre otros.	Durante 2015 se han entregado IP19 a IP26	Mantener cumplimiento en grado total
Cumplimiento de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante ISS	Incumplida parcialmente	Cumplimiento	No aplica por cumplimiento	No aplica por cumplimiento	No aplica por cumplimiento	Mantener cumplimiento en grado total
Cumplimiento del plazo para contestar peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones	No evalúa	Incumplimiento	Cumplimiento parcial en grado medio	Número importante de peticiones (72.478), aumento en los vencimientos, y en perjuicio de la priorización (fj 21, 22 y 28).	Número de peticiones por resolver: 49.587, con avance del 95%. Se pasa del 90% al 95% de avance	Aumentar a cumplimiento parcial en grado alto
				Número elevado de recursos fuera de término (fj 28)	Ajustes en la priorización: todos los riesgos han disminuido, y en mayor proporción pensión de invalidez y sobrevivientes Disminución en vencimientos, especialmente los no relacionados con una sentencia Disminución del 31%, pasando de 39.547 a 27.256 en julio de 2015	
Cumplimiento de los plazos dispuestos en el Auto para acatar las <u>sentencias de tutela proferidas en contra del ISS o Colpensiones.</u>	Incumplida parcialmente	Incumplimiento Parcial	Cumplimiento parcial en grado alto	Resuelto de fondo 160.000 (90%) y gestionado el 5%, lo que implica un avance del 95% (fj 29) 18.605 tutelas pendientes de acatamiento (fj 30)	Resuelto de fondo 199.998 (92%) y gestionado el 4%, lo que implica un avance del 96% (IP26, capítulo 4) 18.252 tutelas pendientes de acatamiento (IP26, capítulo 4) de las cuales 8.424 son se están gestionando con jueces y ciudadanos con las instrucciones emitidas en el Auto 181	Mantener el cumplimiento en grado alto
Cumplimiento de los plazos dispuestos para acatar <u>las sentencias ordinarias y contencioso administrativas</u> que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica.	Incumplimiento	Incumplimiento	Cumplimiento parcial en grado bajo	Número elevado de fallos por acatar (53.878) (fj 39 y 40)	Número bajo de fallos por acatar (27.563)	Aumentar a cumplimiento parcial en grado alto
				No existe certeza sobre el sentido de los actos administrativos (fj 39 y 40) Falta de cifras de mayores de 70 años y enfermedades catastróficas (fj 39 y 40)	Pruebas de que si existe certeza en el sentido de los Actos Administrativos 2.842 sentencias de mayores de 70 cumplidas, y de las 531 pendientes 496 gestionadas; y sobre las enfermedades catastróficas, aunque ya existe la radicación, desde octubre se reportarán datos de avance	

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Su futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

Carrera 10 No 72 – 33 Torre B Piso 11 – Bogotá /Línea Nacional 01 8000 41 09

Orden	Auto 320/2013 (diciembre 19 de 2013)	Auto 259/2014 (agosto 21 de 2014)	Auto 181/2015 (Mayo 13 de 2015)	Avances para evaluar el cumplimiento en el Auto 181 de 2015 (basados en general en el IP18 con datos de diciembre de 2014)	Avances a 31 de julio 2015	Solicitud
Análisis del grado de cumplimiento de la orden de proferir actos administrativos de <u>calidad</u> al contestar las peticiones prestacionales	Incumplimiento	Incumplimiento	Cumplimiento parcial en grado medio	Completitud en la historia laboral <u>al momento de proferir el acto administrativo</u> , falta de presentación de propuestas de trabajo con otras entidades del estado, falta de atención a requerimientos de la Superfinanciera (fj 60)	Avances y planes de acción sobre la completitud de las historias laborales, tanto de Colpensiones como de otras entidades, todo con acompañamiento de la Superfinanciera	Aumentar a cumplimiento en grado total
				Ausencia de la información necesaria para resolver (fj 60)	Implementación de tecnología para contar con la información completa (módulos de trámites internos y externos), 136.284 trámites internos entre enero y julio 2015, y 18.474 trámites externos	
				Ausencia de acatamiento de los precedentes jurisprudenciales relacionados con la unificación y actualización de las cotizaciones y los períodos causados para efectos pensionales (fj 60)	Ya se aplica el precedente jurisprudencial de mora patronal. Además, aplicación de otros precedentes solicitados por la H. Corte y los organismos de control	
				"Algunos" actos administrativos con inconsistencias de acuerdo con los entes de control	Problemas de calidad bajos: entre 1,5% y 4% de los actos administrativos proferidos, medidos con la metodología de recursos que cambian la decisión, o de 1,6% de los actos administrativos proferidos, medida con la metodología de quejas en la PGN, en la Defensoría y en la Superfinanciera. Se presenta la definición de calidad en la administración pública (es un proceso de mejora continua), y una propuesta de medición de la calidad	
Cumplimiento de la orden de tomar las medidas necesarias para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad fueran suficientes para satisfacer las metas propuestas.	Incumplimiento	Incumplimiento Parcial	Cumplimiento parcial en grado Alto	Asignación de \$118.820 millones de pesos para el desatraso del RPM desde octubre 2012 a diciembre 2014	Asignación adicional de \$112.955 millones de pesos para el desatraso del RPM en el 2015	Aumentar a cumplimiento en grado total
				1.530 personas más para cumplir las metas desde octubre 2012 a diciembre 2014	420 personas adicionales para cumplir las metas en el 2015	

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Su futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

Carrera 10 No 72 – 33 Torre B Piso 11 – Bogotá /Línea Nacional 01 8000 41 09

2. Cumplimiento de los plazos para acatar las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que condenaron al ISS o Colpensiones al reconocimiento y pago de una prestación económica

QUINTA, SÉPTIMA Y OCTAVA MEDIDAS

Análisis de la H. Corte en el Auto 181.

Sobre el cumplimiento de los plazos para acatar sentencias, el fj. 39 señala: “39. En esta oportunidad, la Corte observa que en el IP18 de enero de 2015 la entidad reporta (i) 92.651 sentencias condenatorias identificadas; (ii) 69.792 fallos alistados y entregados al área de cumplimiento; (iii) 43.899 actos administrativos proferidos; (iv) 38.034 actos administrativos notificados y; (v) 38.773 actos administrativos ingresados a nómina. Entonces, a partir de estos datos la Sala encuentra que aún restan por cumplir 53.878 sentencias”, y se aclara en su nota de pie de página No. 6, que “La Sala únicamente toma como sentencias acatadas las que han sido incluidas en nómina. Colpensiones no aportó información sobre el sentido de los 43.899 actos administrativos proferidos.”

Y, con base en esos cinco puntos, la Sala concluye que declarará un “cumplimiento parcial en grado bajo” en la orden de plazos para acatar las sentencias, por cuatro razones especiales. Así explica la Corte las razones: “40. Si bien en este último corte de seguimiento la Sala aprecia un incremento aceptable en los esfuerzos de Colpensiones para atender la orden bajo estudio, declarará un cumplimiento parcial en grado bajo en tanto (i) aún se encuentran pendiente de cumplimiento un número elevado de fallos judiciales; (ii) no existe certeza sobre el sentido de los actos administrativos proferidos por Colpensiones; (iii) en los Autos 320 de 2013 y 259 de 2014 la Corte ordenó la priorización en el acatamiento de estos fallos dado el tiempo de espera (procesos administrativo y judicial) que han soportado los afiliados del ISS y Colpensiones y; (iv) la entidad no aportó cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden de priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años.”.

Analizado de esa manera el avance de la administradora, posteriormente, en el acápite “IV. Medidas procedentes ante los incumplimientos verificados en esta providencia”, subsección “Medidas para superar el incumplimiento de la orden de acatamiento integral de los fallos judiciales de tutela, ordinarios y contenciosos administrativos.” (fj. 125 a 140), la Sala dispone de cuatro medidas especiales orientadas a lograr un avance en el cumplimiento de sentencias: la primera medida que en el Auto 181 se numera como “quinta” (fj. 125), está dirigida a Colpensiones -otorga un mes para que se inicien las acciones para cumplirla- y reitera parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden segunda contenida en el fundamento jurídico 118 ordinales (vii) a (x) de la parte motiva de esa providencia.⁵

⁵ fj 118 Auto 259 de 2014: “ [...] (vii) flexibilizar y agilizar intensamente el proceso de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos; (viii) solicitar a los usuarios únicamente los documentos que por ley le son exigibles para la respuesta de las solicitudes prestacionales o el cumplimiento de los fallos judiciales; (ix) iniciar de oficio el trámite de cumplimiento de fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación

La segunda medida, que en el Auto 181 se numera como “sexta” (fj. 126 a 130), está dirigida a los jueces de la República para que al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones, por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron cumplir una sentencia judicial ordinaria o contencioso administrativa, o la sentencia de tutela hubiere ordenado la contestación de un derecho de petición que solicitó el cumplimiento de la misma, observen un procedimiento especial en el tratamiento del incidente de desacato.

La tercera medida, que en el Auto 181 se numera como “séptima”, está dirigida a Colpensiones - otorga dos meses para cumplirla- y se estructura con el fin de realizar un diagnóstico con el fin de razones alegadas por los usuarios de Colpensiones al demandar los actos administrativos prestacionales y, con base en eso, revisar el modelo interno de decisión y realizar los ajustes necesarios; en esta misma medida -con el término de un mes para iniciar las acciones pertinentes- solicita a la administradora para que se cumplan seis puntos en particular: (i) cumplir de manera integral los fallos judiciales que condenaron a la entidad al reconocimiento y pago de una prestación económica; (ii) reducir significativamente la interposición de procesos ejecutivos por el no pago de retroactivos, intereses moratorios, costas y agencias en derecho; (iii) dictar instrucciones a los profesionales del derecho encargados de la defensa judicial de la entidad, encaminadas a respetar lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007, especialmente los numerales 1, 2, 6 y 13;⁶ así como para prevenir la incursión de las faltas disciplinarias contenidas en el artículo 33 de la misma legislación, especialmente las consagradas en los numerales 2 y 8⁷ y (ver Anexo 1) ; (iv) estudiar la posibilidad de dictar instrucciones que permitan la terminación anticipada de los procesos que cursan actualmente en la jurisdicción ordinaria, en los eventos en que advierta procedente acoger las pretensiones de la demanda.

Finalmente la cuarta medida que en el Auto 181 se numera como “octava”, dispone que aún debe continuarse con el incidente de desacato en contra del Presidente de Colpensiones (iniciado en el Auto 259 de 2014), por cuanto, en criterio de la Sala, el incumplimiento de los fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones continúa teniendo una connotación grave.

económica tan pronto quede en forme la providencia, incluso si su acatamiento no ha sido objeto de acción de tutela o proceso ejecutivo y; (x) realizar ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y los jueces ordinarios de la especialidad laboral, las solicitudes, recomendaciones o requerimientos procedentes para agilizar el trámite de cumplimiento de sentencias judiciales y remover los obstáculos estructurales y concretos presentes en dicho trámite.”

⁶Ley 1123 de 2007, Art. 28: “Son deberes del abogado:

1. Observar la Constitución Política y la ley.
2. Defender y promocionar los Derechos Humanos, entendidos como la unidad integral de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y de derechos colectivos, conforme a las normas constitucionales y a los tratados internacionales ratificados por Colombia [...]
6. Colaborar leal y legalmente en la recta y cumplida realización de la justicia y los fines del Estado [...]
13. Prevenir litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos.”

⁷ Ley 1123 de 2007, Art. 33: “Son faltas contra la recta y leal realización de la justicia y los fines del Estado:

[...]2. Promover una causa o actuación manifiestamente contraria a derecho [...]

8. Proponer incidentes, interponer recursos, formular oposiciones o excepciones, manifiestamente encaminados a entorpecer o demorar el normal desarrollo de los procesos y de las tramitaciones legales y, en general, el abuso de las vías de derecho o su empleo en forma contraria a su finalidad.”

Colpensiones encuentra que de las cuatro anteriores medidas dos están en cabeza de la entidad (la medida “quinta” y la “séptima”); una está dirigida a los jueces de la República; y otra se relaciona con sostener el incidente de desacato en contra del Presidente de la entidad.

Siendo así las cosas, a continuación se explicará qué acciones ha tomado la entidad para acatar las medidas que están dirigidas a ella y cómo, luego del período de evaluación realizado por la H. Corte, que fue de julio a diciembre 2014, la entidad ha llegado a avances superiores en el período de tiempo que este informe especial reporta, que es de enero a julio de 2015, dando así continuidad a la evaluación que la Sala lleva a cabo.

Todo lo anterior se expone en el marco de las cuatro principales razones que la Sala señaló en el fj. 40 antes citado, con lo cual se demostrará que:

- i. Los fallos judiciales pendientes de cumplimiento a la fecha ya no son un número elevado.
- ii. Sí existe certeza sobre el sentido de los actos administrativos proferidos por Colpensiones;
- iii. Ya existe una priorización en el acatamiento de los fallos dado el tiempo de espera (procesos administrativo y judicial) que han soportado los afiliados del ISS y Colpensiones, tal como lo disponen los autos 320 de 2013 y 259 de 2014;
- iv. Se aportan cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden de priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años.

De todas maneras, Colpensiones es consciente que el cumplimiento de sentencias es uno de los que debe continuar afrontando para supera el Estado de Cosas Inconstitucional. Aún subsisten problemáticas que la entidad, en su debida diligencia, ha identificado y está tomando las medidas necesarias para superar.

2.1. Consideraciones sobre la primera razón expuesta por la Sala. Los fallos judiciales pendientes de cumplimiento por parte de Colpensiones que condenaron al ISS o Colpensiones ya no son un número elevado

Las cifras que se presentan, resultado de todas las acciones que se han tomado desde que se venció el plazo del 31 de diciembre de 2014 y hasta el 31 de julio de 2015⁸ permiten concluir que el trabajo en materia de cumplimiento de los fallos ya no se puede considerar elevado; el avance que se ha logrado es superior al que evaluó la Sala Novena en el Auto 181 de 2015, producto de la diligencia que la entidad ha reportado en sus diferentes informes periódicos y que en este informe especial se recoge.

En efecto, en el fj 39, basado en datos del IP18,⁹ la diferencia entre las sentencias identificadas (92.561) y las incluidas en nómina (38.773) a diciembre 31 de 2014, y encuentra que esta diferencia es de 53.778. Esto implica que de las identificadas hace falta por resolver el 58%, entendiendo que resueltas se refiere a incluidas en nómina.

⁸ Plazo que como se ha mencionado es el que sigue al evaluado por la Sala en el Auto 181 de 2015.

⁹ Ver IP18, sección 5.1, Cuadro 1, página 71.

Antes de comparar con los datos a julio y a agosto de 2015, es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, no todas las sentencias identificadas y resueltas se incluyen en nómina. Para el mes de diciembre 2014, 1.317 sentencias se pagaron efectivamente por otros medios (por ejemplo, embargos o mandamientos de pago), y por eso no se incluyen en las sentencias incluidas en nómina de los IPs. Esto quiere decir que las identificadas que entrarían a nómina no son 92.651 sino 91.334. La diferencia no sería entonces de 53.778 sino de 52.561, lo que implica que el porcentaje pendiente no es de 58% sino de 57%, de todas maneras alto de acuerdo con la evaluación de la H. Corte.

Sin embargo, como se profundiza en la explicación dada en el IP25, no todas las sentencias pueden ser incluidas en nómina inmediatamente.¹⁰ La razón es que cada mes Colpensiones debe correr un proceso de liquidación de nómina de todas las prestaciones. Debe liquidar nuevamente más de 1.200.000 pensiones, incluir sus novedades (descuentos de créditos por libranzas, traslados de EPS, beneficiarios y estudiantes, verificación de supervivencia contra la Registraduría, cruce con fondos privados para evitar posibles pensiones dobles, liquidación de los aportes a salud, cambios de banco, etc., y terminar con la generación de salidas a los bancos, dispersión de los recursos, envío de los recursos, entre otros), y en este proceso se incluyen las sentencias que se deben incluir en nómina. Este proceso es automático, con el fin de evitar errores y posibilidades de manipulación o corrupción. Dado que se trata de más de 1.200.000 prestaciones, este proceso se inicia el día 14 de cada mes, y se extiende hasta el final del mes. Por consiguiente, no todas las sentencias resueltas ese mes se incluyen en nómina ese mes.

Esto implica que una mejor medida para saber cuántas de las sentencias identificadas y resueltas ingresaron a nómina es hacer la diferencia entre las identificadas en un mes y las ingresadas a nómina en el mes siguiente. Por esto, en este caso, las ingresadas a nómina no serían 38.773 sino 42.520.¹¹ Usando este dato como las incluidas en nómina, las faltantes no serían 53.778 sino 48.814, lo que es un porcentaje de 53%. En suma, refinando los cálculos con las claridades descritas, en diciembre de 2014 a Colpensiones le faltaba resolver 48.814 sentencias, o el 53% del total de sentencias identificadas. Es con este dato, ya ajustado, que la H. Corte calificó el cumplimiento en sentencias como de grado bajo.

Haciendo el mismo cálculo para el mes de julio de 2015, con ingreso a nómina, los resultados son los siguientes: se identifican 110.605 sentencias; se han proferido 83.042 actos administrativos de cumplimiento, y de estos 2.078 no se ingresan a nómina, es decir se pagaron de otra manera (por ejemplo, embargos o mandamientos de pago). De los actos administrativos que son susceptibles de incluir en nómina, se han incluido 80.964 (que se reportan en el mes siguiente, IP26). De esta manera, en julio 2015 la diferencia entre las identificadas y las incluidas en nómina, haciendo los ajustes al cálculo, es de 27.563 sentencias que falta por resolver e incluir en nómina, lo que implica un porcentaje de 25% que aún falta por resolver e incluir en nómina.

En conclusión, frente al dato agregado, mientras en diciembre de 2014 faltaba por resolver e incluir a nómina 48.814 sentencias, lo que equivale a un 53% del total de sentencias, en julio de 2015 falta por resolver e incluir en nómina 27.563 sentencias, es decir el 25%. Es decir que

¹⁰ Ver IP25, sección 5.4.7, página 84.

¹¹ El dato de ingresados a nómina es el reportado en el IP19, con datos a enero 31 de 2015. Ver IP19, sección 5.1, cuadro1, página 68.

mientras a diciembre 31 de 2015 se había cumplido e ingresado a nómina el 47% del total de sentencias, a julio 31 de 2015 se ha cumplido e ingresado a nómina el 75%. Esto representa un importante avance en la materia para el período objeto de este informe del año 2015.

Ahora bien, en los IPs Colpensiones reporta las sentencias divididas en cuatro (4) grupos: las entregadas por el ISS, las encontradas por Colpensiones en los expedientes del ISS (y que el ISS no tenía inventariadas), las sentencias que reportan los abogados externos de Colpensiones, y las que radican los ciudadanos a través de PQRS.

Por otro lado, siempre ha reportado las diferentes etapas para acatar una sentencia. Las identificadas, las alistadas, las resueltas, y luego las notificadas y las incluidas en nómina. De estas etapas es necesario resaltar varios puntos. Por un lado, mientras que las resueltas, notificadas e incluidas en nómina dependen completamente de la labor de Colpensiones, las alistadas dependen también de variables exógenas, tal y como se ha reportado. En particular, dependen del estudio de seguridad, en donde un actor importante son los jueces de la República. Frente a esto, tanto Colpensiones como la misma H. Corte (sólo en el Auto 181 están las órdenes a instancia del incidente de desacato y del trámite de cumplimiento para que los jueces acompañen a Colpensiones en conseguir la información y así remover la barrera) han implementados diferentes medidas. Como se verá más adelante (y está anexo – ver Anexo 2) Colpensiones y el Consejo Superior de la Judicatura firmaron un convenio a través del cual se busca la colaboración armoniosa para el desarchivo de sentencias, y ya Colpensiones está distribuyendo a nivel nacional un boletín donde está dando a conocer de forma masiva estas órdenes dispuestas por la Sala (ver Anexo 3).

Por otro lado, tal y como se dijo arriba, la inclusión en nómina depende de un proceso automático complejo que toma casi la mitad de cada mes. Por eso es importante hacer la comparación con inclusión en nómina del mes siguiente. Desde el IP25 Colpensiones viene reportando que de las resueltas el mes anterior, se incluyen por encima del 99,5% en nómina en el mes siguiente. Esto muestra la debida diligencia desde que se profiere el acto administrativo que acata la sentencia. Lo mismo pasa con la notificación: las que se resuelven en un mes, siguiendo los términos legales se notifican en el mes siguiente.

Dadas estas aclaraciones, en lo que continúa de este punto Colpensiones solicitará muy respetuosamente al Alto Tribunal, que reformule su modelo de seguimiento. Para esto se expone cómo se entendería el avance bajo el lente de la Sala conocido en el Auto 181 de 2015, y a modo de comparación se da a conocer la propuesta de Colpensiones la cual tiene un grado de detalle más profundo que permite una comprensión más idónea de la esta problemática que ha enfrentado la entidad.

2.1.1. Solicitud de reformulación al modelo de seguimiento de la orden de acatar los fallos judiciales que condenaron al ISS o a Colpensiones a reconocer una prestación económica pensional

Como se acaba de mencionar, muy respetuosamente se solicita a la Sala Novena de Revisión que, entendido este tema como uno de los que ahora marcan la pauta en el estudio del Estado de Cosas Inconstitucional en el caso de Colpensiones, se reformule el modelo de seguimiento de la orden de acatamiento de fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones.

La propuesta va en el sentido de hacer una separación sustancial dentro de la comprensión de esta falla estructural. Así las cosas, y tal como sucedió en su oportunidad con la herencia del ISS relacionada con prestaciones pensionales (herencia que fue declarada resuelta por Colpensiones según el Auto 259 de 2014) que se estudió de manera separada de las peticiones atrasadas que se interponen ya directamente en Colpensiones,¹² la propuesta de la administradora es conservar esa misma metodología: separar el cumplimiento de los fallos que condenaron al ISS, del cumplimiento de los fallos que condenan a Colpensiones.

Esta separación está sustentada en los siguientes argumentos prácticos:

- A. Frente a los fallos judiciales que condenaron al extinto ISS: (i) ¿qué fallos que condenaron al ISS Colpensiones conoció oficialmente (se entregaron inventariados por la entidad encargada de la liquidación) y cuál es su estado de avance? y, (ii) ¿cuáles fallos que condenaron al ISS, Colpensiones no conoció oficialmente (nunca se entregaron inventariados por el ISS en L. como era su obligación) pero se encontraron en los expedientes del ISS? Y, por otro lado, existen otros que, o se reciben directamente por los ciudadanos angustiados por el paso de los años sin que hubieren tenido una respuesta del ISS, o se han recolectado en diferentes despachos judiciales en un ejercicio extraordinario de diligencia y respeto por cumplir con los derechos de los ciudadanos (este ejercicio ha requerido un esfuerzo de personal y recursos importantes de la defensa judicial de la entidad a la que se ha dado la instrucción de que hagan recorrido por los despachos buscando que sentencias se tienen sin cumplimiento del ISS, asunto que como se ha dicho se ha considerado como extraordinario de la entidad en procura de evitar más judicialización por acciones de tutela de cumplimiento de sentencias y por encima de eso dar solución a los derechos de ciudadanos que han esperado varios años para que su derecho se materialice); y ¿cuál es el estado de avance en el cumplimiento de este grupo específico de fallos que son los que además soportan las barreras de desarchivo de los mismos para la verificación de su veracidad?
- B. Dado que las etapas de resolución de las sentencias se pueden dividir en dos fases: la primera, de alistamiento, que depende de lo que la técnica económica llama “variables exógenas”, es decir, variables que no están completamente bajo el control de quien ejecuta la política pública (en este caso la política pública es el acatamiento de las sentencias), como por ejemplo el desarchivo de las sentencias por parte de la rama judicial (y sobre las cuales tanto Colpensiones como la misma H. Corte han actuado), y la segunda de resolución de las alistadas, notificación e inclusión en nómina, fases que están enteramente en manos de la entidad, ¿cuáles son los avances en estas dos etapas?

Colpensiones considera adicionalmente, que, que dado que en la etapa de alistamiento no solo interviene la entidad sino otros actores y entidades, cumplir con la etapa de alistamiento puede considerarse como una orden compleja.¹³

¹² Atraso generado por la atención prioritaria que se dio a la repesa del ISS y al incremento inesperado de peticiones insolutas tal como se pudo comprobar en el actual proceso de revisión.

¹³ Sobre las ordenes complejas en materia de ECI, lo siguiente ha dicho el alto tribunal “*Para la Corte, las ‘órdenes complejas’ son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y*

Con esta separación la Sala y la entidad podrán discernir la problemática, verificar los avances en uno y otro segmento y focalizar las medidas.

Pero antes de avanzar en la propuesta descrita y ver sus resultados estadísticos, primero se expone a la Sala cómo ha avanzado la entidad, desde el 31 de diciembre de 2014 al 31 de julio de 2015 (fecha de corte de este informe especial), siguiendo el análisis que hizo en el Auto 181 de 2015, esto es: verificar del total de las sentencias identificadas las incluidas en nómina en el periodo antes mencionado sin realizar la mencionada segmentación sino tomando las cifras consolidadas y, a esto, se le sumará una precisión estadística. A partir de ese ejercicio se pasará entonces a explicar la propuesta.

1. Ejercicio preliminar: Avance de Colpensiones siguiendo la metodología de evaluación del Auto 181 de 2015, en materia de cumplimiento de sentencias

Tal como se citó al principio de este capítulo, la Corte observa que en el IP18 de enero de 2015¹⁴ la entidad reporta (i) 92.651 sentencias condenatorias identificadas; (ii) 69.792 fallos alistados y entregados al área de cumplimiento; (iii) 43.899 actos administrativos proferidos; (iv) 38.034 actos administrativos notificados y; (v) 38.773 actos administrativos ingresados a nómina. Entonces, a partir de estos datos la Sala encuentra que aún restan por cumplir 53.878 sentencias (ejercicio matemático de restar el número de cumplimientos de sentencias incluidas en nómina de las sentencias identificadas), cifra esta última que considera la Sala como elevada y por lo tanto grave, situación que conduce a sostener el incidente de desacato en contra del Presidente.

Utilizando esa misma metodología se podría entonces afirmar que Colpensiones, en el IP25 de agosto de 2015 (que reporta datos de julio de 2015), tiene (i) 110.605 sentencias condenatorias identificadas; (ii) 97.368 fallos alistados y entregados al área de cumplimiento; (iii) 83.042 actos administrativos proferidos; (iv) 70.113 actos administrativos notificados y; (v) 69.969 actos administrativos ingresados a nómina¹⁵. Entonces, a partir de estos datos se supondría que aún restan por cumplir 40.636 sentencias (ejercicio matemático de restar el número de cumplimientos de sentencias incluidas en nómina de las sentencias identificadas), como se muestra en el Cuadro 1 a continuación (ver Capítulo 2 – Cuadro 1).

llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública” (Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003, MP Manuel José Cepeda Espinosa). Así, en materia de cumplimiento de las sentencias que condenaron al ISS, en el transcurso de la intervención constitucional que ha hecho la Sala Novena de Revisión, ha requerido del apoyo de los ciudadanos y de los jueces de la república; a estos últimos la H. Corte ha dado instrucciones precisas sobre el tratamiento que debe darse a las tutelas que traten sobre el cumplimiento de sentencias en el trámite del incidente de desacato y aún más allá, en el trámite de cumplimiento que debe observarse en cualquier punto de la acción de tutela con el fin de lograr la satisfacción del derecho violado, para remover las barreras que tenga la entidad para cumplir el fallo de tutela, cuando estas no dependan de su resorte funcional (ver Auto 181 de 2015, fj.126- 130).

¹⁴ Los datos del IP18 de enero de 2015 reporta datos consolidados de diciembre 2014.

¹⁵ El dato de la nómina presenta la particularidad explicada en el IP25 subsección 5.4.7. Ingreso de actos administrativos para dar cumplimiento a una sentencia en la Nómina de Pensionados, y ya se explicó en este documento.

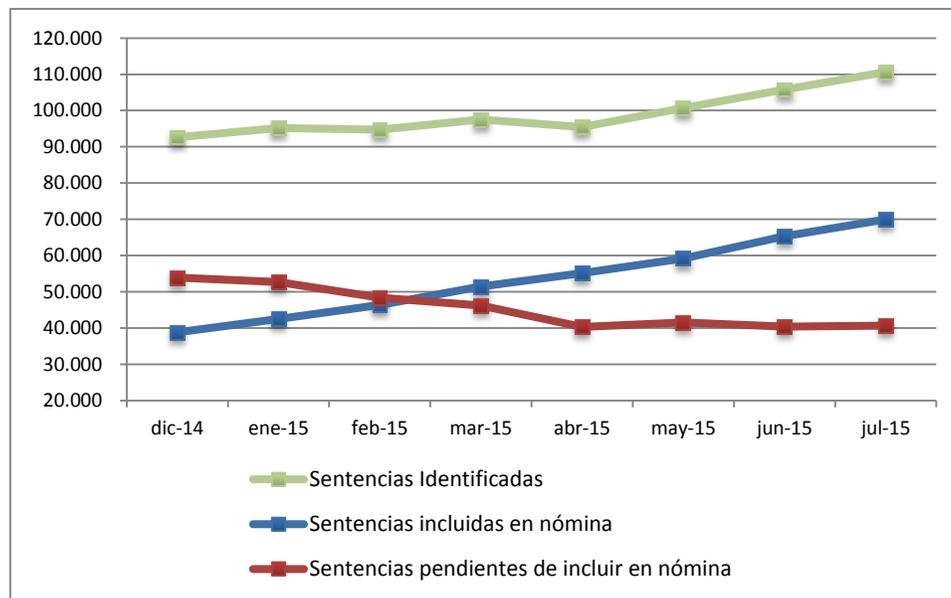
Datos tomados del IP25: Capítulo 5.1 - Cuadro 1. Estado de las cosas en las tres fases del proceso de cumplimiento de fallos condenatorios que ordenan el reconocimiento de una prestación, página 72., y Capítulo 5.4.7. Ingreso de actos administrativos para dar cumplimiento a una sentencia en la Nómina de Pensionados, página 84.

Capítulo 2 - Cuadro 1. Comparativo de sentencias de reconocimiento (ingreso a nómina con corte al mes)

Estado	dic-14	jul-15	Variación
Identificadas	92.651	110.605	19%
Alistadas	69.792	97.368	40%
Cumplidas	43.899	83.042	89%
Ingresadas a nómina	42.520	80.964	90%
Pendientes (Identificadas - Ingresadas a nómina)	50.131	29.641	-41%
Cumplidas que no deben ingresar a nómina	-1.317	-2.078	
Pendientes excluyendo las que no ingresan a nómina	48.814	27.563	-44%

Bajo este análisis, la administradora muestra un avance significativo, pues estadísticamente se advierte que (i) pese a que el número de fallos condenatorios se eleva, y en parte debido a radicaciones de los ciudadanos de sentencias del ISS que el ISS no entregó y que Colpensiones no conoce, aunque, como se dijo arriba, los abogados externos de Colpensiones también los están buscando en los juzgados (ii) el número de los pendientes por cumplir se reduce. Obsérvese el gráfico 1, partiendo de diciembre de 2014, la línea azul que representa las sentencias incluidas en nómina tiene una tendencia creciente mes a mes en el año 2015, mientras que la línea roja que representa las sentencias pendientes presenta un decrecimiento constante (ver Capítulo 2 – Gráfico 1). Esto muestra también que lo que está en lo que está manos de la entidad hay avances significativos. En este momento, más del 99,5% de las sentencias resueltas en un mes se incluyen en nómina el siguiente mes.

Capítulo 2 - Gráfico 1. Avance según el análisis de la H. corte: fallos condenatorios vs. Incluidos en nómina
Auto 181 de 2015 – fj. 39



Sin embargo, frente a este modelo de seguimiento que ha venido realizando la H. Corte, debe hacerse una precisión sustancial para que el análisis arroje datos que con más acierto muestren el estado de las cosas, tal y como se describió arriba.

En el auto 181, el dato que toma la Sala para llegar a la conclusión de que hacen falta 53.878 fallos judiciales por acatar, como ya se dijo es el resultado matemático de restar las sentencias que se identifican al mes de diciembre de 2014 (IP18) que es de 92.651, a las sentencias que en ese mismo IP18 se declaran como incluidas en nómina que es de 38.773.

Sin embargo, esta resta no resulta consistente por lo siguiente: los datos de sentencias “incluidas en nómina” del IP18 (tal como ha sucedido con todos los IPs, y que en el IP25 se explica con mayor claridad¹⁶) no toma el mes de corte de diciembre de 2014 -como sí se hace para la identificación de las sentencias-, sino el mes de noviembre de 2014; esto es lo que se denomina “mes caído” o “mes atrasado” fenómeno que se da en inclusión en nómina, y en las notificaciones, donde los actos administrativos que se expiden en un mes se notifican e incluyen en nómina en el siguiente por términos legales y por razones del procedimiento de pago en los bancos. La explicación más detallada está arriba.

Siendo así, no resulta adecuado para determinar el número de sentencias cumplidas, restar de las “sentencias identificadas” al corte de diciembre de 2014, las “incluidas en nómina” en ese mismo mes, pues aquellas corresponden a las “sentencias identificadas” y resueltas en el mes inmediatamente anterior al del corte, para el caso noviembre 2014, en tanto que sobre el giro de la nómina, se dará en el transcurso del mes siguiente. Esta observación Colpensiones la ha puesto de presente en cada uno los IP en el asterisco que marca el cuadro donde se reportan estos datos, y que para el IP25 se ubica en una sección independiente (sección 5.4.7).

Con esta precisión el resultado que debería tenerse siguiendo la metodología de la Sala, pero afinado a los cortes y tiempos que estadísticamente correcto es el siguiente: Si en el IP18 refleja que las “sentencias identificadas” en diciembre de 2014 son 92.651, los efectivamente “incluidos en nómina” de eso fallos identificados en diciembre son los que se reflejan en el IP19, que para el caso son 42.520. En ese sentido los pendientes de incluir en nómina resultado de la resta de estos dos datos serían de 50.131, con corte a diciembre de 2014.

Por otra parte, también se aclara que existen casos respecto a los cuales no opera el ingreso a la nómina por razones tales como que el pago de la condena se realiza a través de otras vías (embargos o mandamientos de pago), se tienen sentencias con cumplimientos previos, pagos de auxilios funerarios reconocidos antes del mes de abril de 2015 por las razones expuestas en el Anexo 4, que a pesar de estar cumplidas se obtienen de la consulta a otras bases de datos diferentes a la nómina de pensionados, servidores públicos activos que aun cuando se realice el cumplimiento no deben ingresar a la nómina hasta tanto se de el retiro del servicio público, entre otras.

Entendida así la precisión estadística y trasladando ese análisis al IP25 que corresponde al de julio de 2015 (mes de reporte de este informe especial), lo primero que se observa es que para ese mes

¹⁶ Ver IP26, sección 5.4.7, página 80.

se han identificado 110.605 sentencias condenatorias¹⁷, y las que se incluyen a nómina que corresponden a ese mes son las que entonces se reportan en el IP26, que fueron de 80.964.¹⁸ La resta de estas dos cifras, siguiendo entonces la metodología de la Sala, son las sentencias pendientes por incluirse en nómina, que da como resultado 29.641 fallos por cumplir, y al excluir los 2.078 casos de sentencias que han sido objeto de cumplimiento pero que no deben incluirse en la nómina de pensionados, se tiene un total de 27.563 fallos pendientes por cumplir, como se muestra en el cuadro 1 (ver Capítulo 2 – Cuadro 1).

Esta cifra, así entendida, representa un gran avance en esta materia siguiendo la metodología expuesta por la Honorable Sala Novena de Revisión, pues el grado de cumplimiento ha avanzado a un nivel que podría desde ahora advertirse como de cumplimiento alto.

2. Análisis de los avances entre enero y julio 2015

Con corte al 31 de julio de 2015, en relación con diciembre 31 de 2014:

- Colpensiones ha pasado de tener identificadas en diciembre 31 de 2014 92.651 sentencias, a tener identificadas 110.605 en julio 31 de 2015, **con un crecimiento de las sentencias identificadas del 19%**.
- Ha pasado de alistar 69.792 a alistar 97.368, **con un crecimiento de las alistadas del 40%. Esto muestra que la entidad alista más sentencias de las que identifica, buscando cerrar la brecha, teniendo en cuenta de todas maneras que el alistamiento depende también de variables exógenas.**
- Ha pasado de cumplir 43.889 sentencias a cumplir 83.042, **con un crecimiento de 89%. Esto muestra que en lo que está completamente en manos de la entidad el resultado ha sido aún mayor.**
- Ha pasado de incluir en nómina 42.520 sentencias a incluir 80.964, **con un crecimiento de 90%. Esto muestra nuevamente que en lo que está completamente en manos de la entidad el esfuerzo ha sido aún mayor, y que más del 99,5% de las sentencias resueltas se incluyen en nómina en el mes siguiente.**
- Por consiguiente, el número de sentencias que falta resolver e incluir en nómina ha bajado de 48.814 a 27.563, **con una disminución de 44%**.

En suma, aunque el número de sentencias identificadas ha crecido, (i) se han alistado más, inclusive enfrentando las barreras de consecución de la información para alistarlas, y (ii) lo que está en manos de la entidad (cumplimiento e inclusión en nómina) ha crecido mucho más, reduciendo significativamente el número de sentencias por resolver (entendiendo como resolución el resultado final, que es la inclusión en nómina).

Al ver los avances en porcentaje se encuentra que si el avance se da en términos de las identificadas, se pasó de un 53% de las sentencias que faltaba por resolver e incluir en nómina en diciembre de 2014 a 25% en julio 2015. Tal y como lo muestra el cuadro 2 en este 25% (es decir,

¹⁷ Ver IP25, Capítulo 5.1 - Cuadro 1. Estado de las cosas en las tres fases del proceso de cumplimiento de fallos condenatorios que ordenan el reconocimiento de una prestación, página 72.

¹⁸ Ver IP26, Capítulo 5.4.7. Ingreso de actos administrativos para dar cumplimiento a una sentencia en la Nómina de Pensionados, página 80.

27.563 sentencias por acatar e incluir en nómina), más de la mitad de sentencias por incluir en nómina no se han resuelto por efecto del alistamiento (es decir, 14.326) (ver Capítulo 2 – Cuadro 2). La otra mitad, está en manos de la entidad y tiene planeado en los próximos dos meses cumplirlas (si se mira el IP26, que reporta datos a agosto 2015, el 88% de las sentencias alistadas ya fueron cumplidas, y serán ingresadas a nómina las que deben serlo en septiembre).

Capítulo 2 – Cuadro 2. Avances entre diciembre 2014 y julio 2015

Estado	dic-14	jul-15
Identificadas que no han sido incluidas en nomina	48.814	27.563
Alistadas que no han sido incluidas en nomina	25.955	14.326
% de faltantes por incluir en nómina de las identificadas	53%	25%
% de faltantes por incluir en nómina de las alistadas	38%	15%

Por lo mismo, si se tiene en cuenta que el alistamiento no está completamente en manos de la entidad y depende de variables exógenas, al ver las faltantes como porcentaje de las alistadas y no de las identificadas, se reduce de 38% en diciembre de 2014 a 15% en julio 2015 (ver Capítulo 2 - Cuadro 2). Es decir, con esta medición, falta cumplir (incluir en nómina) el 25% de las identificadas, y el 15% de las alistadas). Por lo anterior, se solicita respetuosamente a la H. Corte tener en cuenta también este avance (respecto de las alistadas) ya que (i) como se dijo, el alistamiento depende de variables exógenas, y (ii) como se verá más adelante, Colpensiones ha destinado gran parte de sus recursos al alistamiento, y ha seguido los lineamientos de la H. Corte. Anexo se encuentra un convenio con el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) que va en la línea de exhortar a los jueces para el desarchivo de las sentencias y la consecución de la información para resolver las sentencias (ver Anexo 2), y ha enviado masivamente a todos los jueces de la República un boletín informando las últimas medidas que ha tomado la Sala en relación con este tema, incluyendo la Circular PSAC15-22 del 4 de agosto de 2015, proferida por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Es decir, en lo que está en manos solamente de la entidad el avance es mayor, y en lo que no, ha hecho la gestión y la debida diligencia.

Visto desde el otro ángulo, con respecto a las identificadas los avances pasan de un 47% de sentencias acatadas (menos de la mitad) en diciembre 2014 a 75% en julio 2015, y respecto a las alistadas de 62% a 85%.

También existen sentencias que se han alistado (estudio de seguridad), pero que al momento de resolverlas se encuentra que se necesita información adicional. Se solicita la información, pero, dado que se ha gestionado (horas hombre trabajadas), y que la consecución de la información también depende de factores exógenos, se reporta a continuación y se incluye como otra medida de avance que se solicita a la H. Corte tener en cuenta, considerando que se ha hecho la debida diligencia.

- Respecto a las 14.326 alistadas pendientes de cumplimiento, (i) en 7.752 casos, las sentencia ha sido ya estudiada y la entidad ha establecido que se requiere información adicional para el cumplimiento tal y como se manifestó en el IP25,¹⁹ y la consecución de esta información se ha

¹⁹ Ver IP25, sección 5.1, página 72 y 5.4.1. página 79.

- gestionado, y (ii) tan solo 6.574 sentencias se encuentran pendientes de tramitar para cumplimiento.
- Si se suman las sentencias cumplidas (83.042) al 31 de julio de 2015, con las gestionadas (7.752) Colpensiones ha dado trámite y/o cumplimiento a 90.794 sentencias respecto de las 110.605 identificadas.
 - **Es decir, si se tiene en cuenta las gestionadas, no falta resolver el 25% sino el 18%, o lo que es lo mismo, el porcentaje de avance no es de 75% sino es de 82% (respecto a las identificadas), y si el avance es sobre las alistadas, el avance es de 93% (y no de 85%).**

Estas cifras permiten afirmar que Colpensiones viene avanzando a buen ritmo, en la dirección correcta y sin retrocesos en materia de cumplimiento de sentencias:

- A diciembre de 2013 (desde octubre 2012 a diciembre 2013) se cumplieron 9.667 sentencias
- En todo el 2014 se cumplieron 34.232 sentencias
- Y sólo durante los primeros 7 meses de 2015, con corte julio 31 ya se han acatado 39.143 sentencias.

Gracias a las acciones tomadas en tan solo 7 meses de 2015, la entidad ha superado en número las sentencias cumplidas durante todo el 2014.

Lo anterior permite entonces informar que de conformidad con las proyecciones y el personal asignado, para el mes de diciembre de 2015 Colpensiones estará en condiciones de proferir el acto administrativo de cumplimiento de la sentencia dentro del mes siguiente a aquel en el que se termine y supere la etapa de alistamiento, siendo esto un cumplimiento oficioso de la sentencia tal como la H. Corte lo ha pedido en el Auto 181 de 2015.

La evolución de cumplimiento de sentencias en Colpensiones se muestra en el cuadro 3 a continuación:

Capítulo 2 - Cuadro 3. Evolución cumplimiento de sentencias

Actos administrativos para el cumplimiento de sentencias	Actos adm. proferidos por mes	Actos adm. Proferidos - Acumulado	IP reporte
Diciembre de 2013	2.308	9.667	IP 6
Subtotal cumplido 2013	9.667		
Enero de 2014	2.886	12.553	IP 7
Julio de 2014	2.725	27.009	IP 13
Dic de 2014	3.797	43.899	IP 18
Subtotal cumplido 2014	34.232		
Enero de 2015	4.066	47.965	IP 19
Febrero de 2015	5.305	53.270	IP 20
Marzo de 2015	4.250	57.720	IP 21
Abril de 2015	4.108	61.628	IP 22
Mayo de 2015	6.181	67.809	IP 23

Actos administrativos para el cumplimiento de sentencias	Actos adm. proferidos por mes	Actos adm. Proferidos - Acumulado	IP reporte
Junio de 2015	5.648	73.457	IP 24
Julio de 2015	9.585	83.042	IP 25
Subtotal cumplido 2015	39.143		

Como se puede observar, durante el año 2015 Colpensiones ha proferido actos administrativos para dar cumplimiento a 39.143 sentencias, llegando a un total acumulado de 83.042, es decir que en tan solo 7 meses del 2015 se ha dado cumplimiento a un 96 % más que los avances presentados en el 2014 y en el 2013.

Igualmente, desde el IP19, Colpensiones viene también reportando, respecto de las sentencias alistadas pendientes de cumplimiento, que se cuenta con casos que requieren información o documentación adicional. Estos casos se encuentran a la espera de la información, que debe ser aportada por los demandantes y en algunos casos por el área jurídica. Para el mes de julio, estos casos alcanzan la cifra de 7.752 y fueron debidamente explicados en el IP25.²⁰

Las medidas adoptadas y los avances reportados evidencian que Colpensiones ha profundizado las acciones para el cumplimiento de las sentencias.

3. Propuesta de un nuevo modelo de seguimiento

Aprehendiendo este tema como uno de los que más preocupa ahora a la Sala, a los entes de control y a un sector de la ciudadanía, y bajo el entendido que el número de sentencias pendientes podría parecer aún elevado, Colpensiones llevó a cabo la tarea de realizar un ejercicio analítico de esa estadística más a fondo. El objetivo del análisis fue el de verificar en detalle el estado de las cosas al corte que presenta este informe especial (enero – julio 2015), para observar cómo se habían ejecutado las medidas y órdenes que la Corte dispuso en los autos 320 de 2013 y 259 de 2014 (tal como el Auto 181 de 2015 lo reitera, en las medidas que dicta frente al incumplimiento de los plazos para acatar sentencias), y es de ahí de donde nace la propuesta de un nuevo modelo de evaluación para la orden compleja²¹ de cumplimiento de sentencias judiciales, que se explica en el siguiente punto.

²⁰ Ver IP 25, sección 5.1, cuadro 1, página 72 y sección 5.4.1, página 79.

²¹ Sobre las ordenes complejas en materia de ECI, lo siguiente ha dicho el alto tribunal “Para la Corte, las ‘órdenes complejas’ son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública” (Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003, MP Manuel José Cepeda Espinosa).. Así, en materia de cumplimiento de las sentencias que condenaron al ISS, en el transcurso de la intervención constitucional que ha hecho la Sala Novena de Revisión, ha requerido del apoyo de los ciudadanos y de los jueces de la república; a estos últimos la H. Corte ha dado instrucciones precisas sobre el tratamiento que debe darse a las tutelas que traten sobre el cumplimiento de sentencias en el trámite del incidente de desacato y aún más allá, en el trámite de cumplimiento que debe observarse en cualquier punto de la acción de tutela con el fin de lograr la satisfacción del derecho violado, para

4. Sentencias pendientes por cumplir por origen

Partiendo del análisis expuesto y de la afirmación que el número total de sentencias por cumplir es de **27.563** fallos (que como se dijo es la diferencia de las sentencias identificadas en julio menos las que se incluyeron en la nómina que corresponden a ese mes), ahora se pasará a caracterizar esas sentencias pendientes por la entidad que fue condenada.

Lo primero que hay que mencionar es que la caracterización encuentra su razón de ser en cómo la H. Corte ha hecho el análisis para otros casos objeto de revisión dentro del caso de Colpensiones²². De tal forma que esta caracterización se compone de: (i) el fenómeno de la represa (herencia) de sentencias que habían condenado al ISS durante su vigencia, que este no acató, y (ii) los fallos condenatorios en los que los jueces ya condenan directamente a la nueva administradora Colpensiones. Cada uno en su contexto tiene unas consideraciones jurídicas que más adelante se tratan y que hacen valioso ese ejercicio para efectos de determinar la evaluación de la falla estructural en la administración del RPM y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

En ese orden de ideas, el primer grado de detalle que se menciona es que del total de 110.605 fallos condenatorios identificados, 19.809 corresponden a las sentencias identificadas y entregadas por el ISS a Colpensiones o a encontradas por Colpensiones en los expedientes que entregó el ISS (suma de la segunda y tercera línea, segunda columna del cuadro 4), 38.270 corresponden a sentencias que allegan los abogados de Colpensiones (línea 4, segunda columna del cuadro 4), y 52.526 corresponden a sentencias radicadas en Colpensiones por los ciudadanos (línea 5, segunda columna del cuadro 4), para un total de 110.605 (ver Capítulo 2 – Cuadro 4).

Capítulo 2 – Cuadro 4. Avances de los fallos identificados por origen

Origen	identificadas	Faltan por resolver	Faltan por resolver (%)	Resueltas (%)	Resueltas + gestionadas (%)
ISS	11.236	242	2%	98%	99%
Expedientes ISS	8.573	299	4%	96%	99%
Entregadas por abogados de Colpensiones	38.270	9.138	25%	75%	87%
Ciudadanos	52.526	17.884	34%	66%	72%
TOTAL	110.605	27.563	25%	75%	82%
Total sin ciudadano	58.079	9.679	17%	83%	91%

remover las barreras que tenga la entidad para cumplir el fallo de tutela, cuando estas no dependan de su resorte funcional (ver Auto 181 de 2015, fj.126- 130).

²² El tratamiento de este tema así, corre igual suerte que el seguido para las peticiones de prestaciones pensionales de las cuales la H. Corte ya ha dado cumplimiento a la represa del ISS (Auto 259 de 2014) y ahora el seguimiento ahora se enfoca a las peticiones propias de la administradora las cuales, gracias a esta separación que ha entendido la Sala, y como se menciona en este informe (ver capítulo 4), ya se han alcanzado niveles que llegarán a un 98%, lo cual para la administración pública puede ser considerado como un cumplimiento total.

Es decir, el 18% de las sentencias identificadas corresponden a las entregadas por el ISS o encontradas en expedientes del ISS, el 35% entregadas por abogados de Colpensiones, y la mayoría, el 47% proviene de radicaciones de los ciudadanos en Colpensiones.

De las del ISS, aún falta por resolver (es decir, incluidas en nómina) un 3% (hay un avance de 97%), de las de Colpensiones un 25% (hay un avance del 75%), y de las radicadas por los ciudadanos, un 34% (hay un avance del 66%) ver columnas 4 y 5 del cuadro 4).

Ahora bien, si se suman las gestionadas para resolverlas (es decir, alistadas y horas hombre trabajadas), los avances son de 99% para las del ISS, 87% para las de Colpensiones y 72% para las que radican los ciudadanos.

En suma, siguiendo los lineamientos de la H. Corte y lo explicado con anterioridad, es decir, midiendo el total de sentencias incluidas en nómina, de 110.605 se han resuelto 83.042 y falta por resolver 27.563. De las que falta por resolver, 9.138 corresponden a las falladas allegadas por los abogados de Colpensiones, y 17.884 a las radicadas por los ciudadanos. La mayoría de las sentencias que falta por resolver (más de la mitad) está en las radicadas por los ciudadanos.

Un análisis complementario muestra que de las 27.563 cerca de la mitad (el 48%) no se han resuelto porque no han podido ser alistadas, aunque todo este alistamiento ha sido gestionado. De las que falta por resolver de las alistadas, la entidad ha avanzado (como se ha mostrado) y continúa avanzando. Al pasar al IP26, con datos a Agosto 2015, el avance es de 88%. Es decir, del total de alistadas se ha resuelto el 88% y se incluye en nómina en septiembre.

Como se ha dicho arriba, el alistamiento depende de la entidad y su gestión, pero también depende de variables exógenas (es decir, por ejemplo, el desarchivo de las sentencias por parte de la rama judicial), y, por eso, puede considerarse una orden compleja. Y mientras a julio 2015 el 15% de las que faltan por resolver de las de Colpensiones no se han resuelto por falta de alistamiento, el 66% de las que falta por resolver de las radicadas por los ciudadanos no se ha resuelto por falta de alistamiento. Es decir, el reto se centra en el alistamiento de sentencias radicadas por los ciudadanos (ver Capítulo 2 - Cuadro 5).

Capítulo 2 – Cuadro 5. Detalles de los fallos pendientes por origen

Origen	Falta por resolver	Falta por alistar	Falta por resolver por alistamiento
ISS	242	62	26%
Expedientes ISS	299	29	10%
Entregadas por abogados de Colpensiones	9.138	1.392	15%
Ciudadanos	17.884	11.754	66%
Total	27.563	13.237	48%
Total sin ciudadano	9679	1483	15%

Este análisis implica para Colpensiones tres puntos. Primero, que las entregadas por el ISS o encontradas en sus expedientes tiene un cumplimiento total, las entregadas por abogados de

Colpensiones y las radicadas por los ciudadanos un cumplimiento medio (75% y 66% respectivamente, o 9.138 y 17.884 faltantes por resolver, muy por debajo de las que usó la H. Corte para evaluar el cumplimiento de sentencias, cuando el faltante estaba por encima de las 50 mil, en diciembre 2014). Esto muestra que el reto en sentencias está concentrado en las identificadas por los abogados externos de la entidad en contra de Colpensiones, pero más aún en las radicadas por los ciudadanos mensualmente.

Segundo, que cerca de la mitad de las que falta por resolver no se han resuelto porque aún están en etapa de alistamiento. De hecho de las 17.884 radicadas por los ciudadanos que falta por resolver, 11.754 (el 66%) falta por alistar. Si no se incluyeran las de los ciudadanos, solo el 15% de las que falta por resolver dependen del alistamiento (ver nuevamente cuadro 5). Sobre al alistamiento, Colpensiones ha hecho toda la gestión necesaria. En particular, siguiendo los lineamientos de la H. Corte, como ya se dijo se ha firmado un convenio con el Consejo Superior de la Judicatura y se ha expedido un boletín masivo a los jueces para que presten su colaboración.

Tercero, a esto se suma que mientras las del ISS y las encontradas en los expedientes ya son un universo casi completo, las sentencias allegadas por los abogados externos de Colpensiones y las radicadas por los ciudadanos crecen mensualmente. Si tomamos los datos reportados en los diferentes IPs, desde el IP16 (con datos a octubre 2014) hasta el IP25 (con datos a julio 2015), encontramos que mientras las sentencias que traen los abogados externos de Colpensiones crecen en promedio en 1.505 mensualmente, las radicadas por los ciudadanos crecen mensualmente en 2.476. Es decir, Colpensiones recibe mensualmente, en promedio cerca de 4.000 sentencias, dos tercios provenientes de ciudadanos. Son sentencias que de todas maneras es necesario alistar y luego resolver. El alistamiento de las que traen los abogados de Colpensiones es más sencillo, en la medida en que no pasan por estudio de seguridad. Sin embargo, las radicadas por los ciudadanos son más difíciles de alistar ya que requieren que su autenticidad sea verificada a través de un proceso interno que garantice la fidelidad de los textos judiciales para garantizar un pago sin riesgos de detrimento patrimonial.

De hecho, aunque se entiende que el resultado que busca la H. Corte es resolver todas las sentencias identificadas, en aras de la discusión si el cumplimiento no se refiere a las identificadas sino a las alistadas, el cumplimiento no sería del 75% sino del 85% e inclusive el cumplimiento de las radicadas por los ciudadanos estaría por encima del de las falladas que traen los abogados externos de Colpensiones (ver Capítulo 2 – Cuadro 6).

Capítulo 2 – Cuadro 6. Avances sobre sentencias identificadas y alistadas

Origen	Resueltas de las identificadas	Resueltas de las alistadas
ISS	98%	98%
Expedientes ISS	96%	97%
Entregadas por abogados de Colpensiones	75%	78%
Ciudadanos	66%	85%
TOTAL	75%	85%

Finalmente, Colpensiones considera que a la separación por etapas en el tema de sentencias (dado que la de alistamiento puede considerarse como compleja), también se puede hacer un análisis comparativa con la resolución de las solicitudes represadas en el ISS. Para la solución de estas solicitudes, Colpensiones contó con la liquidadora para identificar y alistar los expedientes, y, a través de un trabajo armónico entre la liquidadora y Colpensiones, trabajo al cual le hizo seguimiento la H. Corte, se logró identificar y resolver en un tiempo record el total de solicitudes represadas en el ISS. En el caso de sentencias, Colpensiones aún recibe sentencias del ISS radicadas por los ciudadanos. Es decir, el universo de estas sentencias no está plenamente conocido. Obviamente la entidad debe estar preparada para resolverlas rápidamente, y es hacia ese punto que está avanzando, tal y como lo ha demostrado, pero considera que es necesario y respetuosamente solicita a la H. Corte tener también este punto en cuenta en el momento de la siguiente evaluación.

2.2. Consideraciones sobre la segunda razón expuesta por la H. Corte. Los datos que permiten conocer la certeza sobre el sentido de los actos administrativos proferidos por Colpensiones

La Corte señala en el ordinal (i) del fj. 40 del Auto 181 que no existe certeza sobre el sentido de los actos administrativos proferidos para dar cumplimiento de las sentencias. Sobre el sentido de los actos administrativos, Colpensiones reporta a la H. Corte que los actos administrativos han sido de dos tipos:

1. Con anterioridad al mes de julio de 2014, de manera general, Colpensiones profería los actos administrativos en dos sentidos:
 - Dando cumplimiento integral, esto es, acatando el reconocimiento de la prestación desde el momento en que profería el acto administrativo y reconociendo también el retroactivo al que hubiera lugar, porque el solicitante acreditaba no haber interpuesto proceso ejecutivo ni haber recibido pago por el mismo concepto.
 - Dando cumplimiento al reconocimiento de la prestación desde el momento en que se profería el acto administrativo y dejando en suspenso el reconocimiento del retroactivo (a corte de nómina), por la incertidumbre sobre su pago dado que la entidad no contaba con información acerca de procesos ejecutivos y embargos.
2. Con posterioridad al mes de julio de 2014, momento a partir del cual, la entidad empezó a contar con bases de datos consolidadas sobre procesos ejecutivos y embargos, se profirió la Circular 11 de julio de 2014, mediante la cual Colpensiones impartió lineamientos y se adaptó el procedimiento con el fin de dar cumplimiento integral a las órdenes judiciales.

Ahora bien, de conformidad con las observaciones e instrucciones que también ha impartido la Procuraduría General de la Nación a Colpensiones, se ha podido establecer que aún con posterioridad a la Circular 11 de julio de 2014, no en todos los casos se ha generado el cumplimiento integral de sentencias, por razones tales como que en las bases de datos de la entidad no se registra información sobre la existencia de ejecutivos o embargo, pero en la página

de la rama judicial se evidencia que su existencia, o porque en el acto administrativo no se realiza en debida forma la indicación de los conceptos que se están liquidando.

Por tal razón, se han impartido instrucciones al grupo de analistas a cargo del cumplimiento de las sentencias relativas a la liquidación de todos los conceptos ordenados por la sentencia, aun cuando el retroactivo se reconozca con cargo a un título ejecutivo. Se anexan las instrucciones (ver Anexo 5).

Igualmente, con la participación de la Gerencia de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica, de la Gerencia de Reconocimiento de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones y de la Vicepresidencia de Talento Humano se han adelantado las siguientes jornadas de capacitación sobre aspectos técnicos y jurídicos relacionados con el proceso de sustanciación para el cumplimiento de los fallos ordinarios en la línea manual de decisión de prestaciones económicas:

1. Capacitación sobre Circular 11 de 2014: Dada la posición institucional adoptada desde la Gerencia Nacional de Doctrina sobre el cumplimiento a fallos ordinarios contenido en la Circular 11, los días 10 y 17 de junio de 2015 se realizó una jornada de capacitación de 2 horas para los grupos internos de trabajo de la línea de decisión en cumplimiento a fallos y los grupos de calidad y auditoría.
2. Capacitación en actividades de sustanciación para el cumplimiento a fallos ordinarios: Dada la asignación de actividades de sustanciación a 50 analistas más para el cumplimiento a fallo ordinarios, (hoy en 200 analistas) se realizó una jornada de capacitación que tuvo como objetivo familiarizar al personal con la consulta de bases, posiciones institucionales y demás aspectos técnicos propios de las actividades de sustanciación para el cumplimiento a fallos ordinarios con intensidad aproximada de 8 horas.

Ahora bien, desde julio de 2015 Colpensiones viene trabajando en acciones que permitan identificar los casos en los cuales se ha presentado una solicitud para el reconocimiento del pago del retroactivo o para la aclaración del acto administrativo, con el fin de proceder a revisar sus actos administrativos para dar cumplimiento integral a los mismos.

En la subsección 2.5 “dificultades para el cumplimiento de las sentencias”, que se presenta más abajo, se reporta el estado de las cosas y las acciones a implementar.

2.3. Consideraciones sobre la tercera razón expuesta por la H. Corte. Cómo Colpensiones ha dado cumplimiento a la priorización en el acatamiento de los fallos dado el tiempo de espera (procesos administrativo y judicial) que han soportado los afiliados del ISS y Colpensiones, tal como lo disponen los autos 320 de 2013 y 259 de 2014

En el ordinal (ii) del fj 40 del Auto 181, la H. Corte señala que Colpensiones no aportó cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años.

2.3.1. Sobre la orden de priorización de sentencias que condenaron al pago de una pensión

Durante el mes de enero de 2015, Colpensiones trabajó en la caracterización de las sentencias pendientes que habiendo superado la etapa de alistamiento, se encontraran pendientes de cumplimiento, con el fin de atenderlas siguiendo los lineamientos de priorización establecidos por la H. Corte. Dicha clasificación se realizó considerando las situaciones que se relacionan a continuación, lo cual fue debidamente reportado en el IP19 (es decir, información que la H. Corte no tuvo en cuenta para la evaluación realizada en el Auto 181 de 2015).²³

- Las sentencias de personas que **no vienen recibiendo una mesada pensional, esto es, los colectivos que no cuentan con un ingreso** por parte de Colpensiones, y dentro de esta clasificación:
 - A los mayores de 70 años.
 - Personas pertenecientes al régimen subsidiado.
 - Personas cuya solicitud se refiere al riesgo de invalidez.
 - Personas cuya última cotización está entre 1 y 1,5 Salarios mínimos legales vigentes.
 - Personas cuya solicitud trata de una sobrevivencia.
 - Personas cuya última cotización está entre 1,6 y 3 Salarios mínimos legales vigentes.
 - Personas cuya última cotización es mayor a 3 Salarios mínimos legales vigentes.
 - Personas cuya solicitud trata de un Auxilio Funerario.
 - Personas cuya solicitud trata de una indemnización sustitutiva.

- Las sentencias de **personas que se encuentran activos** en la nómina de pensionados, es decir quienes reciben un ingreso por parte de Colpensiones.

En el IP20²⁴ Colpensiones reportó el resultado de la clasificación que llevó a cabo respecto de las sentencias que habían superado la etapa de alistamiento para ese período de corte y se encontraban en la etapa de expedición de acto administrativo. El resultado de la clasificación de las sentencias que han superado la etapa de alistamiento y que se encontraban pendientes de cumplimiento en el IP20 era la siguiente:

**Capítulo 2 – Cuadro 7. Sentencias pendientes por Grupos
Febrero de 2015**

Grupo Sentencias	Cantidad
Tutelas*	1.454
Grupo 1	3.946
Grupo 2	150
Grupo 3	84
Grupo 4	12.724
Grupo Auxilios Funerarios	44
Grupo Indemnizados	281
En clasificación	2.560
Total ordinarios	21.243

²³ Ver IP19, sección 5.4 página 74.

²⁴ Ver IP20 secciones 2.4 literal d) página. 34 y 5.4.3 página 79.

Grupo Sentencias	Cantidad
Ejecutivos	2.852
Total	24.095

*Dato variable sujeto a las tutelas que se radican en la entidad, de la disponibilidad del texto de la sentencia o del estudio de seguridad.

Posteriormente en cada IP, tanto en la sección correspondiente al modelo de producción (sección 2.4)²⁵ como en la de cumplimiento de sentencias (sección 5.4),²⁶ Colpensiones ha venido reportando respecto de las sentencias cumplidas en el mes su discriminación de acuerdo con el grupo al que pertenecen.

Con corte al 31 de julio de 2015, los 14.326 fallos ordinarios que han superado la etapa de alistamiento y se encuentran pendientes de cumplimiento, presentan la siguiente clasificación de acuerdo a los grupos de prioridad explicados:

**Capítulo 2 – Cuadro 8. Sentencias pendientes por Grupos
Julio de 2015**

Grupo Sentencias	Cantidad
Tutelas y antes de control*	1.222
Grupo 1	1.976
Grupo 2	112
Grupo 3	81
Grupo 4	7.088
Grupo Auxilios Funerarios	38
Grupo Indemnizados	95
En clasificación	3.714
Total ordinarios	14.326
Ejecutivos	4.439
Total general	18.765

*Dato variable sujeto a las tutelas que se radican en la entidad, de la disponibilidad del texto de la sentencia o del estudio de seguridad

De conformidad con lo anterior, con el fin de acatar las órdenes relativas a la priorización en materia de cumplimiento de sentencias, Colpensiones desde el mes de febrero de 2015:

- Ha venido dando aplicación a los criterios de priorización establecidos por la H. Corte para dar cumplimiento de sentencias y
- Reportando en cada IP los casos pendientes de cada grupo como las razones por las cuales se encuentran pendientes. En el IP25²⁷ por ejemplo, se reportó el detalle de cada uno de los grupos, así:

²⁵ Ver IP21, sección 2.4, página 32; IP22, sección 2.4, página 31; IP23, sección 2.4, página 34; IP24, sección 2.4, página 35.

²⁶ Ver IP21, sección 5.4, página 72; IP22, sección 5.4, página 73; IP23, sección 5.4, página 79; IP24, sección 5.4, página 82.

²⁷ Ver IP25, sección 2.4, páginas 38 -39.

Capítulo 2 – Cuadro 9. Sentencias alistadas pendientes de cumplimiento - Detalle por Grupos de prioridad

Grupo al que pertenece	Descripción - comportamiento durante el mes de julio de 2015	Gestionadas	Pendientes de decisión *	Saldo al 31 de julio
Grupo 1	Para el mes de julio se atendieron 936 sentencias y está pendiente de cumplimiento 1.976 (1.471 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 505 restantes se encuentran en proceso de decisión).	1.471	505	1.976
Grupo 2	Se atendieron 29 sentencias y están pendiente de cumplimiento 112 (79 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 33 restantes se encuentran en proceso de decisión).	79	33	112
Grupo 3	Se atendieron 17 sentencias y están pendiente de cumplimiento 81 (58 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 23 restantes se encuentran en proceso de decisión).	58	23	81
Grupo 4	Se atendieron 7.968 sentencias y están pendiente de cumplimiento 7.088 (5.060 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 2.028 restantes se encuentran en proceso de decisión). La mayor atención del Grupo 4 con relación a los demás grupos se debe a que el mayor número de sentencias pendientes de cumplir se encuentran en este grupo.	5.060	2.028	7.088
Total pendientes por grupos 1 al 4		6.668	2.589	9.257
Grupo Auxilios Funerarios	Se atendieron 5 sentencias y están pendiente de cumplimiento 38 (6 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 32 restantes se encuentran en proceso de decisión).	6	32	38
Grupo Indemnizados	Se atendieron 74 sentencias y están pendiente de cumplimiento 95 (63 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 32 restantes se encuentran en proceso de decisión).	63	32	95
Tutelas y entes de control	Se atendieron 1.418 sentencias y están pendiente de cumplimiento 1.222 (1.014 que ya fueron gestionadas pero no se ha dado cumplimiento definitivo por no contar con la información suficiente y las 208 restantes se encuentran en proceso de decisión).	1.014	208	1.222
En clasificación*	Corresponde al número de sentencias que culminan la etapa de alistamiento en el mes que se reporta.	1	3.713	3.714
Total Sentencias alistadas pendientes de cumplimiento		7.752	6.574	14.326

* Cifra dinámica de acuerdo a la clasificación que se realiza de las sentencias entregadas en el mes anterior

De igual manera, se debe señalar que sobre las sentencias que superan la etapa de alistamiento y son entregadas para su cumplimiento, durante el mes siguiente al de la entrega se surte el proceso de clasificación, y por tanto, se sigue el mismo orden para su cumplimiento. A manera de ejemplo, en el mes de julio de 2015 culminó la etapa de alistamiento de 5.127 sentencias que por tanto

fueron entregadas por la Gerencia de Defensa Judicial a la Gerencia de Reconocimiento. De éstas, alcanzaron a ser clasificadas durante el mes de julio 1.413 y para las restantes 3.714 durante el mes de agosto se realiza su clasificación y pasan al proceso de decisión siguiendo el orden de priorización.

En consecuencia, la entidad ha tomado ya las acciones para dar cumplimiento a la orden de la Corte en cuanto a la clasificación de las sentencias y mantendrá lo necesario para continuar dando cumplimiento a las sentencias por orden de prioridad.

2.4. Consideraciones sobre la cuarta razón expuesta por la H. Corte. Las cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden de priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años

En el ordinal (ii) del fj 40 del Auto 181, la H. Corte señala que Colpensiones no aportó cifras que permitan evaluar el acatamiento de la orden priorización de las sentencias que condenaron al pago de una pensión y de las que involucren a personas que soportan una enfermedad catastrófica o que cuentan con una edad igual o superior a 70 años.

2.4.1. Sobre la orden de priorización de sentencias de personas mayores de 70 años

En acatamiento de lo ordenado por la H. Corte, Colpensiones ha venido dando priorización a cumplimiento de las sentencias de las personas mayores de 70, situación que se explica además de acuerdo a lo señalado en el punto anterior relativo a la clasificación de las sentencias acorde con los criterios de prelación establecidos por la H. Corte.

En esta subsección, Colpensiones presenta el reporte del cumplimiento a las sentencias correspondientes a los mayores de 70 años.

Con corte al 31 de julio de 2015, del grupo 1 se ha dado cumplimiento a 2.842 sentencias que corresponden a personas mayores de 70 años. Así mismo, de las 1.976 sentencias del grupo 1 que han superado la etapa de alistamiento y se encuentran pendientes de decisión, 531 corresponden a mayores de 70 años.

A su vez, sobre estos casos 531 pendientes, 496 han sido debidamente estudiados y gestionados pero no se ha dado cumplimiento definitivo y de fondo por no contar con la información suficiente y 35 sentencias se encuentran en trámite de cumplimiento.

Por otra parte, se debe aclarar que la priorización para el cumplimiento de las sentencias, incluyendo las de las personas mayores de 70 años, se realiza cada mes. Esto por cuanto, respecto de las sentencias que van superando la etapa de alistamiento y son entregadas para el reconocimiento, se adelanta su clasificación para determinar el orden de su cumplimiento. Por esta razón, esta cifra es dinámica y varía de conformidad con el grupo de sentencias que pasan a la etapa de cumplimiento.

De conformidad con lo expuesto, se presenta el reporte de las sentencias de persona mayores a 70 años a las cuales se ha dado cumplimiento desde el mes de febrero, fecha en la cual, se llevó a cabo la clasificación reportada (ver Capítulo 2 – Cuadro 10).

Capítulo 2 - Cuadro 10. Sentencias cumplidas Mayores de 70 años

Mes de cumplimiento	Cantidad
Febrero 2015	98
Marzo 2015	924
Abril 2015	1.191
Mayo 2015	256
Junio 2015	131
Julio 2015	242
Total	2.842

2.4.2. Sobre la orden de priorización de sentencias de personas que soportan una enfermedad catastrófica

Colpensiones había adaptado ya sus procesos y procedimientos para dar cumplimiento prioritario a las solicitudes de personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo cuyos avances y estado se reportan en la sección correspondiente al “cumplimiento de plazos” (ver Capítulo 4) de este documento.

Para dar cumplimiento a lo ordenado en relación con la priorización en el cumplimiento de las sentencias que padecen una enfermedad catastrófica, se han adoptado las siguientes acciones:

- En primer lugar, en la página web de Colpensiones se ha publicado la información relativa al trámite que se debe adelantar para la atención de estas sentencias. A continuación se incluye la imagen de la página web, en la cual se puede evidenciar que se ha extendido a las sentencias:

Capítulo 2 - Gráfico 2. Información página web



- Igualmente, la entidad ha modificado sus procesos y procedimientos y ha dispuesto los canales necesarios para que las personas puedan dar a conocer su condición médica catastrófica. Por tanto, las personas con enfermedades catastróficas y requieren el cumplimiento de una sentencia pueden aportar los documentos soportes en cualquier de los Puntos de Atención – PAC del país.
- A partir de octubre de 2015, se reportará a la H. Corte el estado de avance del alistamiento y cumplimiento de las sentencias de personas con enfermedades catastróficas.

2.5. Dificultades para el cumplimiento de las sentencias ordinarias y contenciosas

Además de los avances reportados y el modelo de seguimiento propuesto, Colpensiones en esta sección presenta a la H. Corte el análisis de los obstáculos que ha encontrado para dar cumplimiento a las sentencias, y las acciones que ha implementado para superarlas.

Sobre el cumplimiento de sentencias, la Procuraduría General de la Nación, en los oficios presentados en febrero²⁸ y abril²⁹ de 2014 ante la H. Corte ha señalado las dificultades que encuentra en relación con el cumplimiento de sentencias en lo que tiene que ver con el cumplimiento integral de las sentencias, pago de retroactivos, acatamiento de mandamientos de pago, incremento de las quejas por no cumplimiento de sentencias, tutelas y ejecutivos, entre otros.

A su vez, en materia de cumplimiento de sentencias en el fj. 125 del Auto 181, la H. Corte reitera parcialmente lo dispuesto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden segunda contenida en el fj 118 del Auto 259³⁰, y en el fj 138 ordena a Colpensiones i) cumplir de manera integral los fallos judiciales y ii) reducir la interposición de procesos ejecutivos por el no pago de retroactivos, intereses moratorios, costas y agencias en derecho.

2.5.1. Revisión sobre el cumplimiento integral de las sentencias

De conformidad con lo anterior, Colpensiones adelantó dos ejercicios para identificar las sentencias cumplidas sobre las cuales llevar a cabo la revisión sobre el cumplimiento integral:

- Se establecieron los casos en los cuales los beneficiarios presentaron (radicaron) con posterioridad a la fecha en la cual se emitió el acto administrativo con el cual se dio cumplimiento a la sentencia, una petición, comunicación, solicitud u otro tipo de trámite. Este

²⁸ fj 36 Auto 181 página 9.

²⁹ fj 132 a 135 Auto 181 páginas 40 a 42.

³⁰ fj 118 Auto 259 : “[...] (vii) flexibilizar y agilizar intensamente el proceso de cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos; (viii) solicitar a los usuarios únicamente los documentos que por ley le son exigibles para la respuesta de las solicitudes prestacionales o el cumplimiento de los fallos judiciales; (ix) iniciar de oficio el trámite de cumplimiento de fallos judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica tan pronto quede en forme la providencia, incluso si su acatamiento no ha sido objeto de acción de tutela o proceso ejecutivo y; (x) realizar ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y los jueces ordinarios de la especialidad laboral, las solicitudes, recomendaciones o requerimientos procedentes para agilizar el trámite de cumplimiento de sentencias judiciales y remover los obstáculos estructurales y concretos presentes en dicho trámite.”

análisis busca identificar un universo de los casos susceptibles de no haber contar con cumplimiento integral, y que pueden ser la razón por la cual el peticionario a radicado ante la entidad una nueva solicitud.

- Se establecieron los casos en los cuales al dar cumplimiento a la sentencia, se reconoció un valor de retroactivo inferior a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes de 2015 (\$1.288.700), bajo el supuesto de que en estos casos, se dejó en suspenso el reconocimiento de parte del retroactivo.

El resultado de estas dos acciones arrojó un número de 20.134 sentencias por lo cual, a partir del primero de septiembre de 2015 se ha dado inicio a la revisión sobre el cumplimiento integral en los actos administrativos emitidos para el cumplimiento de sentencias.

Para llevar a cabo esta acción, y adicional a los grupos de sentencias citados en el IP24³¹, se reasignaron analistas abogados de reconocimiento y se ha conformado un nuevo grupo que apoyará el cumplimiento de sentencias integrado por 50 analistas, 10 revisores y 1 coordinador. Este nuevo grupo tiene a cargo la revisión de los actos administrativos señalados en el párrafo anterior, y verificará que en los mismos se haya dado cumplimiento integral a lo ordenado en la correspondiente sentencia.

Esta medida permite garantizar la operación diaria en la decisión de las sentencias nuevas que se entregan por parte de la Gerencia de Defensa Judicial a la Gerencia de Reconocimiento para cumplimiento y, permite coetáneamente llevar a cabo el proceso de calidad que Colpensiones implementó, salvaguardando los derechos de los afiliados.

2.5.2. Cumplimiento integral frente a los procesos ejecutivos y mandamientos de pago

La Procuraduría Delegada para la Seguridad Social y el Trabajo en su función preventiva y de acompañamiento a la entidad realiza reuniones periódicas con diferentes funcionarios, durante las cuales formula importantes recomendaciones y observaciones a la gestión de la entidad.

En el marco de dichas reuniones, la Procuraduría ha señalado que Colpensiones al cumplir el mandamiento de pago, no garantiza el cumplimiento integral de la sentencia, lo cual conduce a que se interpongan nuevos procesos ejecutivos.

Colpensiones ha dado indicaciones a sus analistas de reconocimiento para que al efectuar el cumplimiento del mandamiento de pago, incluyan la liquidación total de los conceptos y sumas ordenadas por los jueces en lo relativo a la prestación pensional reconocida, retroactivo y pago de intereses. Sin embargo, en razón a las recomendaciones formuladas por la Procuradora Delegada para los asuntos del Trabajo y de la Seguridad Social, Colpensiones durante el mes de septiembre de 2015, adelantará las modificaciones a sus procesos internos, con el fin de implementar las siguientes acciones:

- Se dará inicio a la revisión de los actos administrativos que han proferido para dar cumplimiento a 8.128 mandamientos de pago, con el fin de verificar el cumplimiento integral

³¹ Ver IP24, Sección 5.4.2 página 81.

de la sentencia ordinaria en lo relativo a la prestación pensional reconocida, retroactivo y pago de intereses.

- Se reiterarán las instrucciones a los analistas de reconocimiento en el sentido de que al dar cumplimiento al mandamiento de pago se realice la liquidación integral de lo ordenado por el juez en lo relativo a la prestación pensional reconocida, retroactivo y pago de intereses.

Sin embargo, Colpensiones reporta en adición a los obstáculos reportados en el escrito del 17 de febrero de 2015 y que la H. Corte transcribe en el fj. 131 del Auto 181, en relación con las acciones para evitar y/o disminuir los procesos ejecutivos, las dificultades relacionadas con la liquidación de los intereses que se ordenan por los jueces en los mandamientos de pago. En este sentido, los Jueces realizan la liquidación en el mandamiento de pago, sin señalar ni indicar la forma en la que han arribado a las sumas que ordenan pagar. Cuando Colpensiones aplica las normas sobre intereses (art 141 de la Ley 100 de 1993, art 195 del CPACA según lo que haya ordenado el juez de conocimiento), para liquidarlos entre la fecha del mandamiento de pago y la fecha de cumplimiento, se llega a sumas que los demandantes estiman diferentes, razón por la cual, consideran necesario acudir a un nuevo proceso ejecutivo.

En este punto, la entidad solicita el apoyo de la H. Corte con el fin de que se solicite a los jueces que incluyan la metodología que aplican para arribar al monto de los intereses a reconocer, lo cual permitirá a la entidad replicar dicha fórmula al actualizar la liquidación de los valores causados entre la fecha del mandamiento de pago y el del reconocimiento por parte de la entidad y evitar así que deban acudir a nuevos procesos ejecutivos.

2.5.3. Cumplimiento integral frente al pago de costas judiciales

Para el cumplimiento integral de las sentencias cuando se refiere a que, además del cumplimiento de la condena principal relacionada con una prestación pensional, también debe cumplirse el pago de las cosas judiciales, es absolutamente necesario advertir que este ejercicio debe diferenciar las costas que corresponden a procesos que condenaron al extinto ISS y, las costas procesales de fallos que ya condenan a Colpensiones, subrayando que muchos de estos procesos judiciales que resultaron adversos a la administradora del RPM se iniciaron en vigencia del ISS, pero por efecto de la denominada “sucesión procesal” fueron asumidos por la nueva administradora en su etapa judicial intermedia o final y su fallo ya fue dictado entonces en contra de esta nueva entidad.

Para Colpensiones su primera misión, como lo ha dispuesto la H. Corte, ha sido satisfacer de fondo la prestación pensional pues ella lleva consigo la protección de los derechos de los ciudadanos, Las costas judiciales comportan otra naturaleza de característica eminentemente procesal, alejada de la seguridad social como tal. Por esta razón en aras de hacer eficiente el trabajo para el ciudadano, la labor de cumplimiento de sentencias judiciales se puede decir que en una primera etapa fue para la prestación pensional pero ya desde el año 2014 ha tenido protagonismo el pago de costas judiciales tal como a continuación se podrá observar. Este es un avance progresivo en el cumplimiento de la orden dictada por la Sala, la cual dada la magnitud de la falla estructural debía acatarse primero buscando el beneficio al ciudadano que había soportado grandes cargas públicas, y ya en la etapa de estabilización a los beneficiarios de las costas judiciales que son actores paralelos al sistema.

En ese sentido, Colpensiones considera que las costas judiciales si bien es cierto son parte del atraso que se hereda del ISS, su pago no afecta de fondo la falla estructural en la administración del régimen de prima media por cumplimiento de sentencias judiciales, la cual está asociada a la falta de acatar o resolver una petición prestacional que había sido denegada o que en un tribunal fue decidida de manera distinta a la administradora.

1. Sobre las costas procesales de fallos que condenaron al extinto ISS

La competencia para el pago de las costas del ISS, fue definida por el Gobierno Nacional mediante la expedición del Decreto 0553 del 27 de marzo 2015, a través del cual se adoptaron medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto de Seguros Sociales – ISS en Liquidación.

El artículo 5 del Decreto 553 de 2015, dispuso: *“Pago de costas judiciales de los procesos como administrador de régimen de prima media. El pago de las condenas por costas procesales y agencias en derecho a que fue condenado el Instituto de Seguros Sociales en su calidad de administrador de régimen de prima media con prestación definida corresponde a Colpensiones. (...)Parágrafo. En consideración a la complejidad de información con que se cuenta y a la presupuestación que se requiere, se crea una comisión transitoria de acompañamiento conformada por los delegados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Trabajo y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta comisión tendrá como función coordinar las acciones necesarias para garantizar por parte de Colpensiones el pago de las condenas de que trata el inciso anterior”.*

Así las cosas y en virtud de esta norma Colpensiones sólo hasta el mes de abril tuvo la competencia para asumir las costas del liquidado ISS, pero más allá de eso, el proceso de alistamiento documental para el pago de esas costas y su presupuesto requiere de la intervención del Patrimonio Autónomo de Remanentes (creado por el Decreto antes mencionado) y de los Ministerios que conforman la Comisión Transitoria; es decir, estos aspectos deberán ser definidos por el Gobierno Nacional para poder dar inicio y cumplimiento al Decreto. Sin embargo, la Comisión Transitoria ha realizado varias reuniones con el fin de empezar a definir los aspectos detallados anteriormente.

El 15 de mayo de 2015 se otorgaron las delegaciones por parte del Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la conformación de la Comisión Transitoria establecido en el artículo 5 del Decreto mencionado. A la fecha, se han realizado cuatro reuniones con la Comisión: 19 de junio de 2015; 9 de julio de 2015; 23 de julio de 2015 y 9 de septiembre de 2015.

El objetivo principal de estas reuniones ha sido principalmente lo siguiente:

La nueva administradora presentó el universo de sentencias conocidas con corte a 31 de agosto de 2015. Es de resaltar que este universo es diferente al utilizado y reportado para el seguimiento del cumplimiento. Esta cifra hace referencia a los universos pendientes de costas, donde se incluyen sentencias que el ISS cumplió en su prevención principal pero no en costas, y las que no han sido cumplidas en ninguno de los dos aspectos.

- Total universo de sentencias condenatorias del ISS identificadas por Colpensiones: **81.028** (universo conocido en este momento)
- Total universo con sentencia cumplida: **46.922** Universo para pago
- Total universo por cumplir fallo o en verificación (pendientes): **12.241**
- Total universo en proceso de entrega de sentencia por parte del par ISS: **21.865**

Luego de identificar este universo, Colpensiones ha considerado que el proceso de alistamiento documental que se requiere para pagar este proceso es un tema especializado y precisó que requiere de la estructuración de un proyecto específico que tiene dos principales componentes:

- Línea de clasificación y levantamiento de la data.
- Línea de completitud documental.

Dado que el proceso de pago requiere de seguridad y completitud de la documentación necesaria desde el punto de vista jurídico y contable, estos componentes desarrollarán unas grandes líneas: (i) completar la base de datos de las reclamaciones entregadas, (ii) completar los documentos necesarios para el pago (auto que liquida y aprueba las costas), (iii) realizar el estudio de seguridad de los documentos entregados por el P.A.R ISS, (iv) la custodia de los expedientes mientras se surte el pago de las costas por parte del contratista, (v) la supervisión de todo el proyecto.

Por otro lado, también se ha establecido que puede adelantarse un proyecto de conciliación con los beneficiarios de los fallos con el fin de minimizar el costo de la erogación, para ello, Colpensiones presentó el marco conceptual de la prescripción y eventual conciliación de las costas y agencias en derecho, identificando:

- i. Que el término para solicitar su ejecución es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación.
- ii. La prescripción se interrumpe con la presentación de la demanda siempre que el auto admisorio de aquella o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación de tales providencias al demandante o por el requerimiento escrito realizado al deudor directamente por el acreedor.
- iii. Finalmente en cuanto a la conciliación se planteó lo siguiente: se podría proponer eventualmente el pago único de lo condenado en costas en sentencia judicial y la condonación por parte del ejecutante de la indexación o intereses a que haya lugar así como de las costas y agencias en derecho producto del proceso ejecutivo iniciado para el pago de las costas derivadas del proceso ordinario.

Por otro lado, la nueva administradora definió los requisitos mínimos esenciales para la entrega por parte del P.A.R.I.S.S. y recepción de documentación en Colpensiones, con las siguientes características:

- Se definieron las listas de chequeo de recepción de los documentos.

- Con el fin de establecer la seguridad y evitar dobles pagos se determinó la necesidad de que se expida por parte del P.A.R. ISS una certificación financiera de pago o no pago respecto de las costas que se entregan, impidiendo así un posible detrimento patrimonial con las consecuencias fiscales, penales, disciplinarias y administrativas originadas del mismo. Esta certificación será expedida a solicitud de Colpensiones.

Finalmente, el pasado 23 de julio de 2015 se dio inicio a la entrega de las solicitudes de pago de costas por parte del P.A.R.I.S.S. y se han recibido a la fecha 3.254 carpetas como se presenta a continuación:

Capítulo 2 – Cuadro 11. Proceso de entrega de solicitudes de pagos de costas por parte del P.A.R.I.S.S. a Colpensiones

Semana	Carpets allegadas por el P.A.R.I.S.S.	Carpets no recibidas por incumplimiento de requisitos	Carpets certificadas y recibidas por Colpensiones
Julio 27 al 31 de julio de 2015.	2.313	2.313	0
Agosto 3 al 6 agosto de 2015	240	24	216
Agosto 10 al 14 de agosto de 2015	481	96	385
Agosto 18 al 21 de agosto de 2015	612	38	574
Agosto 24 al 28 de agosto de 2015	930	76	854
Septiembre 3 de 2015	1314	89	1225
TOTAL	5.890	2.636	3.254

De acuerdo con lo anterior, la Administradora actualmente está definiendo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el giro de los recursos que se requieren para el pago de costas y adicionalmente está organizando su propio presupuesto para la contratación de la parte operativa la cual se espera tener contratada a finales del mes de noviembre de 2015, ya que se debe adelantar una convocatoria pública para la contratación.

Como se puede advertir, este es un tema complejo que la nueva administradora ha asumido legalmente desde hace unos meses pero que no ha escatimado esfuerzos solucionar este tema.

2. Sobre las costas procesales de fallos que ya han condenado a Colpensiones

La Administradora desde el mes de noviembre de 2014 diseñó el proceso automatizado de costas judiciales, a través de este proceso se logró el control, seguimiento y trazabilidad del proceso y adicionalmente ha adelantado la gestión de pago.

A la fecha el universo de sentencias proferidas en contra de Colpensiones cumplidas con corte al 31 de agosto de 2015 y reportado a la H. Corte Constitucional es de 31.984:

- Se han pagado 18.883 costas de este universo.
- Se encuentran pendientes de pago: 11.257
- De este universo se han identificado 1.844 costas en las que se determinó que la parte vencida corresponde a ISS cuando se encontraba en operación.

Como se informó en el párrafo anterior, se tiene que se han pagado 18.883 costas. Sin embargo, de estas se deben tener en cuenta los siguientes estados:

- Las que se han pagado directamente por la Administradora: 4.087 por valor de \$ 7.937.931.728.
- Las que presentan embargo judicial vigente: 206.
- Las costas que se han pagado con título judicial producto del embargo: 14.524
- Por último las costas cuyo fallo condenatorio no sancionó en costas a la entidad pero que para llegar a ello se ejecuta todo el proceso son: 66.

Ahora bien de las 31.984 sentencias proferidas en contra de Colpensiones y que se encuentran cumplidas, se encuentran pendientes de pago **11.257** costas judiciales y agencias en derecho; a continuación se presentan los estados en que se encuentran:

- **2.721** costas y agencias en derecho se encuentran en proceso de envío para pago por parte de la Gerencia Nacional Económica - GNE.
- **524** se encuentran pendientes de radicación en nuestro administrador de procesos interno - Bizagi.
- **1.557** costas se encuentran revisadas pero no cuentan con documentos completos para proceder al pago y en las cuales se está adelantando su consecución.
- **6.455** se encuentran pendientes por revisión para proceder al pago.

Visto todo lo anterior, se puede concluir, que para efectos del pago de costas procesales en cuanto a la competencia exclusiva de Colpensiones, la entidad ha avanzado de manera alta (en resultados y en medidas), y que con los trámites adelantados los cumplimientos podrán ser totales. Adicionalmente, dados los avances y la debida diligencia presentados, especialmente entre diciembre de 2014 y julio 2015, Colpensiones solicita respetuosamente a la H. Corte que evalúe la necesidad de continuar con el incidente de desacato (orden "octava" del Auto 181 de 2015), y concluya que el Presidente de la entidad ha demostrado su diligencia desde el punto de vista subjetivo, siendo razonable encontrar que no ha incurrido en desacato a las órdenes dictadas por la H. Corte.

3. Análisis del grado de cumplimiento de la orden de proferir actos administrativos con calidad.

PRIMERA Y TERCERA MEDIDAS

El cumplimiento medio de la orden de proferir actos administrativos de calidad, según la Sala Novena de Revisión y de acuerdo a lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 41 a 61 del Auto 181 de 2015, se puede sintetizar en los siguientes puntos: (i) el modelo chileno no es tomado por la H. Corte como válido por no tener parámetros similares al RPM, y porque los estándares de calidad usados por el Alto Tribunal en el proceso de revisión constitucional son distintos; (ii) el mínimo de calidad exigido por la H. Corte se representa en dos aspectos específicos: el primero, la completitud de la historia laboral al momento de proferir el acto administrativo que reconoce una prestación pensional³² y, el segundo, en el cumplimiento de los estándares formales de respuesta a las peticiones prestacionales, de conformidad con la jurisprudencia de esta H. Corte (motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido).

Para buscar el cumplimiento de la orden de calidad de los actos administrativos, la Sala diseña tres medidas especiales para calidad, que se dictan en los fundamentos jurídicos 121, 122 y 123 del Auto 181 de 2015. La primera medida está dirigida a Colpensiones y reitera lo dispuesto en los ordinales (i) a (vi) del f.º 118 del Auto 259 de 2014,³³ para que en el término de un mes adopte las acciones necesarias para su profundizar en su acatamiento; la segunda medida está dirigida a los jueces de la República y reitera lo dispuesto en el fundamento jurídico 123 del Auto 259 de 2014, en el sentido del deber de estudiar en el trámite del incidente de desacato si la respuesta dada por Colpensiones al fallo de tutela cumple con los parámetros de calidad que establece la Sala; y la tercera medida dirigida al propio proceso de revisión constitucional, consiste en mantener el trámite incidental de desacato en contra del Presidente de Colpensiones por considerar que aún no se asegura la calidad de los actos administrativos al resolver peticiones prestacionales o cumplir fallos judiciales, siendo ello de connotación grave.

Entendido lo anterior, este capítulo expone como se está cumpliendo la primera medida antes descrita, y cómo ello lleva a concluir que el avance progresivo de la entidad para superar la falla

³² Este punto de la completitud de la historia laboral en el momento de expedir el acto administrativo se lee en armonía con lo dispuesto en el ordinal (ii) del fundamento jurídico 118 del Auto 259 de 2014, que es una de las medidas sobre las cuales la Sala solicita se profundice en su acatamiento en el Auto 181 de 2015 (ver f.º 121). Señala que “[...] le preocupa profundamente la falta de completitud de la historia laboral de los afiliados de la entidad, [...], la falta de presentación de propuestas o de un plan de acción sobre los asuntos referidos a la completitud de la historia laboral que requieran el concurso de diferentes entidades del Estado para lograr su corrección en un mediano o largo plazo [...]” (ver f.º 60, Auto 181 de 2015). En lo que respecta a la completitud de la historia laboral, la H. Corte reitera igualmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden segunda contenida en el fundamento jurídico 118 ordinal (iv) de la parte motiva de esa providencia.

³³ F.º 118 Auto 259 de 2014: “(i) corregir rápidamente los problemas de calidad de los actos administrativos prestacionales identificados por esta Corte y los órganos de control y supervisión; (ii) garantizar que el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada al instante de proferir los actos administrativos prestacionales; (iii) asegurar que la respuesta a las peticiones prestacionales sea motivada, eficaz, pertinente, de fondo y congruente con lo pedido; (iv) profundizar el acatamiento del numeral segundo de la parte resolutive del Auto 130 de 2014 en armonía con lo dispuesto en el numeral 13 de la parte motiva de dicha providencia; (v) atender oportunamente las instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia; (vi) corregir las fallas operacionales de manera global o estructural, y no solo por demanda individual de los usuarios caso por caso [...]”.

estructural en la administración del régimen de prima media está en un nivel alto de superación, de tal manera que Colpensiones está asegurando unos niveles de calidad óptimos y así la connotación de grave que encontraba la Sala ha mudado a un escenario de control y equilibrio por parte de la Administradora.

Para evidenciar lo anterior, la nueva administradora del RPM (partiendo de los conceptos que ha explicado la Corte e insertando metodologías de la administración pública y la estadística) ahora propone (como alternativa al modelo chileno no tomado en cuenta), un ejercicio para hacer tangible (medible) el avance en la materia. Lo anterior con el concurso, por supuesto, de las observaciones de los entes de control y tomándolas como ingrediente clave para verificar el progreso en la calidad como lo hace la H. Corte. Al explicar este punto se llegará a la conclusión del avance que ha tenido Colpensiones que garantiza, en el máximo nivel posible, los estándares formales de respuesta a las peticiones prestacionales, de conformidad con la jurisprudencia de la H. Corte (motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido).

Pero para llegar a esta instancia es necesario, tal como se ha decantado a lo largo de los dos años de seguimiento constitucional al caso de Colpensiones, que se aborde el tema relacionado con la completitud de la historia laboral al momento de decidir un acto administrativo, punto de arranque para que la calidad de las decisiones tengan el insumo primordial en correcto orden, pues no cabe duda a ninguno de los actores dentro de este proceso que es una pieza fundamental para la superación de la falla estructural de la administración del RPM.

Siendo así, este capítulo está dedicado a demostrar a la H. Corte que Colpensiones ha tenido avances al grado de garantizar en un máximo posible, la calidad para la expedición del acto administrativo, y para ello (i) iniciará explicando en detalle (y como hasta el momento no se había compilado en ningún otro informe) qué acciones ha adelantado la nueva administradora para efectos de superar la falla estructural en materia de completitud de historia laboral con los actores que ahí se involucran, para luego (ii) pasar a explicar otro tipo de acciones emprendidas sobre las cuales la Sala ha pedido reforzar como aspectos internos en los procesos y en la administración del talento humano, el acatamiento del precedente jurisprudencial y el cumplimiento de los requerimientos realizados por la Superintendencia Financiera, para así continuar con el avance de la calidad del acto administrativo que resuelve de fondo, con pertinencia y congruencia, y (iii) finalmente se cierra con uno de los puntos cardinales de este informe que es un estudio analítico sobre algunas metodologías usadas para medir los resultados de todas las acciones emprendidas con lo que se prueba que Colpensiones ya garantiza la calidad de la decisión. La calidad medida como la completitud de la historia laboral y la debida construcción del acto administrativo se refleja la calidad de la decisión, cuyos resultados se presentan en la tercera sección.

3.1. Acciones para que la historia laboral de todos los afiliados tenga una información completa y actualizada al momento de proferir un acto administrativo que resuelve una prestación pensional o que cumple un fallo

Lo primero que ha destacarse, es que de la orden dictada por la Sala (ver parte antes subrayada) Colpensiones entiende lo siguiente: la completitud de la historia laboral debe garantizarse al momento de expedir el acto administrativo prestacional, asunto que cómo se podrá advertir está controlado. Esta claridad encuentra razón de ser, toda vez que el trabajo que la entidad ha desarrollado con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera no se limita sólo al instante de la expedición de cada acto administrativo prestacional, sino que ha ido más allá, es decir ha procurado que un afiliado al RPM tenga su historia laboral completa incluso antes de llegar a solicitar una prestación pensional.

Bajo ese orden, se tiene claro que aunque se den avances en la corrección de todas las historias laborales dado que esta es una clara responsabilidad de la entidad, lo prioritario es tener la historia laboral completa al momento de proferir la respuesta a una petición pensional, pues es evidente que con ello se evitan los problemas inmediatos de calidad en la decisión. Para lograr este objetivo, Colpensiones ha desarrollado acciones en los procesos buscando la calidad de las decisiones que ya han sido reportadas³⁴ a la H. Corte, pero que se han profundizado y que este informe destaca como acciones especiales para garantizar que esta orden se cumpla.

Por otro lado, pero en armonía con lo dicho, al momento de ejecutar las acciones que ordenó la Sala y del ejercicio de profundización en las mismas durante el año 2015 (tanto para lograr que se tenga la completitud de información al momento de expedir un acto administrativo como en general de todas las historias laborales), se han encontrado tres problemas estructurales que afectan el estado de cosas. Sobre estos problemas se han elaborado 11 planes de acción que han sido reportados y son objeto de seguimiento por la Superintendencia Financiera, los cuales buscan soluciones de fondo al problema complejo de completitud de información de historia laboral.

Como se verá más adelante en este documento, los avances son contundentes en cuanto a correcciones masivas de la información de las historias laborales. Para citar un ejemplo: durante el mes de enero de 2015 la entidad finalizó la creación de “las relaciones laborales” (es decir, la determinación de las fechas de inicio y finalización de un contrato laboral de un afiliado con un aportante) de 1.614.950 afiliados, para los cuales las semanas cotizadas por los aportantes ya se reflejan en su historia laboral. Otro ejemplo es que, a finales de enero de 2015, Colpensiones terminó la corrección y estandarización de alrededor de 7,5 millones de registros de nombres de ciudadanos en la base de datos de las afiliaciones y de cerca de 435 millones de registros de nombres de ciudadanos en la base de datos del recaudo. La corrección en estas dos bases de datos ha permitido completar la información de las historias laborales de los afiliados de Colpensiones garantizando la validez e integridad de su información. Estos son avances durante el 2015, que la H. Corte no ha tenido en cuenta para la evaluación de este cumplimiento.

³⁴ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fundamento jurídico 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fundamento jurídico 118, P. 12.

A pesar de los planes de acción que Colpensiones trabaja actualmente, algunas de las inconsistencias que son atendidas corresponden a problemas estructurales que se acumularon en el antiguo ISS durante 45 años. Estos problemas requieren del concurso del ciudadano o de los aportantes para brindar una solución. Por ejemplo: existen aproximadamente 20,5 millones de novedades (ingreso, cambio de salario, licencia, retiro, etc.) provenientes de la herencia del ISS que no han podido ser cargadas en las historias laborales de Colpensiones debido a que no se puede relacionar de manera inequívoca la identificación utilizada en dichas novedades para afiliados y aportantes antes diciembre de 1994 (“número de afiliación” y “el número patronal”), con la identificación utilizada a partir de enero de 1995 para afiliados y aportantes (“documento de identidad”).

Si bien Colpensiones tiene un plan de acción para migrar masivamente algunas de esas novedades, en la actualidad su cargue solo pueden ser efectuado a la historia laboral de cada afiliado con la participación del mismo. Y esto es así, porque sólo cuando el afiliado a través de una solicitud de corrección de historia laboral o de reconocimiento de pensión, indica a Colpensiones la información mínima necesaria para determinar la correlación de la información, es que la administradora tiene la posibilidad de efectuar una correcta corrección, de lo contrario no tiene la posibilidad material para ello. Como se detallará más adelante, para atacar esta problemática, Colpensiones como una de sus estrategias ha efectuado por segundo año consecutivo el envío masivo del extracto de la historia laboral a sus afiliados, con el fin de que éstos puedan identificar si hay información faltante, entren en contacto con la entidad y se proceda a efectuar la corrección pertinente.

En suma, es importante separar los dos universos sobre los cuales Colpensiones está actuando. El primero, la completitud de la historia laboral al momento de proferir una decisión, y el segundo la completitud en la totalidad de las historias laborales de los afiliados de Colpensiones. El primer universo es sobre el cual enfatiza la H. Corte, buscando garantizar la calidad de las decisiones proferidas. El segundo hace parte de las funciones de Colpensiones, y sobre la totalidad de historias laborales la entidad ha desarrollado diferentes proyectos, tal y como se reporta en este capítulo, y, dado que parte de la problemática de historia laboral de los colombianos no depende de Colpensiones, está trabajando con otras entidades del estado que tienen competencias en este tema. Todo esto acompañado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Adicional a las acciones especiales tomadas para lograr la completitud de la historia laboral al momento de emitir el acto administrativo prestacional (primera parte de esta sección) y a los planes de acción que buscan solucionar los problemas estructurales (segunda parte de esta sección), la entidad ha tomado una serie de medidas adicionales para lograr cumplir con la orden dictada por la H. Corte (tercera parte de esta sección).

Para concluir esta breve introducción y como resultado de todas las acciones llevada a cabo que a continuación se explican, se considera importante retomar lo reportado en el documento remitido a la H. Corte el pasado 28 de enero de 2015,³⁵ donde Colpensiones considera que ha

³⁵ Ver el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

logrado avances importantes en lo que se refiere a la completitud de la historia laboral,³⁶ y poner de presente de una manera concreta los siguientes datos:

A nivel de resultados, los datos actualizados a julio 31 del 2015 muestran que Colpensiones ha recibido un total de 2.138.523 solicitudes de corrección de historia laboral y ha resuelto 2.093.084 solicitudes, lo cual refleja un cumplimiento del 98%. Estas correcciones incluyen correcciones solicitadas por los ciudadanos, pero también todas las correcciones necesarias para el reconocimiento de una prestación. Como se verá más adelante, el resultado final de estas correcciones, especialmente las relacionadas con la historia laboral necesaria para proferir con calidad el acto administrativo, es un acto sobre el cual no sea necesario hacer un cambio de decisión.

3.1.1. Acciones especiales tomadas para lograr la completitud de la historia laboral al momento de decidir el acto administrativo prestacional

Es de gran importancia resaltar que Colpensiones se está enfocando hacia la historia laboral como eje fundamental de un nuevo modelo de protección social que acompaña a los colombianos. La entidad considera que, en la medida en que la historia laboral es el insumo principal para liquidar una pensión, es necesario invitar al ciudadano a revisar de manera constante su historia laboral. En lo histórico (es decir, en los años anteriores), para revisar las posibles inconsistencias. En el futuro, para que el mismo ciudadano, desde que está trabajando, conozca constantemente su historia laboral, le haga seguimiento, y, cuando radique su solicitud de pensión, tenga claro las semanas acumuladas. De hecho, como se verá más adelante, uno de los grandes cambios en la reestructuración de la entidad es centrarla en la historia laboral. Que la entidad esté centrada en el reconocimiento de solicitudes pensionales es demasiado tarde. En ese momento, si la persona no conoce ni su historia laboral ni sus derechos, la liquidación de su solicitud se complica. Si, por ejemplo, un empleador no le cotizó hace varias décadas, y el empleador está quebrado, o la empresa desapareció, recuperar las semanas en muchos casos es imposible.

Por estas razones, la entidad se encuentra desarrollando un conjunto de acciones, de cara al ciudadano, que le permitan contar con la información adecuada al momento de liquidar la pensión.

En primer lugar, con el fin de promover la participación activa del ciudadano en el mantenimiento de la calidad de la información de su historia laboral, e igualmente ganar su confianza hacia el futuro, creando en él una cultura de seguimiento a la información de la historia laboral (como una cuenta de ahorro, que los colombianos revisan constantemente, pero de semanas), Colpensiones había entregado entre febrero y mayo de 2014 el extracto de la historia laboral a 1.261.242

³⁶ La historia laboral administrada por Colpensiones es el compendio de la información de las cotizaciones efectuadas por los afiliados, con el fin de obtener una pensión, a través de sus empleadores o a título de trabajador independiente, desde enero de 1967 hasta la fecha. En la práctica, Colpensiones conforma la historia laboral unificada de un afiliado luego de consolidar la información de la historia laboral del periodo llamado tradicional, que comprende las cotizaciones realizadas desde enero de 1967 hasta el 31 de diciembre de 1994, con la historia laboral que resulta de los pagos o cotizaciones efectuados a partir de enero de 1995, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 100 de 1993.

afiliados (54% de los afiliados activos³⁷) en la dirección de residencia registrada en la Entidad. En 2015, este proceso fue nuevamente realizado entre los meses de enero y abril, obteniendo una entrega efectiva de la historia laboral a un total de 1.423.293 afiliados (60% de los afiliados activos). Este extracto va acompañado por una carta firmada por el presidente de Colpensiones invitando al ciudadano a revisar su historia laboral y acercarse a Colpensiones si encuentra la necesidad de alguna revisión.

Para minimizar el riesgo de tener un alto volumen de devoluciones por el considerable nivel de inconsistencias en las direcciones de los afiliados, Colpensiones efectuó primero una selección de los afiliados activos y luego un proceso de Georreferenciación, previo a las actividades de impresión y envío de extractos. En todo caso, para el resto de la población a la cual no le fue remitido el extracto por no cumplir con las validaciones de confiabilidad mínima en la dirección de correspondencia, por un lado Colpensiones ofrece como alternativa la disposición para la ciudadanía de la consulta de Historia Laboral a través de la página web, herramienta que cuenta con ayudas didácticas que facilita la lectura y comprensión del reporte de historia laboral, brinda toda la seguridad que garantiza la intimidad de la información contenida en los reportes de historia laboral, información que es propia del titular de la misma. Por otro lado, Colpensiones ha desarrollado, entre enero y agosto de 2015, alrededor de 30 campañas publicitarias a través de diferentes canales (prensa, revistas, radio e Internet), invitando a los ciudadanos a efectuar la consulta de su historia laboral a través de la página web de Colpensiones o en las oficinas de la entidad, de manera que estos afiliados puedan conocer la información que reside en Colpensiones sobre su historia laboral y efectuar requerimientos a esta entidad si es del caso³⁸.

Es de resaltar que, como se dijo arriba, el concurso del ciudadano resulta fundamental para detectar y posteriormente efectuar la corrección de algunas inconsistencias que presenta la historia laboral, para las cuales Colpensiones no posee los elementos que le permitan anticiparse y poder determinar su información faltante.

Igualmente, para reforzar la cultura de seguimiento a la información de la historia laboral, desde marzo de 2015 Colpensiones se encuentra enviando un mensaje de texto (SMS) a todos los afiliados que han actualizado su información completa, a través de sus canales Contact Center y página Web, indicándoles que su empleador ha hecho la cotización del mes correspondiente³⁹. Para garantizar la entrega de un mensaje de texto es primordial contar con la información actualizada del número de teléfono móvil de los afiliados, así como su autorización para el envío de dicha información. En este momento, la entidad está diseñando un plan de acción para aumentar el número de cotizantes que van a recibir este mensaje, en la medida en que se necesita la aprobación del ciudadano. Para esto, se están realizando campañas telefónicas.

³⁷ Los afiliados activos son aquellos que en los últimos seis meses previo al envío de los extractos han efectuado por lo menos una vez una cotización a su pensión. Es una definición de la Super Intendencia Financiera.

³⁸ Se adjunta el detalle de la inversión realizada en los diferentes canales entre enero y agosto de 2015 (ver Anexo 6).

³⁹ Por ejemplo, durante el mes de agosto de 2015 se envió exitosamente a 73.411 afiliados el siguiente mensaje: “Apreciado(a) afiliado(a): Su aporte a pensión de julio se registró exitosamente. Le invitamos a consultar su Historia Laboral en www.colpensiones.gov.co”. Se adjunta reporte de envíos del mes de agosto de 2015 (ver Anexo 7).

Como otra de las nuevas medidas, Colpensiones se encuentra implementando, durante los meses de septiembre y octubre de 2015, en 76 oficinas de Colpensiones en todo el país, un esquema de atención mediante el cual las personas que vayan a radicar solicitudes de reconocimiento pensional reciban por parte de los agente de servicio de Colpensiones una asesoría personal donde se les indica el estado actual de su historia laboral, con el fin de que el afiliado valide el número de semanas cotizadas y de ser necesario radique una solicitud de corrección de historia laboral. Esto busca garantizar que en el momento en que se efectúe su proceso de reconocimiento pensional, la historia laboral se encuentre completa y de acuerdo con la información entregada por el ciudadano.

De esta manera, Colpensiones busca garantizar de la mano del ciudadano la calidad, completitud y veracidad de la información que se requiere para la ejecución de la decisión pensional. Inicialmente, durante el mes de septiembre de 2015, se alcanzará la puesta en marcha de este plan en 40 oficinas de todo el país; y en octubre de 2015 entraran las 36 oficinas restantes.

Adicionalmente a estas acciones de cara al ciudadano, Colpensiones ha desarrollado acciones de proceso que ya han sido reportadas.⁴⁰ En primer lugar, a partir de agosto de 2013 se implementó un proceso de Corrección de Historia Laboral (CHL) previo al proceso de reconocimiento para: (i) verificar integralmente la historia laboral que va a ser sometida a un proceso de reconocimiento pensional, y (ii) ajustar de manera automática y manual todas aquellas inconsistencias que se presentan en la historia laboral con la información residente en los sistemas de información de Colpensiones.⁴¹

En segundo lugar, desde marzo de 2014 Colpensiones implementó un procedimiento denominado “trámites internos” (esta acción también se reporta como acción del área de reconocimiento, en el capítulo de cumplimiento de plazos, porque se refiere no solo a la revisión de la historia laboral, sino también a otros trámites internos, inter-áreas), con el fin de ajustar el proceso para mejorar la calidad de las decisiones de peticiones prestacionales. Uno de estos trámites consiste en que los analistas del área de reconocimiento, una vez analizan el expediente pensional y si encuentran documentos probatorios que acrediten semanas laborales, solicitan al área de historia laboral los cambios necesarios a que hay lugar. El área de historia laboral mantiene en dos turnos el personal necesario para atender estos requerimientos de manera prioritaria, y surtir los trámites correspondientes para el reconocimiento pensional. Es importante mencionar que si el ciudadano realiza expresamente una solicitud de corrección de historia laboral, los documentos probatorios anexados a la solicitud son tenidos en cuenta en el análisis de la corrección de la historia laboral.

Colpensiones considera que este conjunto de acciones listadas son las que llevan a afirmar que, al instante de proferir los actos administrativos, la entidad está enfocando todos sus esfuerzos y

⁴⁰ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fundamento jurídico 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fundamento jurídico 118, P. 12.

⁴¹ Es importante mencionar en este punto que, como se explica en este documento, antes de que se empiece el proceso de decisión de las solicitudes de pensión, Colpensiones revisa y ajusta manualmente las novedades que hoy no se corrigen de manera automática. En particular, se corrigen manualmente las casuísticas que aún producen inconsistencias cuando existen novedades simultáneas de licencias no remuneradas y retiro. Igualmente, se corrige de forma manual cuando se detecta una ausencia de novedad por cambio de sistema o una existencia de novedades masivas automáticas.

recursos a su disposición para completar la información con la cual se tomará la decisión. Como se verá más adelante, los resultados de estas acciones se reflejan en la calidad de las decisiones sobre solicitudes prestacionales.

Sin embargo, como se describe a continuación, más allá de buscar garantizar la completitud de la historia laboral solo al momento de proferir los actos administrativos, Colpensiones está enfocado en corregir *todas* las historias laborales, con el acompañamiento de la Superfinanciera.

3.1.2. Planes de acción para enfrentar los problemas estructurales de la historia laboral

Colpensiones considera que la historia laboral, la cual es el insumo principal para efectuar la liquidación de una pensión, es donde todo el Sistema General de Pensiones colombiano tiene más falencias, y el hecho de que este insumo no cuente con información completa constituye parte de la falla estructural en la administración del RPM,⁴² que requiere de la intervención de ordenes complejas por parte de la Sala Novena de Revisión como se podrá advertir a lo largo de este capítulo, y que tomará mucho más tiempo, a diferencia de garantizar la completitud de la historia laboral al momento de proferir el acto administrativo, que es donde en este momento se concentra la H. Corte, y que, como se ha mostrado arriba y se verá más adelante, las acciones de Colpensiones han tenido efectos positivos.

En el transcurso del proceso de revisión y con el fin de establecer y determinar con precisión cual es el estado de cosas en esta materia, Colpensiones ha identificado tres grandes problemas estructurales que inciden directamente sobre la falta de completitud de la historia laboral: (i) inconsistencias de la información que reposa en las bases de datos de Colpensiones, (ii) ausencia de un mecanismo unificado de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y Régimen de Ahorro Individual - RAIS), y (iii) disponibilidad de la información de los tiempos cotizados en el sector público.⁴³

La Administradora es consciente de la solución al primer tipo de problemas depende de Colpensiones (en conjunto con los empleadores y con los mismos ciudadanos), mientras que los

⁴² Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fundamento jurídico 118, página 15.

⁴³ Ver *Ibíd.*, página 15. Ver igualmente el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), P. 11. El primer grupo de problemas se refiere a la inconsistencia que presenta la información entregada por el ISS a Colpensiones en su entrada a operación. Por ejemplo, Colpensiones recibió en su entrada en operación 22,3 millones de novedades (ingreso, cambio de salario, licencia, retiro, etc.) que no han podido ser cargadas en las historias laborales de Colpensiones, debido a que no se puede relacionar de manera inequívoca la identificación utilizada en dichas novedades para afiliados y aportantes antes diciembre de 1994 (“número de afiliación” y “el número patronal”), con la identificación utilizada a partir de enero de 1995 para afiliados y aportantes (“documento de identidad”). Este tipo de novedades se conoce como “Novedades No Correlacionadas”. El segundo grupo de problemas concierne la deficiencia en los mecanismos para el intercambio de información entre el RPM y el RAIS. Por ejemplo, Colpensiones recibió en su entrada a operación aproximadamente 15 millones de pagos, realizados por los empleadores para sus trabajadores, sin que haya una afiliación por parte del ciudadano al Sistema General de Pensiones. Este tipo de pagos se conocen como “Pagos Convalidados”. El tercer problema se refiere al hecho de que no existen actualmente canales de comunicación expeditos entre las entidades que fueran administradoras del RPM y Colpensiones, que permitan conocer las cotizaciones de los servidores públicos en esas entidades.

otros dos dependen más del concurso de todos los actores relevantes del Sistema General de Pensiones (Asofondos, los Fondos Privados, UGPP, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, etc.)⁴⁴. De todas maneras, tal y como se ha reportado, para resolver estos problemas, la entidad ha venido desarrollando diferentes acciones, la mayoría de estas con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera.⁴⁵

A continuación se informa en detalle los avances que se han obtenido sobre los 11 planes de acción que Colpensiones reportó a la H. Corte Constitucional,⁴⁶ los cuales están encaminados a atender necesidades y solucionar inconsistencias que se presentan en las tres problemáticas. En el cuadro 1 de este capítulo se presenta un resumen del avance de los 11 planes de acción (ver Capítulo 3 – Cuadro 1). Varios de estos proyectos fueron reportados a la H. Corte como proyectos en desarrollo o planeados, y el cuadro muestra que durante el 2015 varios de éstos han avanzado, y algunos ya han culminado. Estos avances es otro de los aspectos que respetuosamente se solicita a la H. Corte sean tenidos en cuenta en la siguiente evaluación, ya que como son del periodo objeto de este reporte, no se tuvieron en cuenta para la expedición del Auto 181 de 2015. Adicionalmente, estos avances serán reportados a la Superintendencia Financiera.

En cuanto a las acciones tomadas dentro del tercer gran problema de la historia laboral, la disponibilidad de la información de los tiempos cotizados en el sector público, se presentan principalmente los avances del plan de acción denominado proyecto de unificación de historias laborales de los colombianos, liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo.

Es importante manifestar que para Colpensiones este proyecto representa una propuesta fundamental para lograr en el mediano y largo plazo la completitud de todas las historias laborales del país, y se erige como el medio que permite involucrar tanto la voluntad de la Administradora como la participación absolutamente necesaria de otras entidades del Estado.

Con los diez planes de acción para atacar los dos primeros grandes problemas y este último que pretende solventar el tercer problema encontrado, se presentan 11 planes de acción en curso entre la administradora y organismos externos, tal como al principio se anuncia.

Capítulo 3 – Cuadro 1. Avance de planes de acción para enfrentar los problemas estructurales de la historia laboral

Problema estructural	Causal / Plan de acción	Estado	Actores responsables
Inconsistencias de la información que reposa en las bases de datos de Colpensiones	1. Relaciones Laborales / Determinación de las fechas de inicio y finalización de un contrato laboral de un afiliado con un aportante.	Culminado, enero de 2015	Colpensiones

⁴⁴ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 16.

⁴⁵ Ver *Ibíd.*, página 11.

⁴⁶ Ver el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

Problema estructural	Causal / Plan de acción	Estado	Actores responsables
	2. Unificación de índices / Depuración de índices incorrectos sobre las historias laborales, debido a la unión de bases de datos de las diferentes regionales del ISS.	Culminado, julio de 2015.	Colpensiones
	3. Inconsistencias en la información reportada por los empleadores entre los años 1995 y 2006 / Depuración de los nombres de las bases de datos de recaudo y afiliación.	Culminado, enero de 2015.	Colpensiones
	4. Inconsistencias en la información reportada por los empleadores entre los años 1995 y 2006 / Solicitud por parte de Colpensiones a los empleadores de la información del detalle de los pagos de pensiones correspondientes a sus trabajadores durante esos años.	1,8% de archivos entregados a Colpensiones (2.316 archivos). Un nuevo plan fue estructurado, el cual será presentado de manera detallada a la SFC ⁴⁷ en octubre de 2015.	Colpensiones y empleadores
	5. Existencia de novedades simultáneas de licencias no remuneradas y retiro / Ajuste del aplicativo que calcula la historia laboral tradicional.	En curso (50%). Culminación diciembre 2015	Colpensiones
	6. Ausencia de novedad por cambio de sistema y existencia de novedades masivas registradas automáticamente por el ISS / Corrección manual de ambos tipos de novedad.	Colpensiones estudió un plan de corrección masiva manual el cual no fue implementado por su inviabilidad. Un plan de corrección masiva automática fue estructurado, será presentado de manera detallada a la SFC en octubre de 2015.	Colpensiones
	7. Novedades no correlacionadas debido al cambio de identificación del afiliado y del aportante a partir de enero de 1995 / Migración masiva a las historias laborales de estas novedades.	Cancelado, diciembre de 2014. No fue posible cargar las novedades de manera inequívoca. Un nuevo plan fue estructurado, será presentado de manera detallada a la SFC en octubre de 2015.	Colpensiones y afiliados
Ausencia de un mecanismo unificado de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y RAIS)	8. Pagos convalidados: existencia de pagos sin que medie afiliación a ninguna AFP / Creación de las afiliaciones para los ciudadanos a quienes pertenecen estos pagos.	En curso (25%). Culminación julio 2016.	Colpensiones y Asofondos

⁴⁷ Superintendencia Financiera de Colombia.

Problema estructural	Causal / Plan de acción	Estado	Actores responsables
	9. Aportes recibidos por concepto del traslado desde el RAIS / Integración de la información a las bases de datos de Colpensiones.	En curso (98%). Trabajo en conjunto con Asofondos.	Colpensiones y Asofondos
	10. Aportes que por error del empleador fueron consignados en una administradora del RAIS en lugar de hacerlo en el antiguo ISS o en Colpensiones (No Vinculados) / Cargue de la información a las bases de datos de Colpensiones.	Culminado (Vigencia Colpensiones) En curso (25%) Vigencia ISS. Culminación marzo 2015.	Colpensiones y Asofondos
Disponibilidad de la información de los tiempos cotizados en el sector público	11. Participación en el proyecto de unificación de historias laborales de los Colombianos	Fase 1. Culminada (marzo 2015) Fase 2. En curso, terminación estimada diciembre de 2015. Fases 3, 4 y 5, para evaluación de los ministerios.	Minhacienda, Mintrabajo y Colpensiones,

Problema 1: Inconsistencias de la información que reposa en las bases de datos de Colpensiones

Dentro de esta tipificación de la problemática se tiene enmarcados siete de los planes de acción enunciados, a saber:

1. *Relaciones Laborales. Determinación de las fechas de inicio y finalización de un contrato laboral de un afiliado con un aportante.*

La relación laboral se refiere a la determinación de las fechas de inicio y finalización de un contrato laboral de un afiliado con un aportante, es decir los extremos de cada relación laboral. Esta información es indispensable para tener en cuenta en la historia laboral los aportes realizados por dicho aportante, ya que si no existe la relación laboral, las semanas cotizadas por el aportante no se reflejan en la historia laboral. Un diagnóstico realizado por Colpensiones al 31 de agosto de 2014 reveló que 1.614.950 historias laborales no tenían creada al menos una relación laboral.

Desde agosto de 2013, Colpensiones puso en producción una aplicación que permite la creación de relaciones laborales e inició su ejecución por demanda (eso es, se creaba una “relación laboral” en la medida que un afiliado la solicitaba), atendiendo las prioridades emitidas por la H. Corte Constitucional. A partir del mes de octubre de 2014 se aceleró el proceso de creación masiva de todas las relaciones laborales faltantes en el sistema, el cual finalizó durante el mes de enero de 2015 y fue reportado a la Superintendencia Financiera el 29 de enero de 2015 mediante comunicación BZ 2015_731603. El cierre de este plan de acción no había sido reportado a la H. Corte, sin embargo sus avances fueron indicados en el documento entregado a esa Honorable institución el pasado 28 de enero de 2015.⁴⁸

⁴⁸ Ver el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

En la actualidad, y como uno de los logros más importantes que apuntan a superar la falla estructural, es que no hay semanas faltantes en las historias laborales administradas por Colpensiones por ausencia de relaciones laborales. En todo caso, es importante anotar que la creación de relaciones laborales hace parte de los procesos permanentes de historia laboral de Colpensiones.

2. *Unificación de índices. Depuración de índices incorrectos sobre las historias laborales, debido a la unión de bases de datos de las diferentes regionales del ISS.*

Esta inconsistencia surgió luego de la unificación de las bases de datos por parte de la anterior administradora del régimen de prima media, el ISS, cuando consolidó la información de sus diferentes regionales.⁴⁹ En efecto, el ISS evidenció que algunos tipos de novedades que representaban el mismo concepto habían sido nombradas en cada regional con índices diferentes. Colpensiones desarrolló un proceso automático para corregir esta situación y lo ejecutó de manera controlada entre octubre de 2014 y julio de 2015,⁵⁰ corrigiendo alrededor de 19.700 historias laborales que contenían esta inconsistencia. De esta manera, la información relacionada con todas las novedades asociadas a ese número de historias laborales se refleja hoy de manera adecuada en los aplicativos de Colpensiones.

Este es un resultado muy importante desde el punto de vista del mejoramiento de la calidad para las 19.700 historias laborales que se encontraban en esta situación, el cual fue presentado a la Superintendencia Financiera durante el mes de agosto de 2015. Dado que el cierre de este plan de acción fue en el mes de julio de 2015, éste no había sido reportado a la H. Corte, y por lo tanto esa Honorable Corporación no pudo tenerlo en cuenta para la evaluación del cumplimiento de esta orden, ya que esta evaluación fue basada en datos a diciembre 2014.

⁴⁹ El ISS realizaba la inscripción y el recaudo de aportes por obligaciones obrero-patronales por regiones. Así, se tenían establecidos tres grandes centros de facturación: el centro de facturación de la Seccional Valle del Cauca, que realizaba todos los procesos de inscripción y recaudo únicamente para los patronales ubicados geográficamente en dicho departamento; el centro de facturación de la Seccional Antioquia, que realizaba lo propio para los patronales de dicha región y el centro de facturación del Centro Administrativo Nacional (CAN), desde donde se realizaban tales actividades para el resto de departamentos del territorio nacional. Cada región utilizó los mismos mecanismos de recaudo, pero definieron diferentes estructuras de bases de datos para el almacenamiento de la información. La descentralización mencionada funcionó de manera adecuada para cada región; sin embargo, a finales del año 1992 el ISS determinó que era pertinente unificar la información, pues cada vez fue mayor la migración de ciudadanos de una región a otra, lo que estaba dificultando la entrega de la historia laboral consolidada. Dicho proceso de unificación fue llevado a cabo cumpliendo su objetivo primordial que consistía en la unificación de la información; sin embargo se presentaron algunas inconsistencias que causaron la pérdida de información (novedades de ingreso, de retiro y cambios de salario), principalmente originada por las diferencias que existían en las estructuras de los archivos de los registros que cada región utilizaba.

⁵⁰ Dada la complejidad de las reglas de negocios utilizadas por el aplicativo desarrollado y los procesos de lectura que el sistema debía realizar sobre las bases de datos, fue necesario ejecutar de manera controlada el proceso con el fin de que éste no interviniera con la operación de Colpensiones, en especial con los procesos especiales de depuración masiva como era el caso de la creación de relaciones laborales.

3. *Inconsistencias en la información reportada por los empleadores entre los años 1995 y 2006. Depuración de los nombres de las bases de datos de recaudo y afiliación.*

A partir del año 1995 y hasta el año 2006, las cotizaciones efectuadas en el ISS se realizaban a través del mecanismo de la autoliquidación de aportes. Durante este periodo en el ISS se desconocieron controles para mitigar riesgos como el de la elaboración en forma incorrecta, por desconocimiento o errores de algunos aportantes, de los formularios de autoliquidación de aportes.⁵¹ Con el fin de corregir este tipo de inconsistencias, durante el año 2014 Colpensiones desarrolló procesos de depuración masiva cuyo diagnóstico arrojó la necesidad de corregir: (i) aproximadamente 8 millones de registros de nombres de ciudadanos en la base de datos que almacena la información de las afiliaciones, (ii) cerca de 472 millones de registros de nombres de ciudadanos en la base de datos que almacena la información del recaudo y, (iii) alrededor de 3 millones de registros de razones sociales en la base de datos que almacena la información de aportantes.

En noviembre de 2014⁵² Colpensiones reportó a la Superintendencia Financiera: (i) la culminación de la corrección de la totalidad de los registros de razones sociales y, (ii) el plan de trabajo para finalizar la ejecución en el mes de enero de 2015 de la corrección de los registros de nombres de ciudadanos en las bases de datos antes mencionadas. Así, a finales de enero de 2015, Colpensiones terminó la corrección y estandarización de la totalidad de registros de nombres de ciudadanos en las bases de datos de las afiliaciones y del recaudo que pudieron ser migrados a producción.⁵³ La importancia de la ejecución de este tipo de correcciones radica principalmente en que éstas permiten completar la información de las historias laborales de los afiliados de Colpensiones, garantizando a su vez la validez e integridad de la información en las bases de datos. El cierre de este plan de acción no había sido reportado a la H. Corte, y Colpensiones considera que este nuevo resultado, al igual que los cierres presentados para los planes de acción anteriores, son de una importancia fundamental al momento en que la H. Corte evalúe de nuevo el cumplimiento de esta orden.

4. *Inconsistencias en la información reportada por los empleadores entre los años 1995 y 2006. Solicitud por parte de Colpensiones a los empleadores de la información del detalle de los pagos de pensiones correspondientes a sus trabajadores durante esos años.*

Como se había reportado a la H. Corte, respecto de los pagos de las obligaciones pensionales realizados por empleadores, durante los años 1995 y 2006, de los cuales no se tiene información

⁵¹ Esto podía presentarse al registrar, por ejemplo, datos de identificación de los trabajadores de manera errada (tipo de documento, número de documento, nombres o apellidos), datos de identificación del empleador errados (tipo de documento, número de documento, razón social), o al no diligenciar campos obligatorios en la autoliquidación, salarios errados, etc.

⁵² Se anexa el oficio radicado a la Superintendencia Financiera con el número BZ 2014_9026837.

⁵³ En realidad, se corrigieron y estandarizaron 7.531.924 registros de nombres de ciudadanos en la base de datos de afiliación (92,64% de lo previsto) y 435.358.316 registros de nombres de ciudadanos en la base de datos del recaudo (91,17% de lo previsto). En los procesos masivos de depuración, a menudo, el estimado inicial de las correcciones a realizar tiende a disminuir respecto de lo que realmente se corrige. Esto se debe a que la información en la base de datos no es estática ya que este tipo de procesos convive con las correcciones manuales. De manera que al momento de la ejecución de la corrección masiva se encuentran modificados registros que han sido corregidos manualmente.

del detalle (nombres completos, identificación, salarios, etc.), Colpensiones entre octubre de 2014 y julio de 2015 ha adelantado una estrategia consistente en efectuar a los empleadores el requerimiento de esta información.⁵⁴ Estos requerimientos se han realizado en el momento en que un ciudadano ha solicitado su corrección de historia laboral, o en el momento en que, frente a una petición de reconocimiento pensional, se necesita la respectiva corrección por la Gerencia de Reconocimiento. De este trabajo, se tienen como resultados, a cierre de julio de 2015, la recuperación de 2.316 archivos⁵⁵ correspondientes a 207.359 afiliados y se encuentran pendientes 127.720 archivos, para un total de 130.736 archivos.

Para avanzar en la obtención esta información resulta evidente que se necesitan nuevas estrategias. La razón es que, a pesar de que ya se ha dispuesto un camino para dar solución al problema, la obtención de esta información tiene barreras. La dificultad radica en que, por un lado, los empleadores no tienen la obligación legal de entregar esa información a la entidad (pues no hay norma que disponga que deban suministrar esa información, la cual solo es obligatoria desde que entró a operar la Planilla Integrada de Liquidación y Aportes –PILA-) y, por otro lado, hay empleadores que a la fecha ya han liquidado su actividad, han disuelto sus sociedades, o no existe una forma de localizarlos por falta de actualización de datos de contacto.

En ese estado de cosas, Colpensiones con el fin de seguir en la búsqueda de otras alternativas para enfrentar este problema heredado, definió otras dos nuevas estrategias para este plan de acción:

1. Desde enero de 2015, en la página web de la entidad se puso en funcionamiento el Portal del Aportante. Esta es una funcionalidad a través de la cual los empleadores pueden cargar la información faltante con sus detalles, los cuales posteriormente son validados de manera automática por la entidad. Con esta aplicación, en lo corrido del año se han procesado 520 archivos que contenían la información del detalle (nombres completos, identificación, salarios, etc.). Esta estrategia tendrá un avance progresivo, y por ello se espera que se fortalezca en el marco de depuración de la deuda de los empleadores, asunto será explicado más adelante.
2. Colpensiones se encuentra desarrollando un proceso de *inferencia de información faltante*. Este proceso consiste en que, a través de la identificación de valores de pagos a pensiones anteriores y posteriores realizados por un empleador respecto de un trabajador específico, se pueda inferir el valor del periodo que no se encuentra reportado. Es una nueva medida, y se tiene planeado que este proceso automático empiece a operar en el mes de diciembre de 2015.

Visto lo anterior, el tema de los pagos de las obligaciones pensionales realizados por empleadores, durante los años 1995 y 2006, de los cuales no se tiene información del detalle, tiene incidencia en la orden compleja de lograr la completitud de la información a la hora de expedir el acto administrativo, cuando ello no se encuentra en la órbita de control de la entidad o los ciudadanos. Así se afirma, que este es uno de los temas que requiere no solo la voluntad e intervención de la

⁵⁴ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fundamento jurídico 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 13.

⁵⁵ A cierre de diciembre de 2014 se tenían 1.796 archivos recuperados.

Administradora, sino que siendo un asunto que alimenta la falla estructural heredada del ISS, requiere la intervención de varios actores estatales.

Colpensiones ha realizado y seguirá realizando todas las acciones que estén a su alcance y no descansará en su tarea de innovar en procesos y tecnología para tener el detalle que comprende la completitud de la información, pero es necesario advertir a la Sala, que sin una medida normativa la entidad no tiene la facultad de coaccionar para que se le allegue la información y que entonces su recolección tendrá aún un largo camino por recorrer. Sobre este punto Colpensiones, como nueva medida, está efectuando las acciones pertinentes ante los Ministerios de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público e igualmente con la Superintendencia Financiera, con el fin de estudiar en conjunto con esas entidades la viabilidad y conveniencia de establecer norma que permita superar este problema.

5. *Existencia de novedades simultáneas de licencias no remuneradas y retiro. Ajuste del aplicativo que calcula la historia laboral tradicional.*

A partir de una solicitud de la Superintendencia Financiera, Colpensiones identificó que la existencia de una novedad de licencia no remunerada y de una novedad de retiro simultáneamente en un mismo periodo, no permitía que el aplicativo que genera la Historia Laboral Tradicional (es decir, aquella que va desde la creación del ISS en 1967 hasta la aplicación de la ley 100 en enero de 1995)⁵⁶ acreditara las semanas cotizadas de dicho periodo. Para la corrección de este tipo de inconsistencias ha sido necesario realizar el ajuste el aplicativo, el cual reviste un alto grado de complejidad debido al diseño original de sus componentes y a la falta de documentación tanto de sus funcionalidades como de su implementación técnica.⁵⁷

Por tal razón, a partir de octubre de 2014 y hasta la fecha, Colpensiones dispuso un equipo de ocho funcionarios de la entidad especializados en análisis del periodo tradicional, apoyados con desarrolladores de la empresa de soporte y mantenimiento de software de Colpensiones. Este equipo se dedicó a implementar un proceso que permitiese corregir las inconsistencias en la

⁵⁶ La historia laboral tradicional es la que comprende las cotizaciones efectuadas desde enero de 1967, luego de la aprobación, mediante el Decreto 3041 de diciembre 19 de 1966, del acuerdo 189 de 1965 del Consejo Directivo del ISS, donde se estableció el reglamento general del seguro de invalidez, vejez y muerte; hasta el 31 de diciembre de 1994.

⁵⁷ Este aplicativo fue entregado por el ISS a Colpensiones previo a su entrada en operación. El contiene todos los pasos necesarios para que las cotizaciones efectuadas por los aportantes en el periodo tradicional sean acreditadas como semanas en la historia laboral de sus afiliados, aplicando validaciones y reglas de negocio necesarias para su correcta liquidación y totalización. Como resultado del estudio de arquitectura empresarial de la Universidad de los Andes entregado a Colpensiones en 2011, la estrategia en la entrada en operación de la entidad, desde el punto de vista técnico, fue la de garantizar una transición, tan limpia como fuese posible, entre la operación realizada por el ISS y la asumida por Colpensiones. En ese sentido, se garantizó la operatividad de los aplicativos recibidos, pero éstos no se fueron intervenidos en sus funcionalidades para no poner el riesgo la operación de la entidad. Vale la pena mencionar que para este aplicativo en particular, después de la entrada en operación, Colpensiones desarrolló un proyecto para subsanar dos deficiencias que encontró en ese momento: (i) Se ajustó el aplicativo para que tuviera en cuenta las semanas cotizadas de un afiliado que no presentaran inconsistencias, dado que al momento de entrar en operación el aplicativo desconocía la totalidad de la historia laboral tradicional si encontraba al menos una inconsistencia a lo largo de la vida laboral de dicho afiliado, (ii) Se ajustó la presentación de la historia laboral tradicional a fin de no permitir que se reflejaran tiempos cotizados a un afiliado que no le pertenecían, situación que el aplicativo realizaba por efecto de encontrar homonimia en los pagos, números de documentos parecidos, etc. Estos dos ajustes fueron implementados a partir del 8 de marzo de 2013 en el ambiente productivo.

simultaneidad de las novedades de licencias no remuneradas y de retiro, que impiden reflejar el total de semanas efectivamente cotizadas por los afiliados en el citado periodo, teniendo en cuenta las validaciones y reglas de negocio necesarias para garantizar la correcta liquidación y totalización de las semanas de la Historia Laboral Tradicional (HLT).⁵⁸

Entre los nuevos avances, el equipo de trabajo asignado elaboró un diagnóstico, el cual fue reportado a la Superintendencia Financiera en abril de 2015, que arrojó como resultado la identificación de cinco inconsistencias adicionales en el aplicativo de la HLT, que no permiten que se reflejen adecuadamente las semanas cotizadas en el periodo tradicional. Con ello y sumada la primera inconsistencia entontada por la Superintendencia Financiera, se han trabajado sobre 6 inconsistencias en total⁵⁹ para este plan de acción.

Durante el diagnóstico presentado a la Superintendencia Financiera en abril de 2015, se indicó un plan de salida a producción con la corrección de las inconsistencias en dos fases, ocasionando una modificación al cronograma inicialmente planteado y reportado.⁶⁰ Así, desde el 31 de julio de 2015, fecha de finalización de la fase 1, ya se encuentran en producción la corrección de tres de las inconsistencias identificadas, las cuales representan el 75% de los casos más comunes en la liquidación de semanas de la historia laboral tradicional.⁶¹ Colpensiones tiene previsto poner en

⁵⁸ Desde el punto de vista técnico, el aplicativo hace llamado a porciones de programa informático, conocidos como procedimientos almacenados, los cuales a su vez hacen llamados internos a un número importante de otros procedimientos almacenados (alrededor de 32) para ejecutar la liquidación y totalización de las semanas de la HLT. Por lo tanto, para encontrar la raíz del problema de las inconsistencias ha sido necesario analizar esos procedimientos almacenados de forma simultánea, con el objetivo de plantear soluciones que corrijan las inconsistencias sin generar efectos contrarios sobre las demás funcionalidades del aplicativo.

⁵⁹ Así, el total de las inconsistencias encontradas en el aplicativo se describen a continuación: **(i) ordenamiento de novedades.** Cuando el aplicativo no encuentra ordenada cronológicamente las novedades (ingreso, licencias no remuneradas, cambios de salario y retiro) en la base de datos de la HLT para un periodo de tiempo, no puede acreditar las semanas cotizadas de dicho periodo. **(ii) Novedades de ingreso o de retiro consecutivas.** La existencia de dos novedades de ingreso consecutivas o de dos novedades de retiro consecutivas durante un periodo de tiempo para un mismo aportante, no permite que el aplicativo acredite las semanas cotizadas de dicho periodo. **(iii) Novedades de licencias no remuneradas y retiro.** La existencia de una novedad de licencia no remunerada y de una novedad de retiro simultáneamente en un periodo, no permite que el aplicativo acredite las semanas cotizadas de dicho periodo. De la misma manera, la existencia de dos novedades de licencia no remunerada en el mismo periodo, o la existencia de una licencia no remunerada superior a 30 días, no permite que el aplicativo acredite las semanas cotizadas de dicho periodo. **(iv) Simultaneidad de aportantes o de novedades de cambio de salario.** La existencia de más de dos aportantes simultáneos durante un periodo de tiempo con una novedad de retiro actualmente no es una condición válida para el aplicativo, y las semanas cotizadas de dicho periodo no son acreditadas. Asimismo, cuando el aplicativo encuentra novedades de cambio de salario idénticas (número de patronal, tipo de novedad, fecha de la novedad y salario) en dos o más afiliados, no puede acreditar las semanas cotizadas de los diferentes afiliados. **(v) Novedad de Traslado.** La identificación de una novedad de traslado (cambio de régimen) es tomada por el aplicativo como novedad principal e inicial, y no acredita las semanas anteriores a la novedad. **(vi) Diferencia de totales.** Cuando el aplicativo encuentra que para un aportante el número días de las semanas cotizadas difiere del número de días cotizados por concepto de salarios, no puede acreditar las semanas cotizadas de dicho periodo.

⁶⁰ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 13. Ver igualmente el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

⁶¹ Las inconsistencias que ya han sido corregidas y se encuentran en producción son: (i) ordenamiento de novedades, (ii) novedades de ingreso o de retiro consecutivas, y (iii) novedades de licencias no remuneradas y retiro.

producción en diciembre de 2015, fecha de finalización de la fase dos, la corrección de las tres inconsistencias restantes.

Es preciso anotar que de todas maneras, actualmente, con el fin de garantizar la calidad de las historias laborales que administra Colpensiones, la corrección de las tres inconsistencias identificadas en el aplicativo que genera la historia laboral tradicional se realizan por demanda, bien sea por la solicitud que un ciudadano radica en la entidad o durante el proceso de corrección que se ejecuta para las historias laborales que van hacer sometidas a un reconocimiento pensional, lo cual de todas formas garantiza que al momento de expedir el acto administrativo exista completitud de información.

6. *Ausencia de novedad por cambio de sistema y existencia de novedades masivas registradas automáticamente por el ISS. Corrección manual de ambos tipos de novedad.*

La novedad de cambio de sistema es un estado que permite establecer si un afiliado estaba activo al corte del 31 de diciembre de 1994, para determinar la continuidad por la transición presentada del sistema de facturación tradicional al nuevo sistema de Autoliquidación de Aportes implementado con la Ley 100 de 1993, el cual empezó a aplicarse en el ISS a partir de enero de 1995. En consecuencia, para aquellas historias laborales que no presentan la marcación de cambio de sistema, que al corte de octubre de 2014 ascendían a 15.332.427 de registros correspondientes a 5,6 millones de afiliados en la historia, no se acreditan las semanas cotizadas con anterioridad al corte mencionado.

Por su parte, las novedades registradas automáticamente (de ingreso, retiro, cambio de salario o licencias no remuneradas) corresponden al resultado de procesos automáticos ejecutados por el ISS sobre la historia laboral tradicional, las cuales fueron introducidas como reglas de validación que generan alertas indicando que la historia laboral puede contener algún tipo de error. Las novedades automáticas, que al corte de octubre de 2014 ascendían a 2.636.939 de registros correspondientes a 2,1 millones de afiliados, no acreditan semanas a la historia laboral de los afiliados.

Para corregir ambos tipos de novedades (cambio de sistema y automáticas) y establecer con certeza las semanas que deben acreditarse a las historias laborales, se requiere revisar de forma manual los soportes documentales físicos con que cuenta la entidad (microfichas, libros de pago).

En octubre de 2014 la Superintendencia Financiera solicitó a Colpensiones diseñar un plan de choque para el ajuste masivo de estas inconsistencias sobre el sistema. Colpensiones estudió la estructuración de un plan de corrección masiva manual el cual contempló la contratación de 200 analistas de historia laboral con la respectiva infraestructura física y tecnológica, a fin de poder realizar de manera dedicada la verificación de los 17.969.366 registros arrojados en la consulta a la base de datos que presentan estas inconsistencias. Sin embargo, dados los costos de esta alternativa (alrededor de \$13.000 millones de pesos), pero sobre todo el tiempo estimado para la corrección (más de dos años⁶²) y la característica manual de la corrección, la cual introduce un

⁶² Para estimar el tiempo total de corrección se realizó un cálculo basado en el número de analistas utilizados para efectuar las correcciones y los tiempos promedio de corrección. Así, en primer lugar, se efectuó un estudio de tiempos y

riesgo de seguridad en la inserción de novedades a la base de datos, se determinó estructurar un plan de corrección masiva automática.

El plan consiste en digitar y digitalizar las microfichas con el fin de construir una base de datos que permita realizar un proceso de depuración masiva sobre la información del periodo tradicional, y por ende corregir las inconsistencias presentadas en las novedades de cambio de sistema y automáticas, de manera a que el total de las semanas de las historias laborales que presentan estas inconsistencias puedan reflejarse en ellas. Las fases que contempla el plan de trabajo son las siguientes:⁶³

- a. Diagnóstico de la Información: en esta fase se busca identificar la información que hoy se encuentra ya digitalizada y digitada de las diferentes fuentes físicas que se tienen como microfichas, libros de pago, tarjetas de reseña, etc. Con ello se determinará la información que se debe digitalizar y digitar para lograr la completitud de la base de datos necesaria, que permitirá realizar un proceso de depuración masiva sobre la información del periodo tradicional. La fecha de inicio de esta fase es septiembre de 2015. Tiempo estimado: cuatro meses.
- b. Digitalización y captura de la Información: esta fase contempla la digitalización y digitación de la información faltante determinada en la fase anterior. Su duración dependerá de la cantidad de registros a capturar.
- c. Desarrollos de los procesos de comparación: con la información que se logre alojar en una base de datos será necesario desarrollar procesos automáticos que permitan realizar la comparación con la base de datos principal y encontrar aquellos registros que requieran ser adicionados, modificados y/o eliminados de acuerdo con la información recuperada en las fases anteriores. Esta fase se ejecutaría en paralelo con la segunda fase. Tiempo estimado: seis meses.
- d. Ejecución de los Procesos: una vez implementados los desarrollos, se ejecutarán los procesos de comparación en un ambiente de pruebas paralelo al ambiente productivo, sobre el cual se realizarán las diferentes validaciones que permitan determinar la veracidad y viabilidad de los ajustes resultantes del proceso de comparación. Tiempo estimado: dos meses.
- e. Inserción de la información validada en la base de datos principal: una vez determinada la viabilidad de la aplicación de los ajustes definidos se efectuará la actualización de la base de datos del ambiente productivo. Tiempo estimado: dos meses.

La fecha final del proyecto depende fundamentalmente del resultado arrojado en la fase 1, el cual determinará la información que debe ser digitalizada y digitada, y los tiempos necesarios para efectuar esta tarea. La terminación de la fase 1 está prevista para enero de 2016. En todo caso, la duración mínima calculada del proyecto es de 14 meses, sin incluir la duración de la fase 2.

movimientos, que arrojó como resultado los tiempos promedio de corrección de cada una de las novedades y, en segundo lugar, se tomó el número de analistas contemplados para la tarea (150) y se multiplicó por los tiempos promedio de corrección determinados para cada novedad.

⁶³ Este plan fue discutido con la Superintendencia Financiera en la reunión sostenida en el mes de agosto de 2015, y será desarrollado en profundidad en la mesa técnica que sostiene Colpensiones con esa entidad, durante el mes de septiembre de 2015.

No obstante y con el fin de no detenerse a esperar este término y para garantizar que las historias laborales incluyan la información faltante debido a estas novedades (cambio de sistema y automáticas), Colpensiones actualmente realiza las correcciones por demanda, tanto durante el proceso que se ejecuta para las historias laborales que van hacer sometidas a un reconocimiento pensional, así como también de acuerdo con la solicitud que el ciudadano radica en la entidad. Así, al igual que en otros casos se garantiza la completitud de información al momento de proferir los actos administrativos.

7. *Novedades no correlacionadas debido al cambio de identificación del afiliado y del aportante a partir de enero de 1995. Migración masiva a las historias laborales de estas novedades.*

Las novedades no correlacionadas son novedades (ingreso, cambio de salario, licencia, retiro, etc.) que no han podido ser cargadas en las historias laborales que administra Colpensiones, debido a que no se puede relacionar de manera inequívoca la identificación utilizada para afiliados y aportantes antes diciembre de 1994 (“número de afiliación” y “el número patronal”), con la identificación utilizada a partir de enero de 1995 para afiliados y aportantes (“documento de identidad”)⁶⁴. Hoy Colpensiones se encuentra frente a una problemática estructural.⁶⁵

Colpensiones ha desarrollado herramientas para lograr determinar la pertenencia de novedades a un afiliado, y ha logrado cargar en forma masiva alrededor de 485.000 novedades que cumplieron con las validaciones establecidas para garantizar su correlación de manera precisa.⁶⁶ En octubre de 2014 Colpensiones reportó a la H. Corte la implementación de un nuevo proyecto para la carga masiva de las novedades no correlacionadas⁶⁷; sin embargo, durante las pruebas se evidenció que debido al alto grado de homonimia⁶⁸ y a la no completitud de los nombres y apellidos en las novedades no correlacionadas, se presentaban casos en donde una novedad podía tener más de un candidato, lo cual no permitió el éxito de este proyecto.

⁶⁴ Con la aplicación de la Ley 100, a partir de enero de 1995, el ISS tomó la decisión de cambiar sus sistemas de información e identificar a los afiliados y aportantes por su documento de identidad, y en ese momento tuvo serias complicaciones para identificar a quién le pertenecían ciertas novedades. Las novedades que no pudieron ser identificadas y migradas al nuevo sistema se les llamó Novedades No Correlacionadas, y éstas fueron guardadas como un repositorio de información que debía ser migrado a medida que las historias laborales fueran corregidas.

⁶⁵ Si bien, en el caso de los afiliados, cada registro de información contiene datos de identificación como lo son nombres, apellidos y el número de afiliación, tales datos no son suficientes para determinar a ciencia cierta a que persona afiliada pertenece. Primero, porque se desconoce el documento de identidad de los nombres registrados y, segundo, porque esas novedades no contienen los nombres completos o, aunque los tengan, podrían concordar con un gran número de posibles candidatos que, por su coincidencia en nombres, se catalogan como homónimos.

⁶⁶ A la fecha se ha podido cargar un total de 485.451 novedades, que permitieron actualizar 147.819 historias laborales, utilizando como fuente de información para efectuar la correlación alrededor de 5.448.327 de tarjetas de reseña. Estas tarjetas fueron entregadas por el ISS a Colpensiones en una base de datos en su entrada en operación, y permitieron asociar el número de afiliación con el documento de identidad para el número de historias laborales ya mencionado. Estos resultados fueron reportados a la Superintendencia Financiera en octubre de 2014, en el marco de la visita realizada a Colpensiones por esa entidad.

⁶⁷ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 13.

⁶⁸ En el contexto de las novedades no correlacionadas, la homonimia se refiere a la coincidencia de los nombres completos de los posibles candidatos a quienes podría pertenecer una novedad.

Con el fin de detectar y excluir de manera automática los posibles homónimos, Colpensiones ha ajustado el alcance del proyecto, el cual se encuentra actualmente en la fase de pruebas, y se estima que en septiembre de 2015, en la ejecución del proceso de migración masivo, se podrán migrar cerca de 160.000 registros de novedades no correlacionadas a las historias laborales. Colpensiones presentará en el mes de octubre de 2015 a la Superintendencia Financiera tanto la redefinición de este proyecto, como un plan de trabajo de mediano plazo que permita a la entidad efectuar migraciones masivas de novedades no correlacionadas a las historias laborales. Estas nuevas medidas adoptadas por Colpensiones en el marco del mejoramiento de la calidad de las historias laborales administradas por la entidad, no eran de conocimiento de la H. Corte por haber sido estructuradas durante entre enero y julio de 2015.

Los resultados obtenidos hasta la fecha y los esperados a corto plazo, en términos de migración masiva de novedades no correlacionadas, confirman que las inconsistencias de información que tienen esas novedades (ausencia de nombres completos, ausencia de tipos y/o números de identificación, entre otras) hacen que sólo un pequeño número pueda ser cargado masivamente a las historias laborales. Por esta razón, actualmente dichas novedades solo pueden ser cargadas en la historia laboral de cada afiliado con la participación del mismo. Es decir, cuando el afiliado a través de una solicitud, de corrección de historia laboral o de reconocimiento de pensión, indica a Colpensiones la información mínima necesaria para determinar la correlación de la información.⁶⁹

En suma para este primer problema estructural, Colpensiones reportó (i) los avances de medidas ya reportadas a la H. Corte y a la Superfinanciera, y (ii) las nuevas medidas tomadas en el 2015 (y no usadas por la H. Corte para evaluar este cumplimiento ya que la evaluación se basó en datos y reportes hasta diciembre 2014), con el fin de continuar resolviendo estos problemas de la historia laboral.

Como se afirmó arriba, este primer gran problema (i) es uno de los que han generado la falla estructural en la administración del RPM, y (ii) si bien su solución está en manos de la nueva administradora (y por eso ha enfocado una gran cantidad de los recursos en resolverlos, como el envío masivo de extractos de historia laboral a los ciudadano para que con su concurso se puedan realizar las correcciones y ha adelantado los planes de acción ya descritos), en muchos casos se necesita la intervención y colaboración del ciudadano y los empleadores. Por eso Colpensiones ha creado los canales de comunicación con afiliados y empleadores que se reportaron (Portal del Aportante, envío de Extractos invitando al afiliado a revisar su historia laboral, etc.). En todo caso debe quedar claro que Colpensiones busca que las historias laborales están completas en el momento de proferir los actos administrativos, tal y como lo plantea la H. Corte.⁷⁰

Problema 2: Ausencia de un mecanismo unificado de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y RAIS)

Como se comentó arriba, para solucionar este segundo tipo de problemas no es suficiente el accionar de Colpensiones ya que se necesita el trabajo conjunto con entidades del sector privado,

⁶⁹ Típicamente esta información incluye, nombre del empleador o razón social, ciudad y departamento de labores y fechas aproximadas de ingreso y de retiro con dicho empleador.

⁷⁰ Ver Auto 259 de 2014, fj 118, numeral (ii).

en particular Asofondos. Para esto Colpensiones ha venido realizando esta tarea por medio del desarrollo de actividades en mesas de trabajo con Asofondos, contando con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera, y se han obtenido avances importantes. Por ejemplo la entidad ha cargado el 98% de la información recibida de ciudadanos trasladados del RAIS al RPM. La tipificación de la problemática tratada en este segundo punto comprende tres planes de acción que se exponen a continuación, que empiezan en el plan de acción 8 reportado en el cuadro 1 (ver Capítulo 3 – Cuadro 1).

1. *Pagos convalidados. Existencia de pagos en las base de datos de Colpensiones sin que medie una afiliación a ninguna AFP. Creación de las afiliaciones para los ciudadanos a quienes pertenecen estos pagos*

Los aportes convalidados son pagos que aportantes o empleadores realizan por sus trabajadores a alguna administradora de pensiones sin que exista una información del ciudadano en el Sistema General de Pensiones que permita acreditarlo como afiliado. Esta situación trae como consecuencia que existen pagos dentro de la base de datos de las diferentes administradoras de pensiones que no cuentan con el registro de la afiliación del ciudadano, y que no se verán reflejados en su historia laboral mientras no se regularice la afiliación. En la entrada en operación de Colpensiones había un total de 15,5 millones de pagos de ciudadanos sin afiliación a ninguno de los regímenes, y Colpensiones había reportado a la H. Corte la identificación plena de 8.8 millones de los pagos convalidados recibidos en la entrada en operación pertenecientes a 1.1 millones de ciudadanos, de los cuales 442.473 tienen creada su afiliación.⁷¹

Así, Colpensiones reportó a la H. Corte en el informe especial de octubre de 2014 un plan de acción, definido en conjunto con Asofondos, con el fin de crear las afiliaciones para los 686.380 ciudadanos que aún no contaban con afiliación a Colpensiones ni a las administradoras privadas, del universo de 1,1 millones plenamente identificado. Al cierre del 31 de julio de 2015 se cuenta con la afiliación en la base de datos de Colpensiones de 174.237 ciudadanos (nuevo resultado que la H. Corte no conocía cuando se efectuó la evaluación de este cumplimiento en el Auto 181 de 2015), y en octubre de 2015 terminará la creación de las afiliaciones para 180.524 ciudadanos adicionales. La creación de afiliaciones para los 331.619 ciudadanos restantes será efectuada por Asofondos y Colpensiones a partir de noviembre de 2015, debido a la necesidad de hacer ajustes en los aplicativos de ambas entidades para tomar en cuenta lo establecido en la normatividad vigente.⁷²

⁷¹ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 12.

⁷² A pesar de la existencia de la normatividad desde el año 2008 (decreto 3995 de 2008, artículo 5), donde se determinan los criterios para definir la creación de la afiliación en cualquiera de los dos regímenes, esto nunca fue desarrollado en el ISS y por lo tanto los fondos de pensiones a través de Asofondos nunca realizaron desarrollos que permitieran realizar este proceso entre los dos regímenes. Colpensiones terminó sus desarrollos desde el 2013 y los implementó en producción en el mes de septiembre de 2013, sin embargo Asofondos estuvo parcialmente listo en el mes de mayo de 2015 y espera concluir los desarrollos faltantes en septiembre de 2015.

Por otro lado, Colpensiones reportó a la Superintendencia Financiera el 18 de noviembre de 2014⁷³, y posteriormente a la H. Corte,⁷⁴ los avances en relación con los 6.7 millones de los pagos convalidados recibidos en la entrada en operación de la entidad, que aún no tienen afiliación a ninguna AFP. Mediante un proceso de depuración de información se identificó plenamente un grupo de 1.974.651 pagos, para los cuales se estableció de manera correcta el tipo y número de identificación así como los nombres y apellidos de los 204.603 ciudadanos a quienes pertenecen dichos pagos⁷⁵.

El paso siguiente es la asignación de la afiliación de los 204.603 ciudadanos a uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones, siguiendo las reglas que se tienen acordadas entre los regímenes. Es decir, determinar: (i) ciudadanos que pertenecen a Colpensiones, y (ii) ciudadanos que pertenecen al RAIS. El plan de trabajo que se tiene planteado con Asofondos se reporta en el cuadro 2 de este capítulo (ver Capítulo 3 - Cuadro 2), donde se puede observar que el primer paso ya fue ejecutado, y los dos siguientes serán terminados durante el diciembre de 2015. Colpensiones considera que estos avances son de una importancia fundamental al momento en que la H. Corte evaluará de nuevo el cumplimiento de esta orden.

Con respecto a los 4.807.516 pagos restantes, Colpensiones ha presentado un plan a la Superintendencia Financiera, quien lo reportó a la H. Corte en el mes febrero de 2015,⁷⁶ el cual se encuentra en la fase de depuración de la información de estos pagos. Como avance frente a esta nueva medida, a la fecha se ha logrado la identificación plena de 616.920 pagos pertenecientes a 94.052 ciudadanos, y se continúa con la depuración de 4.053.925 pagos de acuerdo con el plan establecido, cuya fecha de culminación es julio de 2016.

Es importante resaltar que el plan de acción que se acaba de detallar busca resolver el problema estructural de pagos convalidados, es decir para todas las historias laborales que administra Colpensiones que no cuentan con esta información fundamental (creación de la afiliación). Sin embargo, con el fin de garantizar la completitud de información al momento de proferir el acto administrativo, al ser detectado que el ciudadano se encuentra con pagos convalidados, Colpensiones realiza estas correcciones de manera manual. Asimismo, cuando un ciudadano radica una solicitud de corrección de historia laboral, la entidad tiene la capacidad de detectar si tiene pagos convalidados y de manera inmediata se procede a realiza la corrección de manera manual.

⁷³ Se anexa el oficio con el radicado BZ 2014_9026837, donde Colpensiones afirma "... [ii] Para los períodos cotizados de trabajadores sin afiliación que cruzan con registradora [SIC] (1.974.651 registros), el plan definido en conjunto con Asofondos culminará el 9 de febrero del presente año" (ver Anexo 8).

⁷⁴ Ver el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

⁷⁵ Aunque este plan estaba previsto para culminar en febrero de 2015, esta fecha no pudo ser cumplida porque, como se dijo antes, los desarrollos necesarios de Asofondos estuvieron parcialmente listos en el mes de mayo de 2015, y dicha entidad espera concluir los desarrollos faltantes en septiembre de 2015.

⁷⁶ En el fundamento jurídico 49 del Auto 181 de 2015, la corte retoma la observación de la Superintendencia Financiera sobre los planes de acción de Colpensiones. Para el caso de los pagos convalidados en el fundamento jurídico se afirma: "... [iii] Respecto a los períodos cotizados de trabajadores sin afiliación que aún no cruzan con Registraduría (4.807.516 registros), este plan culminará en julio de 2016".

Capítulo 3 – Cuadro 2. Plan de trabajo para la afiliación de 204.603 ciudadanos a uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones

Actividad	fecha	Responsable
Entrega de la información de los 204.603 ciudadanos a Asofondos	30/12/2014	Colpensiones
Clasificación de la pertenencia de los 204.603 ciudadanos en cada uno de los regímenes (RPM y RAIS)	15/09/2015	Asofondos
Entrega a Colpensiones de la clasificación anterior, para crear las afiliaciones al RPM.	30/09/2015	Asofondos
Iniciar el proceso de creación de afiliaciones en Colpensiones.	01/10/2015	Colpensiones
Finalización creación afiliaciones en Colpensiones	31/12/2015	Colpensiones

2. *Aportes recibidos por concepto del traslado desde el RAIS. Integración de la información a las bases de datos de Colpensiones*

Antes de la entrada en operación de Colpensiones, se tenía un inventario de 369.960 ciudadanos que no contaban con la información de los aportes cotizados en el RAIS, a pesar de estar formalizado su traslado en el antiguo ISS.

Con la entrada en operación de Colpensiones se inició el proceso de búsqueda de la información pendiente; esto implicó la instauración de mesas de trabajo con Asofondos en representación de los Fondos Privados, con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera como órgano de control. A 31 de julio del año en curso, de 1.630.602 de ciudadanos trasladados del RAIS a Colpensiones se ha recibido e integrado la información de 1.597.382 ciudadanos, lo que representa el 98% del total de la población trasladada, quedando pendiente la entrega de historia laboral de 33.220 personas.

La mayor parte de las historias laborales pendientes de entrega corresponden a traslados muy recientes. Es decir, que este proceso ya se está llegando al flujo de lo que sería una operación normal de traslados. Mensualmente, en las oficinas de la Superintendencia Financiera, Colpensiones y Asofondos realizan seguimiento al plan de trabajo de traslados, con el fin de normalizar en el menor tiempo posible el flujo de la operación de traslados entre regímenes.

Adicionalmente, Colpensiones como nueva estrategia para agilizar la obtención de información de usuarios trasladados desde el RAIS que puede requerir el proceso de reconocimiento, realiza desde marzo de 2015 acciones de priorización de entrega de información a Asofondos, con el fin de atender adecuadamente en los tiempos de ley las solicitudes que se reciben. Así, la entidad priorizó a Asofondos, entre junio y julio de 2015, la entrega de 782 ciudadanos por los cuales cursaba una solicitud de pensión o un requerimiento de Defensa Judicial en Colpensiones, para los cuales se pudo recibir su historia laboral antes del 31 de julio de 2015.

3. *Aportes que por error del empleador fueron consignados en una administradora del RAIS en lugar de hacerlo en el antiguo ISS o en Colpensiones (No Vinculados). Cargue de la información correspondiente a las bases de datos de Colpensiones*

Los aportes de no vinculados se refiere a los aportes que por error del empleador fueron consignados en una Administradora del RAIS en lugar de hacerlo en el antiguo ISS, o en Colpensiones a partir de octubre de 2012. Los aportes de no vinculados antes de la entrada en operación de Colpensiones serán referidos aquí como correspondientes a la vigencia ISS. Aquellos recibidos a partir de octubre de 2012 serán referidos como correspondientes a la vigencia Colpensiones. Esta Administradora, al inicio de su operación, fue informada por el ISS que éste había realizado el cargue total de 4.937.952 pagos recibidos por el proceso de no vinculados por parte de RAIS (vigencia ISS). No obstante, una vez se hizo el proceso de empalme con los fondos privados a través de Asofondos, se identificó que existían aproximadamente 1,8 millones de pagos correspondientes a no vinculados, que no habían sido incorporados en las historias laborales de los ciudadanos, dado que el ISS estando en operación devolvió a los fondos esos pagos por encontrarlos inconsistentes.⁷⁷

Colpensiones reportó en octubre de 2014 un plan de acción a la H. Corte que constaba de tres fases⁷⁸. La primera fase contemplaba el procesamiento de los pagos recibidos por concepto de no vinculados a partir del 1 de octubre de 2012 (vigencia Colpensiones). Desde ese momento hasta el 31 de julio de 2015, Colpensiones ha recibido aproximadamente 3 millones de pagos, representado en 573 archivos recibidos correspondientes a 2.309.248 ciudadanos, de los cuales ya se ha gestionado el 100% de los archivos. Esto es un resultado muy importante, puesto que hoy en día Colpensiones puede gestionar rápidamente la información de los afiliados que lleguen a presentar pagos en los fondos en lugar de Colpensiones. Este es uno de los grandes avances para superar una de las causas de la falla estructural en materia de completitud de información, avance que no conocía la H. Corte.

Para las fases 2 y 3 del plan presentado en octubre de 2014, donde se depuró la información procesada por el ISS (vigencia ISS), se desarrollaron las actividades programadas, efectuando consultas a las bases de datos, cruces de información, y reuniones periódicas para la revisión y análisis de los datos arrojados. Sin embargo, como consecuencia de la revisión de estos datos se encontraron grandes inconsistencias, tanto en el procesamiento de la información no cargada a las bases de datos, como en la información que ya se encontraba procesada por el ISS.

Por esta razón, Colpensiones desarrolló un nuevo plan de trabajo (una nueva medida) que fue presentado a la Superintendencia Financiera en la reunión de seguimiento de junio 26 de 2015, en donde se informó que se procesará información de 825 archivos que no fueron entregados por los fondos privados al ISS, y se reprocesará información de 2.690 archivos recibidos por el ISS y procesados parcialmente, para un total de 3.515 archivos. Este resultado modifica el diagnóstico

⁷⁷ Este hecho fue evidenciado luego de aplicar criterios de validación que tenía el ISS vigentes, en especial la validación de rentabilidad de los aportes recibidos. Por esta razón no se cargaba la información recibida por éste concepto.

⁷⁸ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 13.

inicialmente realizado, ya que se trata de actualizar la información para alrededor de 10 millones de pagos, correspondientes a 5.108.020 afiliados⁷⁹.

Dada esta problemática, con el fin de garantizar la completitud de información al momento de proferir los actos administrativos, durante el proceso que se ejecuta para las historias laborales que van hacer sometidas a un reconocimiento pensional, así como también para resolver las solicitudes de los ciudadanos radicadas en la entidad, Colpensiones actualiza la información del afiliado mediante un proceso especial, utilizando un aplicativo (llamado GPROC), para asegurar que el cargue sea bien aplicado.

Problema 3: Disponibilidad de la información de los tiempos cotizados en el sector público

Respecto a los tiempos cotizados en el sector público, la problemática identificada es que no existen actualmente canales de comunicación expeditos entre las entidades que fueran administradoras del RPM⁸⁰ y Colpensiones que permitan conocer las cotizaciones de los servidores públicos en esas entidades.

Este es un tema de complejidad alta para el Estado colombiano, pues al entrar en vigor la Ley 100 de 1993, y con ella la centralización en una sola entidad encargada del RPM, se generó una multiplicidad de problemas a superar como la integración de la información de los servidores públicos que serían acogidos por la nueva administradora. Este es un problema estructural que requiere como se ha dicho de la intervención de políticas de estado para dar una solución de fondo y como a continuación se expone.

A continuación se presentan dos acciones que se están llevando a cabo con miras a disminuir los problemas de información asociados a estas cotizaciones.

1. Participación en el proyecto de unificación de las historias laborales de los colombianos

Como ya se había reportado a la H. Corte Constitucional en octubre de 2014 y más recientemente en enero de 2015,⁸¹ Colpensiones es un actor clave y participa activamente en el proyecto de

⁷⁹ El nuevo plan de trabajo presentado consta de cinco fases, cuyas actividades específicas definidas iniciaron el 1 de febrero de 2015 y finalizaran el 30 de marzo de 2016. Estas fases son las siguientes: (i) transferencia de Información de Devolución de Aportes a la base de datos de recaudo de Colpensiones – julio 2015, (ii) definición y desarrollo proceso de cargue parcial de archivos de No Vinculados vigencia ISS – Agosto 2015, (iii) reproceso de archivos de No Vinculados Vigencia ISS – Noviembre 2015, (iv) sincronización de la información de devoluciones de aportes con la información de la base de datos de recaudo de Colpensiones – Diciembre 2015, y (v) Reproceso de errores Internos – Marzo 2016.

⁸⁰ Investigaciones sobre el Sistema Pensional Colombiano señalan que antes de la Ley 100 de 1993, existían “más de un millar de cajas de previsión”, así lo señala el estudio denominado “El Sistema Pensional Colombiano: Retos y Alternativas para Aumentar su Cobertura”, publicado por Fedesarrollo en Abril de 2010, Santa María, Steiner, Botero, Martínez, Millán, pág. 7: “(...). Adicionalmente, antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 existían más de un millar de cajas de previsión social, lo que dificultaba una administración eficiente y hacía imposible llevar cuentas adecuadas de los pasivos (tanto a nivel de cada caja, como del sistema en general. (...).”

⁸¹ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fundamento jurídico 118, página 13. Ver igualmente el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

unificación de las historias laborales colombianas liderado por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El proyecto, busca crear una nueva institucionalidad organizacional y técnica que permita articular la información de las historias laborales de los ciudadanos independiente del régimen o a las entidades a las que pertenezca la fuente de información. Por consiguiente, el proyecto ataca un problema estructural, que está más allá del alcance de Colpensiones y es por ello que es liderado por ambos ministerios: la unificación de las historias laborales de los colombianos. El principal beneficio esperado de este proyecto para la situación que enfrenta Colpensiones, respecto de la completitud de la historia laboral, es lo que tiene que ver con la disponibilidad de los tiempos públicos. Sin embargo, esta iniciativa tiene también un efecto directo sobre la segunda problemática que se ha tratado previamente, la ausencia de un mecanismo unificado de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y RAIS).

Se manifiesta a la Sala que para la Administradora este proyecto representa una propuesta fundamental para lograr la construcción de una historia laboral que brinde una respuesta eficaz a los ciudadanos al momento de que se otorgue su derecho pensional. Es uno de los mecanismos idóneos para superar los obstáculos que se presentan relacionados con la completitud de información, asunto que como se ha probado a lo largo del proceso de revisión, es una materia compleja al involucrar no solo la voluntad de la entidad accionada sino que es absolutamente necesaria la participación de otras entidades del Estado. Sólo Colpensiones no podría avanzar en esta tarea, por cuanto su espectro de competencias funcionales se lo impiden.

Durante la primera fase del proyecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contrató dos consultorías encargadas de realizar un diagnóstico y propuestas de solución alrededor de los dos temas principales a resolver: (i) sobre la institucionalidad y modelo de gobierno de las historias laborales a implementar, y (ii) sobre bases de datos y sistemas de información existentes y el nuevo modelo de información a implementar.

Fruto de esta dos iniciativas, el Gobierno Nacional tiene una visión del deber ser de una reorganización que conlleve a un nuevo modelo de administración de las historias laborales de los Colombianos. Este nuevo modelo que implica la creación de un repositorio unificado de historias laborales, incluye a diferentes tipos de actores y define los servicios que cada uno de ellos tendría acceso para la satisfacción de las necesidades de acuerdo a las competencias de cada una de las entidades y de los ciudadanos.

El gobierno de este nuevo modelo estará basado sobre una coordinación central que articulará los diferentes procesos, fuentes de información, generará las políticas, estándares, reglas de negocio y prestará los diferentes servicios de información que se definan. En la mesa de trabajo se llegó al consenso de que, dada la experiencia que a la fecha tiene sobre la unificación de la historia laboral, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el ente más idóneo para la administración, implementación y operación del proceso de unificación de las historias laborales de los colombianos. Las definiciones de ambas consultorías resaltan la necesidad de la coordinación central de responsabilidades que, articuladas a través de un plan, logren realizar una reconstrucción masiva de la historia laboral de tiempos públicos.

El proyecto de unificación de historias laborales de los colombianos es un proyecto de largo aliento. La iniciativa de los Ministerios empezó a desarrollarse hacia agosto de 2014, y en el primer trimestre de 2015 se presentaron los resultados de las consultorías contratadas. No se tiene actualmente un cronograma exacto para el desarrollo del proyecto, sin embargo a continuación se presentan los hitos del proyecto con fechas estimadas por la Dirección de Regulación de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ver Capítulo 3– Cuadro 3).

Capítulo 3 – Cuadro 3. Hitos de proyecto de unificación de historias laborales de los colombianos

Actividad	Fecha estimada sujeta a decisiones de los ministerios
Presentación y aprobación del CONPES, resolución intersectorial, comité técnico, marco regulatorio y normativo de las entidades	Diciembre 2015
Proceso Licitatorio para la implementación de la arquitectura básica del software y el modelo de la Base de datos Unificada.	Abril de 2016
Primera unificación de las bases de datos a las cuales ya se tenga acceso.	Junio de 2016
Implementación completa de la base de datos unificada	Diciembre 2017

2. *Proyecto interno de historia laboral tiempos públicos*

Colpensiones ha iniciado un nuevo proyecto interno que será presentado a la Superintendencia Financiera en octubre de 2015, el cual tiene un doble objetivo. Por un lado, se trata de mejorar el almacenamiento de la información de tiempos públicos recibida por la entidad, de manera que el flujo de esta información sea más transparente al interior de los sistemas de información de la entidad. Por otro lado, se busca facilitar tanto la recepción como la confirmación de los tiempos públicos por parte de los afiliados y las entidades del sector, disponiendo herramientas tecnológicas y procesos que permitan fortalecer la captura de información.

Colpensiones beneficiará principalmente a los afiliados, pero también a las entidades que certifican los tiempos públicos, con los resultados de este proyecto. Se habilitará la recepción de los formularios CLEBP en el momento en que los afiliados lo dispongan, incluso antes del cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación económica a que haya lugar. Igualmente, se incluirá la información de los tiempos públicos en la historia laboral, de manera que los ciudadanos podrán visualizar en su extracto los tiempos tradicionales (es decir, del período 1967-1994), los tiempos posteriores a la aplicación de Ley 100 de 1993 (es decir a partir de 1 de enero de 1995) y los tiempos públicos. Finalmente, se facilitará la certificación de los tiempos públicos por parte de las entidades responsables de esta función, implementando un portal web que permita efectuar la confirmación en línea los tiempos aportados por el afiliado en los formatos CLEPB.

Este proyecto, cuya fecha de terminación está prevista para mayo de 2016, tiene cuatro fases: (i) implementación de nuevos trámites para recepción, captura y transferencia a la base de datos de los Tiempos Públicos – Octubre de 2015, (ii) definición e implementación del nuevo modelo de almacenamiento (base de datos) de tiempos públicos – Enero de 2016, (iii) definición e implementación del nuevo modelo de confirmación de tiempos públicos – Marzo de 2016 y, (iv)

diseño e implementación del portal Web para la confirmación en línea de tiempos públicos – Mayo 2016.

3.1.3. Medidas adicionales adoptadas por Colpensiones en busca de aumentar la calidad de la información que respalda la Historia Laboral

Adicionalmente a los planes de acción ya reportados, Colpensiones ha venido desarrollando, durante el primer semestre del 2015 otras medidas para que exista una mejora continua en los procesos de la entidad, todo con el objetivo de propender por la calidad de la información consignada en las historias laborales. Estas estrategias, que incluyen acciones desarrolladas internamente y también con los empleadores, no habían sido reportadas de manera específica a la H. Corte y por lo tanto se solicita respetuosamente sean tomadas en cuenta por la honorable Sala para la siguiente evaluación.

1. Lectura de “cintas de carrete abierto”

Es importante recordar que Colpensiones suscribió con el ISS en L. el convenio No. 400030853, para efectuar la depuración y el pago de las deudas que se presentan por los trabajadores del ISS, asunto que era responsabilidad de la entidad liquidadora del Seguro Social toda vez que era la información de sus propios trabajadores. En el desarrollo de este convenio, el ISS en L. solicitó a Colpensiones la realización de un trabajo de lectura e interpretación de las denominadas “cintas de carrete abierto”⁸² que habían sido entregadas a Colpensiones⁸³. El argumento del ISS en L. fue que en la información contenida en las cintas se encuentra el detalle de la información de los trabajadores cuando el ISS implementó el proceso de recaudo ALA (Autoliquidación de Aportes)⁸⁴. Colpensiones recibió un total de 7.945 cintas de carrete abierto, para las cuales:

- a) El ISS en L. no mostró tener certeza sobre la información que se encuentra grabada en las diferentes cintas.
- b) El ISS en L. no pudo establecer a ciencia cierta cuáles son las cintas que contiene la información relacionada con el proceso de recaudo ALA.
- c) El ISS en L. no mostró tener certeza sobre si toda la información relacionada con el proceso de recaudo ALA está contenida en las cintas.
- d) Se conoce que se encuentran grabadas en diferentes formatos de información que, por su obsolescencia, hoy son de difícil lectura.
- e) No se tiene certeza acerca de si la información contenida en las cintas pueda ya estar grabada en las bases de datos de Colpensiones.

Con base en lo anterior Colpensiones, con el propósito de evaluar la viabilidad de la lectura de las cintas recibidas, ha adelantado una prueba con dos empresas que cuentan con la infraestructura

⁸² Las “cintas de carrete abierto” son cintas magnéticas en las cuales era grabada la información de respaldo que residía en los sistemas de información del antiguo ISS.

⁸³ Se adjunta acta de la reunión de seguimiento el 23 de octubre de 2014 (ver Anexo 9).

⁸⁴ Este proceso consistía en la remisión al ISS por parte de las grandes empresas, de un archivo con el detalle de los trabajadores por los cuales realizaba la cancelación de la cotización para los años comprendidos entre 1982 hasta 1994. Así, desde ese periodo, para algunas grandes empresas no se efectuaba el modelo general de facturación desde el ISS, sino que las empresas realizaban la autoliquidación de sus aportes.

tecnológica para efectuar la lectura, interpretación y homologación de la información contenida en las cintas a un sistema actual. Como resultado se obtuvieron dos aspectos importantes:

- a) Las cintas tienen cuatro formatos de tecnologías diferentes, lo cual dificulta la obtención de la información.
- b) El estado de deterioro de las cintas es alto, por lo cual recomiendan procedimientos especiales de limpieza para asegurar la lectura en un alto porcentaje.

Por lo tanto, debido a la falta de certitud sobre la información que puede ser leída de las cintas de carrete abierto y de su complementariedad con la información que ya se encuentra en las bases de datos de Colpensiones, la entidad no tiene claridad sobre la relación costo – beneficio de un proyecto de la totalidad de las cintas. Por esta razón, Colpensiones está configurando la realización de un plan piloto de lectura de un número aleatorio de cintas, el cual será presentado a la Superintendencia Financiera en octubre de 2015, con el fin de determinar si el contenido de las mismas puede y debe ser incorporado a la historias laborales que administra la entidad, estableciendo la necesidad de efectuar o no la lectura de todas las cintas de carrete abierto recibidas. La fecha de terminación de este plan piloto está prevista para febrero de 2016.

Por otro lado, Colpensiones ha desarrollado varias estrategias con el fin de corregir inconsistencias detectadas que han sido ocasionadas por el diligenciamiento erróneo de información efectuado por los empleadores en el momento de elaborar la autoliquidación de pagos de cotizaciones. En efecto, son los empleadores quienes tienen los soportes y la documentación necesaria para poder identificar los errores y efectuar la corrección. Las estrategias diseñadas desde el enfoque del empleador buscan la corrección de las historias en un menor tiempo y con mejor calidad, son las siguientes: 1. Consolidación del Portal del Aportante y creación de un grupo de corrección empresarial, y 2. Convenios para la depuración de inconsistencias y la cancelación de la deuda con los empleadores.

2. Consolidación del Portal del Aportante y creación de un grupo de corrección empresarial

Durante el primer semestre del presente año Colpensiones ha consolidado el Portal del Aportante (nueva medida ya desarrollada que la H. Corte no conocía), como herramienta fundamental para permitir a los empleadores realizar ajustes de diferentes tipos a la información reportadas por éstos en las planillas.⁸⁵ Estos ajustes realizados por los empleadores conducen tanto a la normalización de las historias laborales de los trabajadores como a la depuración de la deuda por parte del empleador. Actualmente existen 1.063 empleadores con acceso a esta herramienta.

A partir de la puesta en marcha de esta herramienta, Colpensiones realizó la conformación de un grupo de trabajo llamado Corrección Empresarial compuesto por 22 analistas de corrección de historia laboral, que atiende específicamente solicitudes realizadas por los aportantes una vez

⁸⁵ Las actividades que pueden efectuar los empleadores a través del Portal son principalmente: correcciones de nombres, cambios de ciclo de cotización, cambio de número y tipo de documento de los afiliados y aportantes, procesos de revisión de inconsistencias en migración de bases de datos, revisión de correlación de autoliquidaciones pagos iniciales y de corrección, recuperación de novedades para pagos sin detalle, marcación de novedades de retiro en forma masiva o individual.

hacen uso del Portal del Aportante. Este grupo de analistas realiza principalmente las correcciones solicitadas para el periodo tradicional (es decir de 1967 – 1994), pero también apoya los procesos de creación de relaciones laborales masivas, generación de consultas de información sobre pagos que presentan inconsistencias y ejecución del proceso de imputación.

3. Convenios para la depuración de inconsistencias y la cancelación de las deudas con los empleadores

Como nueva medida, que no había sido reportada a la H. Corte, con el fin de buscar nuevas alternativas que permitan continuar depurando la información de las bases de datos que soportan la historia laboral, Colpensiones se encuentra implementando un programa que permite a los empleadores actualizar la información de semanas cotizadas faltantes de sus afiliados, por medio de la corrección masiva de la información ingresada en los aportes realizados a través de autoliquidaciones. Estas correcciones logran determinar los periodos laborados en una empresa con la incorporación de novedades de ingresos, novedades de retiro, modificación de IBC pagado, corrección de nombres, números y tipo de identificación y corregir procesos de afiliación que en su momento o no se realizaron o fueron inconsistentes.

Apoyado en la herramienta del Portal del Aportante, Colpensiones desarrolló el proyecto de corrección empresarial donde se establecen convenios con grandes empleadores para depuración de inconsistencias y cancelación de la deuda.

Así, Colpensiones inició en septiembre de 2014 un piloto con una de las empresas privadas más grande de Colombia y que aglutina una cantidad de trabajadores muy importante: el Grupo Éxito, quien confiando en la nueva administradora y los grandes pasos que ha dado en la calidad de su función pública firmó un acuerdo para la depuración de las inconsistencias de la información, residente en las bases de datos de Colpensiones, y la posterior cancelación de la deuda cuando exista. El objetivo de este piloto es lograr el afinamiento del modelo de atención de empleadores por parte de Colpensiones, ya que dentro del marco de la reestructuración de la entidad, tal y como se muestra en el último capítulo de este informe, los empleadores se constituyen como un actor fundamental para el mantenimiento adecuado de la información de sus trabajadores.

En grandes cifras, hasta junio 2015, con el ISS en Liquidación (hoy P.A.R.I.S.S.) se ha realizado 279.697 correcciones, con el Municipio de Cali se han realizado 1.059 correcciones, y con el Grupo Éxito se han realizado 948 correcciones. Estas cifras corresponden a los empleadores más representativos, pero igualmente se encuentran en proceso de depuración y cancelación de la deuda empleadores como Bavaria, Adecco Colombia, Grupo Cadenalco, Seguros Comerciales Bolívar. Con los empleadores medianos y pequeños se hace más una labor de asesoría en el uso del Portal. En los registros de Colpensiones se tiene que más de 75 empresas que se encuentran utilizando regularmente la herramienta. Este tema para seguir avanzando en la completitud de la historia laboral, de todas, es esencial, y no había sido reportado a la H. Corte.

3.1.4. Otras acciones tomadas para profundizar en el acatamiento del numeral 13 de la parte motiva del Auto 130 de 2014, tal como lo ordena la Sala en el Auto 181 de 2015 (fj 121)

Teniendo en cuenta que en la primera medida del Auto 181 de 2015, la H. Corte reitera que se profundice en varias de sus órdenes, ya dadas, a continuación se presenta como se ha llegado al acatamiento del numeral segundo de la parte resolutoria del Auto 130 de 2014, en armonía con lo dispuesto en el numeral 13 de la parte motiva de dicha providencia, que es un asunto que tiene relación directa con la completitud de la historia laboral.

El numeral 13 de la parte motiva del Auto 130 de 2014 incluye los siguientes ordinales relacionados con la historia laboral: (i) armonizar la base de datos que emplea al resolver las solicitudes prestacionales con el sistema de información de libre acceso que dispone frente a sus afiliados, pues la Corte ha podido comprobar la existencia de resoluciones que contienen una historia laboral con un menor número de semanas a las reportadas de manera impresa a los afiliados por el ISS o Colpensiones, o con las consignadas en la página web de la entidad; (ii) tomar en consideración los periodos registrados en el “reporte de semanas cotizadas” de su página web o en el “reporte de semanas cotizadas” físico expedido por el ISS o Colpensiones, cuando los mismos no estén consignados en la base de datos que emplea habitualmente al resolver las solicitudes prestacionales; y (iv) valorar adecuadamente los soportes probatorios anexados por los afiliados en los que acrediten la aportación de semanas laborales para efectos pensionales, o para el cumplimiento de otros requisitos prestacionales. A continuación se presenta un resumen de tres acciones desarrolladas por Colpensiones son las que permiten profundizar en el acatamiento de los ordinales (i), (ii) y (iv) del numeral 13 de la parte motiva del Auto 130 de 2014.

Tal y como se reportó en el informe especial de octubre de 2014, Colpensiones adoptó medidas tecnológicas y de proceso que permiten garantizar la armonización de las bases de datos relacionadas con los procesos de reconocimiento pensional y las consultas de los afiliados en la página web, generando la misma información en el mismo tiempo y momento.⁸⁶

Desde la perspectiva tecnológica, en enero de 2014 se implementó un modelo de operación para agilizar la ejecución de los procesos, en tres servidores: (i) servidores para procesamiento masivo, en el que se ejecutan los procesos de actualización de la información de historia laboral, (ii) servidores para la ejecución de consultas, sobre el cual se realiza la totalidad de las consultas que requieren los afiliados y los ciudadanos en general, y (iii) servidores para los procesos de nómina y reconocimiento, sobre el que se ejecutan todos los procesos de reconocimiento pensional y de nómina de pensionados. Los ambientes (ii) y (iii) son sincronizados diariamente a partir del ambiente de procesamiento masivo, lo cual permite que la entidad pueda garantizar que la información de historias laborales sobre la cual se ejecutan los procesos de nómina y reconocimiento es fiel copia de aquella que se encuentra disponible sobre el ambiente de consulta.

⁸⁶ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 25.

Desde la perspectiva de procesos, Colpensiones adoptó dos medidas: (i) desde agosto de 2013 la Gerencia Nacional de Operaciones generó un proceso masivo de actualización de las historias laborales previo al proceso de reconocimiento, y (ii) se implementó un procedimiento en el área de reconocimiento, que consiste en que el analista debe consultar, en primer lugar, la historia laboral y posteriormente cargarla en el liquidador de prestaciones económicas. Si este proceso origina diferencias en el número de semanas, el analista instancia un caso a la Gerencia Nacional de Operaciones, la cual procede a realizar su análisis y ajuste a fin de eliminar la diferencia presentada. Esta última medida hace parte hoy del procedimiento normal de Colpensiones en el análisis de las prestaciones económicas.

Adicionalmente, en la primera parte de este documento se explicó que desde marzo de 2014 Colpensiones implementó un trámite interno, que consiste en que los analistas del área de reconocimiento efectúan el análisis del expediente pensional y en caso de encontrar documentos probatorios que acrediten semanas laborales, solicitan al área de historia laboral los cambios necesarios si hay lugar. Igualmente, se explicó que si el ciudadano realiza una solicitud de corrección de historia laboral, los documentos probatorios anexados a la solicitud son tenidos en cuenta en el análisis de la corrección de la historia laboral.

En todo caso, es importante aclarar que existen dos razones que pueden explicar que en algunos actos administrativos las semanas informadas por la resolución sean diferentes a las semanas reportadas por la historial laboral:

- a) Estructuración de incapacidad. Cuando se trata del reconocimiento pensional por invalidez, el liquidador toma como semanas válidas para el proceso las cotizaciones realizadas hasta la fecha de estructuración de la invalidez. Por lo tanto, el reconocimiento pensional toma un menor número de semanas con respecto a la historia laboral. En este caso, es correcta la diferencia presentada entre las dos fuentes de información.
- b) Operación normal del proceso de imputación de pagos.⁸⁷ La imputación funciona de acuerdo con los procedimientos definidos a partir de los Decretos 1818 de 1996 y 1406 de 1999 emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud, los cuales establecen que una vez la administradora ha efectuado las deducciones de acuerdo con las prioridades (Fondo de solidaridad pensional, intereses de mora), el saldo debe ser distribuido en forma proporcional entre todos los trabajadores declarados en el pago. Por esta razón, cada vez que se efectúa una corrección en una planilla de autoliquidación de aportes, el proceso de imputación es ejecutado nuevamente, afectando

⁸⁷ La imputación de pagos es un proceso que se debe ejecutar cada vez que se realiza una corrección sobre una planilla de autoliquidación que fue acreditada con anterioridad. Este proceso es utilizado en la aplicación de sentencias judiciales, cálculos actuariales, devolución de aportes por parte de las AFPS, no vinculados y pagos extemporáneos. Por parte de los empleadores, el proceso se activa para aplicar correcciones de nombres, de documentos de identidad, pagos de mora, normalización de una afiliación, corrección de IBC y aportes errados relacionados por el aportante, los cuales deben ser ajustados para la correcta acreditación del aporte. Es importante precisar que el proceso de imputación utilizado por Colpensiones ha sido sometido a verificación por parte de la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Trabajo y Colpensiones, a fin de determinar su validez e idoneidad. Dentro de estas verificaciones se logró determinar que el procedimiento cumple con los requisitos de ley y está ajustado a la normatividad vigente.

la distribución del pago asignado a los trabajadores de una planilla, y provocando eventualmente una variación en las semanas cotizadas de los afiliados.

Dadas las características propias del proceso de imputación, Colpensiones se encuentra implementando un plan de trabajo, el cual fue presentado, en reunión realizada en el mes de agosto de 2015, a la Superintendencia Financiera, y será tratado en profundidad en mesa técnica con esa entidad en octubre de 2015, con el fin de dejar bloqueadas las semanas con la que se toma la decisión pensional en el aplicativo de historia laboral.⁸⁸ La fecha de culminación del plan de trabajo está prevista para mayo de 2016.

En resumen, a lo largo de esta sección se buscó responder a las medidas que solicita la H. Corte con el fin de garantizar a completitud de la historia laboral en el momento de proferir las decisiones de solicitudes prestacionales. Aclaró además que Colpensiones trabaja en los dos frentes de manera paralela: en el que busca que la historia laboral esté completa al momento de proferir la decisión, y que todas las historias laborales estén completas, con el acompañamiento y la supervisión de la Superfinanciera. La sección presentó los avances a cierre de julio de 2015 de los 11 planes de acción que habían sido reportados a la H. Corte en octubre de 2014 y más recientemente en enero de 2015,⁸⁹ con el fin de solucionar los problemas asociados a la completitud de información de la historia laboral. A partir de la ejecución de esos planes se han llevado a cabo otras acciones que no habían sido reportados a la H. Corte, y por lo tanto no eran conocidos por esa Honorable Institución para evaluar esta orden, pero sobre los cuales Colpensiones viene trabajando durante el año 2015.

Finalmente es conveniente informar a la Sala, que esta Administradora efectuó, durante el mes de agosto de 2015, una reunión con la Superintendencia Financiera de Colombia donde se presentó en cabeza del Presidente de la entidad una evaluación del estado de cada plan de acción y cuya principal conclusión fue la necesidad del reforzamiento de la mesa técnica establecida.

3.2. Acciones emprendidas sobre las cuales la Sala ha pedido reforzar para así continuar con el avance de la calidad del acto administrativo que resuelve de fondo, con pertinencia y congruencia

3.2.1. Acciones adelantadas al interior de la entidad, en procesos y administración de talento humano, que se han implementado pensando en la calidad del acto administrativo

Visto ya en un gran bloque todo lo relacionado con el tema de completitud de información en la historia laboral, otro aspecto que trata la medida primera relativa al cumplimiento de la orden de

⁸⁸ Las fases son las siguientes: (i) Actualización de la marcación de pensionados con el fin de inhabilitar la acreditación de semanas posteriores al acto administrativo – Julio 2015, (ii) definiciones funcionales y técnicas con el fin de inhabilitar la modificación de semanas a periodos anteriores a la fecha de generación del acto administrativo – Noviembre 2015, y (iii) desarrollo de las funcionalidades y puesta en producción – Mayo 2016.

⁸⁹ Ver Informe especial de octubre del 2014. Acatamiento del fj 119 del Auto 259 de 2014: respuesta emitida con base en las órdenes de la Honorable Corte proferidas mediante el fj 118, página 15. Ver igualmente el documento del 28 de enero de 2015, por medio del cual se solicitan unas medidas y órdenes a la Sala Novena de Revisión dentro del proceso radicado No. T-3287521 (AC), página 11.

calidad, reitera lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 (orden segunda contenida en el f.j 118 ordinales i) a vi)).

Para efectos de acatar esa orden, Colpensiones ha adoptado diversas medidas y acciones encaminadas a mejorar la calidad. Algunas de estas acciones fueron implementadas en 2014 y reportadas en documentos que respetuosamente Colpensiones solicita sean tenidos en cuenta para la siguiente evaluación. Otras fueron implementadas en el 2015, es decir, después de la evaluación que hace la H. Corte en el Auto 181 de 2015 basada en general en lo reportado por Colpensiones hasta el IP18 de diciembre de 2014. Es decir, se presentan acciones adicionales que Colpensiones ha implementado antes de recibir nuevamente esta orden, y que solicita respetuosamente sean tomadas en cuenta para la siguiente evaluación.

La siguiente es la relación de los documentos ya entregados a la Honorable Corte que prueban la implementación de medidas desarrolladas en el 2014, y acto seguido se trata sobre las implementadas en el 2015.

- Anexo “Informe especial” del IP13 correspondiente al mes de julio de 2014, en el cual se presentaron en forma consolidada las acciones implementadas por la entidad con el fin de mejorar la calidad de los actos administrativos y de la historia laboral.
- Informe del 6 de octubre de 2014, presentado por el Presidente de Colpensiones con ocasión del trámite incidental de desacato declarado en el numeral segundo de la parte resolutive del Auto 259. En dicho informe el Presidente rindió informe acerca de las acciones ordenadas para mejorar la calidad al contestar las prestaciones prestacionales o al cumplir fallos judiciales.
- Informe del 6 de octubre de 2014, presentado por la Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones y la Gerente de Reconocimiento con ocasión de la vinculación que se les hiciera en el numeral 6º de la parte resolutive del Auto 259. Igualmente dentro de dicho informe, las funcionarias se pronunciaron en relación con los informes de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, y Superintendencia Financiera de Colombia

Lo anterior destaca que la Entidad desde hace más de un año, ha venido adoptando acciones con el fin de implementar mejoras en materia de calidad, las cuales se han profundizado a partir del Auto 259.

Con el fin de acatar la orden impartida por la H. Corte contenida en los numerales i)⁹⁰, ii), iii) y iv)⁹¹ del f.j 118 del Auto 259 relativas a **corregir los problemas de calidad; garantizar que el expediente**

⁹⁰ El cumplimiento del numeral i) del f.j. 118 del auto 259 de 2014 incluye el cumplimiento de los numerales ii) iii) y iv). Es decir, para cumplir con la orden de corregir rápidamente los problemas de calidad de los actos administrativos, es necesario cumplir con los numerales ii) iii) i iv) relacionados con la completitud del expediente, el contenido motivado, eficaz, pertinente, de fondo y congruente de los actos administrativos, y solicitar oportuna y oficiosamente las pruebas (numeral v del f.j. 13 del auto 130 de 2014).

⁹¹ El numeral iv) del auto 259 de 2014 hace referencia al numeral segundo de la parte resolutive del auto 130 de 2014, sobre el cual también se avanzó en el capítulo de completitud de información en la historia laboral al momento de decidir el acto administrativo.

prestacional cuenta con la información completa y actualizada al momento de proferir la decisión y, solicitar oportuna y oficiosamente pruebas, Colpensiones adelantó durante el segundo semestre del 2014, estas otras actividades:

- Implementación del Módulo de “trámites internos”, el cual permitió que al interior de Colpensiones se institucionalice, se operativice y se haga seguimiento a la gestión de la información necesaria para decidir las solicitudes prestacionales, especialmente entre las diferentes áreas de la entidad. Este módulo busca mejorar la calidad gestionando internamente la información necesaria para resolver la petición. Este módulo se reportó en la sección de historia laboral, pero como también se dijo en esa sección, no se relaciona solamente con historia laboral, sino con otro tipo de trámites internos para garantizar la calidad del acto administrativo (por ejemplo, aportes y recaudo). Por eso también se reporta acá.
- Implementación del Módulo de “trámites externos”, los cuales permitieron que en una etapa previa a la generación del acto administrativo, Colpensiones pueda interactuar con el ciudadano para solicitar documentación o información requerida para atender de fondo la solicitud prestacional. De esta manera, el módulo busca mejorar la calidad solicitando oportuna y oficiosamente las pruebas.
- Definición, modificación e implementación de una matriz documental para pensión sobrevivientes, de acuerdo con el proyecto de revisión de documentos mínimos que deben exigirse para la radicación de este tipo de solicitudes, de acuerdo a lo solicitado por la H. Corte.⁹² De esta manera se busca mejorar la calidad en la decisión de este tipo de prestaciones.
- Implementación de la metodología de un segundo revisor de la calidad de los actos administrativos (casuísticas definidas que deben surtir una segunda revisión antes de firmar el proyecto de acto administrativo). Con esta medida se busca que la calidad de los actos administrativos de algunas casuísticas definidas cuenten con una segunda revisión.
- Mejoras en el aplicativo denominado “liquidador” sobre reglas de negocio que impidan el procesamiento automático de solicitudes que presentan un estado retirado en la nómina de pensionados. Así se evita que algunas de las casuísticas se decidan de manera automática, poniendo en riesgo su calidad.
- Implementación de la Circular 6, al interior del aplicativo “liquidador” (Liquidación pensiones sector público – Aplicación Sentencia C-258 de 2013). De esta manera se busca que los cambios en las reglas de negocio de las circulares se incluyan en el software y se minimice el riesgo de problemas de calidad en los actos administrativos.
- Definición e Implementación de las reglas de reconocimiento de Indemnizaciones sustitutivas de pensión de vejez para el financiamiento del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs). De esta manera se busca operativizar una nueva regla de negocio, la que dice que el

⁹² Auto 320 del 30 de enero de 2014, página 51, fj 149.

ciudadano puede voluntariamente trasladar su indemnización sustitutiva a BEPS, y de esta manera evitar que en el futuro se presenten problemas de calidad frente a esta decisión (por ejemplo, que el ciudadano decida trasladar los recursos y estos no sean trasladados).

- Implementación del *Programa Semillero*. Este programa busca no sólo seleccionar al mejor personal con conocimiento en el Régimen de Prima Media, en la medida de lo posible, sino también capacitarlos intensivamente en el funcionamiento de la entidad, en aspectos operativos y jurídicos para que una vez se culmine el curso de forma satisfactoria, las personas se vinculen, y desde ese mismo instante cuenten con parámetros, conocimientos y criterios adecuados de valoración probatoria. Este curso fue elaborado conforme a las necesidades jurídicas, teóricas y prácticas previamente establecidas entre las Gerencia de Desarrollo del Talento Humano, Doctrina y Reconocimiento. De esta manera se busca reforzar la calidad de los funcionarios que proyectan los actos administrativos. Esta acción se reporta también en la sección de este documento que habla de presupuesto, personal e infraestructura, pero consideramos importante reportarla acá también porque hace parte de las medidas para asegurar la calidad del acto administrativo.
- Modificación del modelo de operación para que los funcionarios que suscriben los actos administrativos que atienden las solicitudes prestacionales tengan la posibilidad de revisar integralmente el expediente generando actos administrativos motivados, eficaces, pertinentes, congruentes con lo pedido y, donde se valore adecuadamente los soportes probatorios generando con ello un mejoramiento en la calidad. El diseño se fundamenta en un modelo de reparto cruzado que busca prevenir riesgos de corrupción al evitar que se conozca con anterioridad el funcionario que conocerá del estudio de la solicitud prestacional. Igualmente, se prevé contar con tres instancias de auditoría sobre muestras aleatorias de los casos. Las dos primeras instancias de auditoría serían internas de Colpensiones, una, previa a la firma, la segunda una vez se firme y, la tercera instancia de auditoría, externa a la entidad sobre una muestra de los actos administrativos proferidos.
- A partir de lo anterior, se dio inicio a la fase de desarrollo en razón a que es necesario adelantar las modificaciones en los aplicativos e la entidad. Una vez culminen las pruebas anteriores, se dará inicio a la fase de implementación.

Para el 2015, y en igual sentido, frente a las órdenes de los numerales i), ii), iii) y iv) del fj 118 del Auto 259 relativas a **corregir los problemas de calidad; garantizar que el expediente prestacional cuente con la información completa y actualizada al momento de proferir la decisión y, solicitar oportuna y oficiosamente pruebas**, se han adoptado las siguientes acciones:

Durante el primer semestre del 2015, Colpensiones concentró sus esfuerzos en materia de desarrollos tecnológicos para garantizar en el software las funcionalidades para contar con la información necesaria al momento de proferir la decisión en los siguientes frentes:

- Implementación de nuevos tipologías de “trámites internos”, con el fin de dar mayor especificidad en las tareas que se requieren de las diferentes áreas de Colpensiones y de esa forma, poder contar con información más precisa que brinde mayor calidad a las decisiones de

prestaciones económicas. Por ejemplo, periodos a reintegrar por Servidor Público, Captura información auxilios funerarios.

- Implementación de automatización de la decisión de solicitudes de auxilios funerarios,⁹³ buscando garantizar la calidad en estas decisiones.
- Implementación del registro automático en el aplicativo de nómina de pensionados de los auxilios funerarios reconocidos,⁹⁴ buscando que la inclusión en nómina después del reconocimiento se haga de manera tecnológica, y no manual, dado que en la manera manual se pueden cometer errores que afectan la calidad de la decisión y/o de su inclusión en nómina.
- Implementación de la radicación de solicitudes de Pensión familiar, con el fin de cumplir con esta nueva modalidad con los documentos adecuados, y de esta manera garantizar parte de la calidad.
- Implementación de las reglas de negocio para la decisión de las solicitudes de Pensión Familiar, lo cual conllevó un cambio sustancial debido a que toda las definiciones tecnológicas de Colpensiones se encontraban estructuradas sobre “una única persona solicitante” y por lo tanto la llave de ingreso a la información para cualquier procedimiento era la cedula de esa única persona. De esta manera se busca la calidad de la decisión de pensiones familiares.
- Implementación del precedente de mora patronal, que se explica más adelante.
- Definición, modificación e implementación de matriz documental para pensión de vejez tiempos privados, indemnización sustitutiva y pensión de invalidez, de acuerdo con el proyecto de revisión de documentos mínimos que deben exigirse para la radicación de este tipo de solicitudes, de acuerdo a lo solicitado por la H. Corte.⁹⁵
- Ajustes en las reglas de negocio para la definición de fecha de efectividad de las pensiones reconocidas cuando el solicitante es un colombiano que cotiza desde el exterior.
- Unificación del término de prescripción: Con ocasión a los precedentes jurisprudenciales proferidos por las Altas Cortes, Colpensiones adoptó lo dispuesto en diferentes pronunciamientos emitidos tanto por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en referencia al término de prescripción. En este sentido a través de Concepto Jurídico de 16 de diciembre de 2014, suscrito por el Gerente Nacional de Doctrina de Colpensiones, se definió el término y contabilización de la prescripción de las prestaciones económicas del Régimen de Prima Media. Con la medida adoptada se logra un avance importante de calidad, toda vez que se unifica el criterio respecto del término de prescripción de las mesadas pensionales con las entidades que administran el RPM, con lo cual se corrigió de forma eficaz y oportuna la disparidad de criterios que al respecto tenía Colpensiones respecto a las demás entidades del sector. Al implementarse este precedente jurisprudencial, se reestructura el sistema

⁹³ Ver IP25, sección 2.4, página 35 y Anexo 2.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Auto 320 del 30 de enero de 2014, página 51, fj 149.

liquidador con el fin de unificar el concepto alineándose a los términos señalados por los órganos de cierre de las Jurisdicciones Constitucional y Contenciosa Administrativa, con lo cual se facilita la labor de los analistas, ya que el sistema, al incorporar la regla, contribuye a que los analistas no realicen procedimientos manuales que puedan generar errores o falencias de los actos administrativos, fortaleciendo la calidad de las resoluciones.

- Capacitaciones permanentes: Las Gerencias de Desarrollo del Talento Humano, Doctrina y Reconocimiento se encuentran capacitando permanentemente para el mejoramiento de la calidad de los actos administrativos mediante implantación de: (i) programas virtuales de capacitación mediante SAVIA (Software de capacitación implementado al interior de Colpensiones); (ii) programas de re-inducción previo diagnóstico de necesidades en la línea manual de decisión de prestaciones económicas; y (iii) apoyo en jornadas de capacitación en calidad desde agentes externos. Por lo tanto, a través de los programas de alimentación y retroalimentación de información y conocimiento, se han logrado interacciones entre capacitados y tutores, con lo cual se sintoniza y unifica la información referente a conceptos jurídicos y jurisprudenciales, valoraciones probatorias, reglas de negocio y manejos de los aplicativos, lo cual se ve reflejado en la calidad de los actos administrativos. Teniendo en cuenta que la mayoría de decisiones se toman de manera manual, estas capacitaciones permanentes buscan garantizar la calidad de los actos administrativos.
- Grupo de Auditoría a resoluciones que dan cumplimiento a sentencias judiciales: teniendo en cuenta que se aumentó el número de personal destinado a resolver solicitudes de cumplimientos de sentencias,⁹⁶ se creó a partir del mes de agosto de 2015 un nuevo grupo de auditoría que se encarga de verificar la calidad de los actos administrativos que reconocen prestaciones económicas en cumplimiento a fallos judiciales. Este grupo se encarga de hacer una revisión posterior (o segunda revisión) a la ordinaria establecida en el proceso de decisión, y verifica que se esté dando cabal cumplimiento a lo dispuesto por el operador judicial que emite las diferentes providencias a cumplir por Colpensiones y de esta forma mitigar los errores que se pudiesen presentar en los actos administrativos que cumplen las órdenes judiciales. Así se busca aumentar el número de sentencias resueltas (al aumentar el personal), pero también garantizar su calidad (al hacer la segunda revisión).
- Dado que el grupo de calidad implementado en el año 2014 se encontraba ejerciendo sus labores sobre todas las decisiones tomadas tanto en la Gerencia de Reconocimiento como en la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones (para recursos de apelación), y que en virtud de los requerimientos de la Procuraduría General de la Nación relativo a los avances en los recursos de apelación se redistribuyó el personal para incrementar la atención y respuesta en esta instancia, se tomó la decisión de segregar en dos grupos independientes la labor de auditoría en razón de la instancia. Por lo tanto, a partir de Junio de 2015, Colpensiones cuenta con un grupo de calidad para la Gerencia de Reconocimiento, y otro diferente para la Vicepresidencia de beneficios y Prestaciones (Grupo Apelaciones).

Por otra parte, se ha mantenido el funcionamiento de mejoras ya implementadas, que permiten que los analistas soliciten las pruebas y documentos necesarios para la decisión de las

⁹⁶ Ver IP23, sección 2.4, página 35.

prestaciones económicas. Para tal efecto, durante los primeros 7 meses del 2015, Colpensiones cuenta con las siguientes cifras que hacen referencia a las gestiones internas que se adelantan para emitir actos administrativos con calidad.

1. Trámites internos

En el siguiente cuadro (ver Capítulo 3– Cuadro 4) se evidencia los trámites internos usados por la Gerencia Nacional de Reconocimiento y la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, observándose el total de requerimientos internos radicados por cada tipología desde el 1 de enero al 31 de julio de 2015. Cabe recordar que los trámites internos son utilizados para generar instancias de pruebas al interior de la entidad con el fin de obtener las pruebas e información necesaria para el estudio de las solicitudes, y de esta manera contar con la información adecuada y con la calidad suficiente para que la solicitud prestacional se resuelva con calidad.

Capítulo 3 - Cuadro 4. Requerimientos internos enero a julio de 2015

Requerimientos internos	Registros
Proceso 121 - no coincidencia de numero de semanas	31.602
Actualización historia laboral	28.299
<i>Casos sin trámite pendiente- para cerrar</i>	16.367
Auxilio funerario proceso automático	13.761
Realización de liquidación manual	13.684
Grupo de sentencia	10.337
Solicitud de ejecución de novedad de nomina	5.967
Informar hecho superado	5.963
Copia de un documento de expediente	3.927
Calculo de rentabilidad	3.337
Aclaración sobre novedades de nomina	3.040
Total	136.284

2. Trámites externos - recepción de documentos adicionales

Los “trámites externos” y la “recepción de documentos adicionales” han permitido tener una comunicación activa con el ciudadano para solicitar los posibles documentos faltantes (y solo esos). Estos dos desarrollos se han ajustado a lo largo del 2015 permitiendo, entre otras cosas, la utilización de esta herramienta por parte de otras áreas como Defensa judicial y PQRS, así como la recepción de documentos adicionales para estas áreas.

Así, es importante manifestar que desde el 1 de enero al 31 de julio de 2015 se han radicado 18.474 requerimientos externos solicitando alguna prueba, de los cuales, los ciudadanos han allegado respuesta en 8.327 casos. Esto significa que Colpensiones ha oficiado a los ciudadanos con el fin de que aporten documentos en procura de la completitud del expediente y de la información.

3.2.2. Acatamiento del precedente jurisprudencial

En consideración a que el acatamiento del precedente jurisprudencial ha sido una constante inquietud por parte de la Sala como por parte de los entes de control, en un documento anexo se detalla específicamente cada uno de los precedentes jurisprudenciales acatados por Colpensiones (ver Anexo 10).

A continuación se señalan cuáles de manera general son los parámetros que Colpensiones utiliza para definir cuando hay lugar a la aplicación de un precedente y el listado de los temas sobre los cuales existe aplicación de jurisprudencia que se configura como tal. Por la importancia que reviste para los procesos y el gran impacto para la ciudadanía, se deja explícito en esta sección algunos aspectos relacionados con el precedente de mora patronal, los demás pueden ser consultados en el anexo 10, tal como se dijo.

La aplicación del precedente judicial por parte de Colpensiones obedece a una política de estricto cumplimiento frente a la consagración normativa del artículo 230 de la Constitución Política⁹⁷ y, particularmente, a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011- Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que propone en cinco artículos (10, 102, 269, 270 y 271) un sistema de reglas que convierte a la jurisprudencia en una guía segura para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo⁹⁸.

La finalidad de este cambio en el sistema de fuentes se acogió en Colpensiones no sólo con el objetivo de asegurar los derechos fundamentales de sus afiliados y pensionados, sino también, la de disminuir o mitigar al máximo la litigiosidad que ha caracterizado el régimen de prima media con prestación definida.

En este orden de ideas, la aplicación del precedente judicial en Colpensiones se realiza considerando 2 puntos importantes: (i) litigiosidad ISS de procesos judiciales con pretensión identificada y la litigiosidad Colpensiones, identificando pensiones reiterativas (con base en los datos que se encuentran en construcción en cumplimiento a lo dispuesto por la H. Corte en el Auto 181 de 2015) y (ii) precedente judicial aplicado en Colpensiones, cuya explicación en detalle se encuentra en el anexo a este documento, pero que más adelante se enumera.

Es importante señalar que la aplicación del precedente judicial en Colpensiones parte de una premisa básica, que consiste en que para que exista precedente judicial el criterio jurídico definido en un fallo judicial de Alta Corte debe cumplir con los siguientes parámetros:

⁹⁷ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-539 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil once (2011): “... el artículo 230 constitucional, en relación con el sistema de fuentes colombiano, establece que las autoridades judiciales, están sometidas al “imperio de la ley”, respecto de cuyo concepto la jurisprudencia constitucional ha esclarecido que a partir de una interpretación armónica con la integridad de la Constitución, incluye igualmente el precedente judicial que determina el contenido y alcance normativo de la ley.”

⁹⁸ Consejo de Estado. Memorias “Seminario de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011”. Página 235.

1. Se trate de una decisión judicial que disponga unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, en la medida que genere un criterio unificado de interpretaciones y aplicaciones del derecho. Para lo cual se analizan las siguientes reglas⁹⁹:
 - a. Que la sentencia en cuestión incorpore todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución;
 - b. Sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predictibilidad.

2. El pronunciamiento judicial tiene la vocación de unificar el contenido de las expresiones y términos clasificatorios del derecho, eliminando o disminuyendo la vaguedad y la ambigüedad.

Bajo ese marco, el siguiente es el listado sobre el cual se ha aplicado precedentes jurisprudenciales en la entidad (ver Capítulo 3 – Cuadro 5):

Capítulo 3 – Cuadro 5. Precedentes jurisprudenciales aplicados en Colpensiones

No.	Tema del precedente interpretación normativa
1	Recuperación régimen de transición
2	Aplicación parágrafo 3º del artículo 3º del Decreto 510 de 2003
3	Condición más beneficiosa en pensiones de invalidez y sobrevivientes
4	Régimen Ministerio de Relaciones Exteriores
5	Pensión de vejez por deficiencia física, síquica o sensorial
6	Interpretación Ley 71 de 1988
7	Efectos de los fallos en acciones de tutela e incidentes de desacato
8	Requisito de convivencia en pensiones de sobrevivientes
9	Reconocimiento retroactivo pensional
10	Reporte retiro retroactivo
11	Obligación de cotizar en suspensión disciplinaria o licencia no remunerada
12	Régimen de transición cuando hay convalidación de tiempos con cálculo actuarial
13	Fidelidad
14	Unificación término de prescripción

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011): “11.3. Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de otorga eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.”

No.	Tema del precedente interpretación normativa
15	Enfermedades degenerativas, congénitas o progresivas
16	Pensión de sobrevivientes en los casos de muerte presunta
17	Mora patronal
18	Unificación Artículo 36 Ley 100 de 1993 – Sentencia SU 230 de 2015
19	Compatibilidad entre pensión de vejez con pensión de invalidez de origen profesional

Ahora bien, en relación con uno de los último precedentes adoptados en el la entidad en lo que va corrido del 2015, se quiere resaltar la aplicación del tema en el fenómeno de la mora patronal. Este asunto es de gran envergadura y cambia toda una tendencia en la administración del RPM a favor de la pronta resolución de los derechos de los ciudadanos y de la calidad de sus decisiones. Para este tema, la entidad ha desarrollado lo siguiente, sin perjuicio que también se lo trata en el anexo 10 explicativo donde se amplía con detalle en cada uno.

- Expedición de la Circular Interna No. 14 y 15 de 2015. Con el fin de no afectar los derechos prestacionales de los afiliados y tener en cuenta las semanas que figuraban con deuda patronal, a través de estas Circulares, Colpensiones estableció los lineamientos jurídicos internos aplicables a las solicitudes en las que se presentara mora patronal, y para tal efecto se expedieron las Circulares Internas 14 y 15.
- Adopción de las acciones operativas para la consideración de períodos en mora. Considerando que las reglas jurídicas previstas en los precedentes judiciales emitidos por las Altas Cortes son vinculantes para Colpensiones, la entidad efectuó un análisis sobre los casos que presentan mora presunta con el fin de dar inicio a las acciones de cobro pertinentes, implementando un esquema operacional consistente en identificar los casos que presentan mora en los aportes por omisión del aportante y sobre los cuales no se efectuó en su momento las acciones de cobro, bien sea persuasivo o coactivo.
- Se estableció que en los casos que se encuentran en proceso de decisión, una vez se observa la existencia de mora patronal, se remite el expediente (a través de un trámite interno, metodología descrita arriba con el fin de mejorar la calidad) al área de historia laboral con el fin de que determine si basta la corrección de la historia laboral, en caso contrario, se incluye al área de aportes y recaudo para que se adelanten las acciones de cobro.
- Con el fin de no afectar los derechos de los afiliados, pasados dos meses a partir de la intervención de historia laboral, el área de reconocimiento procede a la decisión de la solicitud, acreditando las semanas que el solicitante haya reportado y se continúan las acciones de cobro.

Con lo anterior Colpensiones acoge las directrices emanadas por esa H. Corporación, salvaguardando los derechos de los ciudadanos y evitando decisiones contrarias al precedente jurisprudencial antes mencionado.

3.2.3. La atención oportuna a los requerimientos que realiza la Superintendencia Financiera de Colombia

Frente a la orden del numeral v) del fj 181 del Auto 259 relativa a atender oportunamente los requerimientos de la Superintendencia Financiera de Colombia, Colpensiones también ha dado respuesta a los diferentes requerimientos presentados por los diferentes Órganos de Control que regulan la entidad, no solo porque es su deber legal, sino también por cuanto ha sido de gran apoyo la visita permanente de la Comisión de Inspección de la Superintendencia Financiera de Colombia, en tanto que ha permitido, a través de los diferentes requerimientos que ha formulado a la entidad, por un lado, identificar oportunidades de mejora en el proceso rutinario de decisión de prestaciones y correcciones a las reglas de negocio inmersas en el aplicativo liquidador y, por otro lado, generar algunos de los planes de acción, para contribuir en la completitud de la información de las historias laborales, cuyos avances han sido presentados previamente en este capítulo.

A manera de ejemplo se pueden señalar ajustes o modificaciones realizados gracias a recomendaciones que ha formulado de la Superintendencia Financiera de Colombia que, durante el año 2015, Colpensiones ha implementado o se encuentra en proceso de realizar su implementación, muchos de los cuales son producto de los planes de acción que se detallaron arriba, con el objetivo de corregir uno de los grandes problemas estructurales para la completitud de información en la historia laboral al momento de decidir una pensión:

- Colpensiones realizó ajustes en la información relativa al tipo de vinculación referente a los colombianos en el exterior, con el fin que se apliquen las mismas reglas de efectividad para trabajadores independientes. El desarrollo en mención fue implementado en producción en la versión 4.2.1 del 15 de mayo de 2015.
- Se identificó que era necesario introducir ajustes en la forma de determinar automáticamente el cálculo de fechas de efectividad en los meses que tienen 31 días, para evitar que dicha fecha sea efectuada por el analista. Esta mejora se encuentra en pruebas de aceptación por parte de Colpensiones.
- Colpensiones se encuentra revisando el proceso de captura y registro en los aplicativos de los tiempos laborados a empresas del sector público con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, con el fin que de manera automática se registren en el aplicativo liquidador.
- Colpensiones se encuentra realizando un ajuste al aplicativo que genera la historia laboral tradicional (es decir el periodo que va desde 1967 hasta 1994) para corregir la inconsistencia relacionada con la existencia de novedades simultáneas de licencias no remuneradas y retiro.

En ese sentido, Colpensiones, sin perjuicio del trabajo adelantado por los diferentes grupos de calidad con los que cuenta en su decisión, ha aprovechado de manera positiva todos los requerimientos que se le hacen, tanto la Superfinanciera como los organismos de control, ya que

una vez es comunicada la recomendación, procede a revisar sus reglas de negocio y determinar si existe y que origina el error para proceder a subsanarlos.

Es importante resaltar que la Superintendencia Financiera hace un seguimiento estricto, en mesas de trabajo mensuales, a todos los planes de acción que Colpensiones adelanta en conjunto con Asofondos. Este es el problema estructural que Colpensiones identificó como “de información de los regímenes del Sistema General de Pensiones (RPM y RAIS)” y reportó arriba. Asimismo, como se indicó anteriormente en este documento, los planes de acción que implicaban correcciones masivas sobre las bases de datos de Colpensiones son objeto de seguimiento de la Superintendencia Financiera, como lo afirma esta entidad en su informe rendido en febrero de 2015 a la H. Corte Constitucional¹⁰⁰.

Sin embargo, la Superintendencia Financiera advierte, en el fj. 50 del Auto 181 de 2015 de la H. Corte, que “con relación a la no inclusión en la historia laboral de algunas cotizaciones efectuadas durante el periodo 1967-1994 por las inconsistencias de cambio de sistema (85.659 afiliados activos y 5.532.657 inactivos) y novedades de ingreso, cambio de salario y retiro (2.060.904), Colpensiones no ha presentado un plan de trabajo a pesar de varios requerimientos para el suministro del mismo”.

Al respecto es importante anotar que, como ya se dijo, Colpensiones estudió la estructuración de un plan de corrección masiva manual. No obstante, dado el tiempo estimado para la corrección y la característica manual de la corrección, que introduce además, debido a su manualidad, un riesgo de seguridad en la inserción de novedades a la base de datos, se determinó estructurar un plan de corrección masiva automática. Este plan fue tratado con la Superintendencia Financiera, en la reunión sostenida en el mes de agosto de 2015 y será desarrollado en profundidad en la mesa técnica que sostiene Colpensiones con esa entidad durante el mes de octubre de 2015.

En el mismo fj. 50 del Auto 181 de 2015 de la H. Corte, la Superintendencia Financiera indica que “En cuanto a la no inclusión de algunos períodos cotizados por la existencia de novedades no correlacionadas (21 millones), Colpensiones no ha presentado una [SIC] plan de trabajo y advierte que las inconsistencia de información que tienen esas novedades (ausencia de nombres completos, ausencia de tipos y/o números de identificación, entre otras) hacen que sólo un pequeño número pueda ser cargado masivamente a las historias laborales y que el cargue de las novedades restantes sólo se podrá efectuar por demanda, es decir, por solicitud de corrección de inconsistencias de historia laboral de los afiliados, quienes deben suministrar la información mínima requerida para establecer la pertenencia de dichas novedades laborales.”

Es importante recordar aquí que, como se reportó arriba, Colpensiones ha desarrollado herramientas con las que logró migrar masivamente alrededor de 485.000 novedades no correlacionadas a las historias laborales, y que actualmente se encuentra terminando una nueva herramienta, con la cual estima se podrán migrar cerca de 160.000 registros de novedades no correlacionadas adicionales. Las inconsistencias asociadas a la información de dichas novedades (ausencia de nombres completos, ausencia de tipos y/o números de identificación, entre otras), como lo confirman los resultados obtenidos hasta la fecha y los esperados a corto plazo, permiten

¹⁰⁰ Ver fj 49 del Auto 181 de 2015 de la H. Corte.

en efecto la migración masiva de un pequeño número de novedades no correlacionadas, comparado el universo de información que aún no ha podido ser cargado (20,5 millones).

El éxito de un proyecto de migración masiva de novedades no correlacionadas depende fundamentalmente de la disponibilidad de información digitada que permita correlacionar las identificaciones utilizadas antes de 1994 con la utilizadas a partir de 1995. Colpensiones ya ha utilizado las dos fuentes de información que tuvo a su alcance.¹⁰¹ Durante la reunión sostenida en el mes de agosto de 2015 con la Superintendencia Financiera Colpensiones esbozó un plan de trabajo de mediano plazo de migración masiva de novedades, el cual será presentado de manera detallada en la mesa técnica que sostiene Colpensiones con ese organismo de control durante el mes de octubre de 2015. Para ese plan de acción Colpensiones efectuará minería de datos de la información de las novedades no correlacionadas, utilizando la única fuente de correlación disponible actualmente: los nombres de la base datos de la Registraduría General de la Nación.

Así como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, Colpensiones continuará trabajando de manera articulada con la Superintendencia Financiera, con el fin de lograr, en primera medida, que al instante de proferir los actos administrativos, la entidad haya agotado todos los recursos a su disposición para completar la información con la cual se tomará la decisión. Pero también, para lograr más a mediano y largo plazo la completitud de la totalidad de las historias laborales de los colombianos. Colpensiones considera que el escenario óptimo para llevar este trabajo de manera mancomunada es la mesa técnica de trabajo instaurada con la Superintendencia Financiera, donde se hará el seguimiento mensual a los avances de los planes de acción que se encuentran en curso.

Finalmente, Colpensiones siempre ha tenido la debida atención a los requerimientos formulados en los diferentes requerimientos e instrucciones dictadas, tanto los emanados por la H. Corte Constitucional, como por las demás entidades que han identificado opciones de mejora, respondiéndolos con acciones oportunas que procuren la completitud de la información de las historias y eviten decisiones disímiles a la realidad de las situaciones presentadas en la particularidad de cada caso.

3.3. Estudio analítico sobre algunas metodologías usadas para medir los resultados de todas las acciones emprendidas con lo que se prueba que Colpensiones ya garantiza la calidad de la decisión

Las acciones reportadas sobre calidad hasta ahora, específicamente acciones implementadas encaminadas a garantizar la completitud de la historia laboral al momento de proferir la decisión, y a que el acto administrativo que da respuesta a la solicitud sea motivado, eficaz, pertinente, de fondo, y congruente con lo pedido, deben tener como resultado decisiones proferidas con calidad.

Lo que esta sección quiere es demostrar es que estas actividades han generado resultados positivos. En esta sección Colpensiones lo argumenta y solicita respetuosamente, por las razones

¹⁰¹ Para la primera migración masiva de las 485.451 novedades no correlacionadas, se utilizaron las tarjetas de reseña entregadas por el ISS a la entrada en operación de Colpensiones. Para el proyecto que tiene como objetivo migrar en septiembre de 2015 cerca de 160.000 novedades, la información utilizada corresponde a información que se capturó en una tabla de la base de datos durante la vigencia del seguro social por los funcionarios de los puntos de atención.

que se exponen a continuación, que así como en sentencias la medida son las sentencias incluidas en nómina (resultado final), en este caso sean tenidos en cuenta para la siguiente evaluación los resultados finales (decisiones con calidad) que se logran gracias a las acciones efectuadas sobre completitud de la historia laboral y sobre la construcción del acto administrativo.

Primero, Colpensiones destaca, tal como lo señala la H. Corte en el Auto 181, que los avances en materia de calidad han sido reconocidos por los organismos de inspección, vigilancia y control. Al efecto, se señala que se presentan problemas en “algunos casos”, cuando hace un año se hablaba de la existencia de “problemas de calidad” generalizados.

Ahora bien, Colpensiones considera que, por un lado, la entidad ha avanzado en calidad, y especialmente en el 2015, más de lo que la H. Corte utilizó para evaluar el cumplimiento esta orden en el Auto 181 de 2015. Para comprobar lo dicho, a continuación muestra la evolución y la medición de calidad bajo diferentes metodologías.

Es de resaltar que lo que se reporta es una medición de la calidad en los actos administrativos proferidos. Es decir, como se dijo arriba, es resultado de las acciones encaminadas a garantizar la completitud de la historia laboral y el acto administrativo construido para ser motivado, eficaz, pertinente, de fondo y congruente con lo pedido.¹⁰²

Ahora bien, Colpensiones considera que el punto de partida es definir una forma de medir la calidad. Más aún, definir una metodología específica para medir la calidad de las decisiones. Por eso, en esta sección argumenta la necesidad de definir esta metodología y presenta varias propuestas: (i) la calidad desde la perspectiva de las quejas que presentan los ciudadanos; y (ii) la calidad medida a través de los recursos interpuestos a los actos administrativos que cambian la decisión.

3.3.1. Calidad basada en las quejas de los ciudadanos

Una primera metodología propuesta de medición de calidad, es la mirada de que sobre las decisiones a sus peticiones tienen los ciudadanos, y qué mejor termómetro para ello que las quejas de los ciudadanos interponen ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del pueblo, y la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta metodología mide entonces la calidad basado en las percepciones de la ciudadanía que se reflejan en quejas en los organismos de vigilancia y control, entes que además han sido tomados como fuentes de referencia para la evaluación de la honorable Sala.

Es importante advertir que esta metodología tiene un margen de error que puede llevar a que el resultado de posibles problemas de calidad sean incluso menores a los calculados. La razón es que existen quejas que no se relacionan con la calidad sino, por ejemplo, con la oportunidad, u otros factores no relacionados con calidad. Adicionalmente, existen quejas y requerimientos de los organismos que no están relacionados con el tema de calidad, como es el caso de aquellos que obedecen a solicitud de información, certificados de aportes en salud, entre otros, no obstante el modelo podría contemplar todas las quejas sin discriminación alguna.

¹⁰² Ver fj 41 del Auto 181 de 2015.

Colpensiones desde su entrada en operación ha recibido un total de 16.573 requerimientos a través de la denominada “Mesa Técnica” que se ha dispuesto como un ejercicio armónico con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. De estas quejas, 13.310 corresponden a temas que podrían relacionarse con la calidad, los cuales se presentan en el siguiente cuadro (ver Capítulo 3 - Cuadro 6). Los 3.263 casos restantes obedecen a temas que no se consideran asociados a la calidad de las decisiones de la Administradora. Dentro de estos están citaciones a audiencias, certificaciones, embargos, entre otros. Ahora bien, yéndose al extremo de que realmente la totalidad de los requerimientos recibidos (16.573) a través de la mesa implican un problema de calidad, se podría decir que ésta se encuentra en el 1,4% del total de solicitudes resueltas que suman un total de 1.205.396 desde su entrada en operación (dato a julio 2015). Es decir, Colpensiones ha garantizado la calidad de las decisiones en un 98,6% bajo esta medición.

Ahora bien, haciendo el cálculo solo sobre el universo que puede estar relacionado con calidad (ver Capítulo 3 – Cuadro 6), que comprende requerimientos relacionados con pensión vejez, cumplimiento a una sentencia judicial, trámite de recursos, reliquidaciones, entre otros, y suponiendo que todos estos requerimientos tras ser atendidos efectivamente presentaban un problema de calidad, el nivel de garantía de calidad de la entidad estaría en 99%. Es decir, sólo el 1% de las decisiones podrían presentar problemas de calidad.

Capítulo 3 - Cuadro 6. Requerimientos recibidos a través de la mesa técnica con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo

Tema de requerimiento	Pendiente	Resuelto	Total
Pensión de vejez	162	3.511	3.673
Cumplimiento a sentencia judicial	690	1.397	2.087
Trámite de recursos	136	1.343	1.479
Reliquidación pensión	110	1.060	1.170
Pensión de sobrevivientes	63	975	1.038
Corrección de historia laboral	18	930	948
Auxilio funerario	14	728	742
Inclusión en nómina	26	616	642
Pensión de invalidez	23	328	351
Indemnización sustitutiva	8	333	341
Pago de mesadas	12	135	147
Sustitución pensional	13	132	145
Devolución de aportes	1	90	91
Convenio COES	25	36	61
Pago único a herederos	4	43	47
Pensión especial de vejez	1	26	27
Calificación pérdida de capacidad laboral	2	24	26
Reintegros	2	23	25
Número de semanas cotizadas	-	24	24
Bono pensional	-	23	23

Tema de requerimiento	Pendiente	Resuelto	Total
Multiafiliación	1	21	22
Pensión víctimas de violencia	16	5	21
Queja	1	20	21
Descuentos de nómina	1	15	16
Conceptos	1	13	14
Recuperación de semanas	1	13	14
Revocatoria directa	1	13	14
Calificación de invalidez	-	13	13
Pensión de vejez alto riesgo	4	8	12
Pago de aportes	-	8	8
Cobro de aportes	1	6	7
Hijo estudiante	-	7	7
Pagos en salud	-	7	7
Compartibilidad de pensión	2	3	5
Corrección de nombre en acto administrativo	-	5	5
Pensión especial de vejez por hijo invalido	1	4	5
Corrección de nombre	2	2	4
Pago de retroactivo	2	2	4
Demarcación de nómina	-	3	3
Notificación	-	3	3
Trámite BEPS	-	3	3
Traslado de aportes	-	3	3
Aportes al régimen subsidiado	-	2	2
Cotización alto riesgo	-	2	2
Pensión conmutada	1	1	2
Reactivación	1	1	2
Devolución de aportes EPS nómina	-	1	1
ISS patrono	-	1	1
Pensión familiar	1	-	1
Retiro retroactivo	-	1	1
Total	1.529	11.965	13.310

Sin embargo, Colpensiones considera importante reiterar a la H. Corte que no cuenta con la base de datos para conocer el detalle, uno a uno, de los casos que efectivamente fueron reprocesados específicamente por temas de calidad, y, por lo tanto, es probable que existan casos que tras ser revisados se haya determinado que el acto administrativo cumplía con los requisitos previamente mencionados, o que se tratara de un caso donde el ciudadano no había allegado la totalidad de documentos necesarios para emitir una resolución idónea. El nivel de calidad de la entidad puede estar, entonces, no en el 99% de los caso, sino por encima del 99%, acercándose al 100%.

Por otra parte, Colpensiones ha recibido, con corte a 31 de julio de 2015, 8.548 requerimientos por parte de la Superintendencia Financiera, de los cuales se estima que aproximadamente el 83%, es decir, 7.112 están relacionados con la calidad de la decisión.¹⁰³ Bajo el supuesto de que los 7.112 requerimientos fueron efectivamente reprocesados porque la queja del ciudadano está relacionada específicamente con un problema de calidad de la decisión de la entidad, muestra que sobre el total de resoluciones proferidas por Colpensiones, los problemas de calidad alcanzan a ser de 0,6%. Es decir, de 1.205.396 solicitudes resueltas, 7.112 (el 0,6%) tiene probablemente problemas de calidad. De acuerdo con las quejas de la Superintendencia Financiera, más del 99,4% de las solicitudes decididas por Colpensiones tienen garantía de calidad.

Ahora bien, sumando los dos universos, las quejas de la PGN que se pueden relacionarse con calidad, y las de la Superintendencia Financiera que pueden relacionarse con calidad (lo que da un total de 20.442 quejas), los problemas de calidad de la entidad podrían ser del 1,6%. Es decir, hay una garantía de calidad en Colpensiones del 98,4% de las decisiones que la entidad ha tomado. No obstante, es necesario recordar nuevamente que no todos los requerimientos obedecen a situaciones que impliquen no completitud de la historia laboral, ni actos administrativos no motivados, ineficientes, impertinentes o incongruente (como se mencionó antes puede ser resultado de falta de documentos que debe aportar el ciudadano). Es decir, los problemas de calidad podrían estar incluso por debajo del 1,6%, y la garantía de calidad en las decisiones por encima del 98,4%.

Ahora bien, se presentó el resultado global. A continuación se presenta la evolución. Si se aplica esta metodología de medición de calidad para los años 2013 y 2014, y se excluyen los 7 meses del año 2015 que reporta este informe especial, los problemas de calidad se encontraban en el 3,2% de los actos proferidos en ese período, lo que implica que la garantía de calidad a partir de las quejas de los usuarios estaba en un 96,8% de los actos administrativos se decidieron con calidad en ese período. Para los actos proferido en el 2015 el cálculo es de 1,2%, lo que implica que, siguiendo esta metodología, el 1,2% de los actos proferidos en el 2015 presenta posibles problemas de calidad, y el 98,8% de los actos proferidos en el 2015 fueron proferidos con calidad. Esto muestra avances en el 2015 frente a la evaluación que la H. Corte hizo de la orden de proferir actos con calidad.

En conclusión esta metodología muestra, en primer lugar, que en el total de decisiones de Colpensiones (más de 1 millón doscientas mil solicitudes) en el 98,4% se ha dado la calidad esperada. El 98,4% es el caso extremo en esta metodología, porque puede ser que muchas quejas no estén relacionadas con problemas de calidad, lo que implica que mucho más del 98,4% de los actos administrativos proferidos por la entidad se profirieron garantizando la calidad adecuada, al no ser objeto de quejas por parte de los ciudadanos. En segundo lugar, al dividir entre los años 2013 y 2014 y comparar con el 2015 se muestra una evolución. Mientras en el período 2013-2014 el 96,8% de los actos administrativos tenían la calidad esperada, en el 2015 es el 98,8%. Es decir, la entidad ha avanzado.

¹⁰³ Los 1.436 casos restantes obedecen, entre otros, a temas como pago de intereses moratorios, certificados de nómina, cambios de EPS, entregas de expedientes a la UGPP, traslados de regímenes, etc.

3.3.2. Calidad basada en los cambios de decisión de las resoluciones debido a recursos interpuestos

Esta segunda metodología mide la calidad basándose en los recursos que en vía administrativa interponen los ciudadanos en contra de una decisión tomada por la entidad en primera instancia, y que llevan a cambiar la decisión tomada. Esta metodología también puede estar sobre estimando los problemas de calidad. Es decir, existen recursos que cambian la decisión pero no debido explícitamente a problemas de calidad en la decisión de primera instancia, sino, por ejemplo, porque los ciudadanos llevan nuevas pruebas que la entidad no conocía para cambiar la resolución tomada. Sin embargo, dado que la entidad no cuenta con el detalle uno a uno, va a utilizar en esta metodología todos los recursos que cambian la decisión.

Colpensiones ha reportado bajo esta metodología dos cálculos. El primero mide la cantidad de recursos que cambian la decisión, no sobre el universo total de decisiones, sino sobre el universo relacionado con las decisiones tomadas a través de la línea automática¹⁰⁴ que niegan la solicitud. Esta metodología se ha usado para mostrar como a través de las acciones de calidad esa garantía en la calidad que exige la Sala ha mejorado sustancialmente. En efecto, ha mostrado que mientras en el período marzo a julio 2013 el 33% de las decisiones proferidas negando la solicitud por la línea automática cambiaron de sentido, en el período marzo a julio 2014 el 21% de las decisiones cambiaron de sentido (suponiendo, nuevamente, que todos los cambios de sentido e dan por problemas de calidad y no por otras razones).¹⁰⁵

Sin embargo, este cálculo se hace sobre una pequeña muestra, no sobre todo el universo de decisiones proferidas. Por esto Colpensiones ha reportado un segundo cálculo¹⁰⁶ de posibles problemas de calidad en las decisiones; este segundo cálculo utiliza todos los actos administrativos proferidos por la entidad desde que inició su operación hasta el 2014, y los compara con todos los recursos interpuestos que cambian la decisión. Considera que esta medición, bajo esta metodología, es más apropiada, porque, de la misma manera que lo hace en la metodología anterior (la cual utiliza todas las quejas y todos los actos administrativos proferidos), se tiene en cuenta el universo completo. Esta metodología ya mostró que hasta diciembre 31 de 2014 los problemas de calidad podían variar ente el 7 y el 11%.

En los siguientes párrafos se muestran los resultados de estas dos metodologías con el objetivo de demostrar que la entidad ha avanzado mucho más con el cumplimiento de la calidad.

¹⁰⁴ En razón a casuísticas similares que existen en algunos tipos pensionales, se desarrolló al interior del software liquidador, una línea de decisión automática que se fundamenta en la toma de decisiones prestacionales sin la intervención de un analista, previo a unas validaciones de información. La determinación de derechos pensionales se realiza debido a la parametrización de árboles de decisión que de acuerdo a la información que existe en las bases de datos y que son capturadas en el momento de la radicación, permite la emisión de los actos administrativos en menores tiempos, coadyuvando a la estandarización de criterios jurídicos

¹⁰⁵ Informe presentado a la H. Corte el 6 de octubre de 2014, por la Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones y por la Gerente de Reconocimiento con ocasión de la vinculación que se les hiciera en el numeral 6º de la parte resolutive del Auto 259, páginas 22 y 23.

¹⁰⁶ Informe presentado a la H. Corte el 6 de octubre de 2014, por el Presidente de Colpensiones con ocasión del incidente de desacato iniciado en su contra, página 12.

1. Cálculo 1: Línea automática de decisión

A continuación se muestra cómo en la línea automática los recursos que cambian la decisión han disminuido de manera constante. Tal y como se muestra a continuación (i) el número de decisiones automáticas ha disminuido, lo que muestra que los controles de calidad para decidir que solicitudes se resuelven por esta línea, han sido eficientes, (ii) el número y el porcentaje de recursos interpuestos frente a estas decisiones también han disminuido, y (iii) el número y el porcentaje de recursos que cambian la decisión también han disminuido.

Colpensiones ya había reportado los recursos que cambian la decisión comparando entre el período marzo a julio de 2013 con el período marzo a julio 2014. Tal y como lo muestran los dos cuadros del lado izquierdo del cuadro 7 (ver Capítulo 3– Cuadro 7), el número de decisiones automáticas disminuyó entre esos dos períodos (de 119.869 a 49.992), y el número y el porcentaje de recursos interpuestos frente a esas decisiones también disminuyó (entre marzo y julio 2013 fueron 29.525 recursos, lo que implica que se interpusieron recursos sobre el 25% de las decisiones, a 8.035, entre marzo y julio 2014, lo que implica que se interpusieron recursos al 16% de las decisiones automáticas).

Ahora bien, al comparar con el mismo período pero del 2015 (marzo a julio 2015, ver cuadro de la derecha) se ve que la entidad en esta línea sigue avanzando. Primero, el número de decisiones automáticas fue menor (de 49.992 a 39.411); segundo el número y el porcentaje de recursos disminuyeron (de 8.035 a 3.560, lo que implica que mientras frente al 16% de las decisiones automáticas se interpusieron recursos entre marzo y julio 2014, en el siguiente año, es decir, marzo a julio 2015 solo se interpusieron recursos sobre el 9% de las decisiones).

Capítulo 3 - Cuadro 7. Porcentaje recursos sobre actos administrativos proferidos a través de la funcionalidad automática

Marzo a julio 2013			Marzo a julio 2014			Marzo a julio 2015		
	Solicitudes	%		Solicitudes	%		Solicitudes	%
Con Recurso	29.525	25%	Con Recurso	8.035	16%	Con Recurso	3.560	9%
Sin Recurso	90.344	75%	Sin Recurso	41.957	84%	Sin Recurso	35.851	91%
Total	119.869	100%	Total	49.992	100%	Total	39.411	100%

Ahora bien, como ya Colpensiones lo ha mencionado, la interposición de recursos de la vía gubernativa no necesariamente es una señal de mala calidad de las decisiones, toda vez que puede obedecer a la presentación de nuevas pruebas no aportadas en la radicación inicial o de nuevos hechos no informados con anterioridad, o recursos que no son procedentes. Sin embargo, sí es posible afirmar que una menor interposición de recursos se interpongan muestra que hay mayor satisfacción en la ciudadanía sobre las decisiones tomadas, y ello prueba que hay garantía en la calidad en los dos aspectos que la Sala ha definido: información completa, claridad en la decisión para el ciudadano, lo que implica que el acto administrativo está motivado, eficaz, pertinente, de fondo y congruente con lo pedido. Es decir, es otra prueba que muestra que las acciones de calidad han sido efectivas.

La siguiente pregunta que surge a partir del escenario expuesto es cuantos de los recursos interpuestos cambian el sentido de la decisión. Colpensiones considera que esta es una medida más adecuada para establecer si se está garantizando o no la calidad en el acto administrativo. Suponiendo que todos los cambios de decisión se deben a mala calidad del acto administrativo proferido en primera instancia, el siguiente cuadro también muestra como la entidad ha avanzado en mejorar la calidad de las decisiones.

Es de resaltar que, para esta medición representativa, se usaron las decisiones automáticas que en primera instancia negaron la solicitud, y que con la interposición de los recursos, la entidad cambió la decisión, otorgando la prestación solicitada. La evolución es la siguiente. Mientras el 33% de los recursos interpuestos a las decisiones entre marzo y julio 2013 cambiaron el sentido de la decisión, entre marzo y julio 2014 el porcentaje se redujo a 21%, y entre marzo y julio 2015 tan solo el 8% de los recursos cambiaron la decisión (ver Capítulo 3 - Cuadro 8). Esta misma evolución se muestra en números: en el período marzo-julio 2013 se interpusieron 16.645 recursos y de éstos 5.414 cambiaron la decisión; en el mismo período de 2014 se interpusieron 3.753 y de éstos 788 cambiaron la decisión; y en el mismo período para el año 2015 se interpusieron 1.758 recursos y 144 cambiaron la decisión. Esto es otra señal clara que la entidad está avanzando en la línea correcta. En este momento, el 92% de las decisiones automáticas que han negado una decisión han sido tomadas con la calidad suficiente, y esto suponiendo que todos los recursos que cambian la decisión la cambian porque la anterior tenía problemas de calidad.

Capítulo 3 - Cuadro 8. Número de casos que modifican el sentido de la decisión al resolver un recurso (Decisiones negadas a las que se les interpuso un recurso)

Marzo a julio 2013			Marzo a julio 2014			Marzo a julio 2015		
	Decisiones	%		Decisiones	%		Decisiones	%
Cambia decisión	5.414	33%	Cambia decisión	788	21%	Cambia decisión	144	8%
No cambia decisión	11.231	67%	No cambia decisión	2.965	79%	No cambia decisión	1.614	92%
Total	16.645	100%	Total	3.753	100%	Total	1.758	100%

Este cálculo muestra varias cosas, pero no muestra otras. Muestra que en la línea automática se ha mejorado la calidad de las decisiones. Por un lado, se deciden menos solicitudes porque se verifica la calidad de la información para que puedan ser decididas por la línea automática. Por otro, muestra que frente a esas decisiones los ciudadanos interponen menos recursos, lo que indica que más decisiones están tomadas con calidad suficiente para no interponer un recurso. Muestra además que menos recursos cambian la decisión, cálculo más acertado para medir la calidad, lo que indica que la calidad en las decisiones automáticas ha mejorado año a año gracias a las acciones de la entidad.

Ahora bien, Colpensiones lo utilizó para mostrar una evolución en los tres años de operación. Sin embargo, no muestra un cálculo del total de decisiones proferidas por la entidad. Por esto, Colpensiones reporta a continuación este cálculo bajo esta metodología, pero sobre todas las decisiones, para mostrar la evolución de las mejoras en calidad. Esto porque puede ser que otros actos administrativos presenten problemas de calidad. La entidad ya había mostrado este cálculo

para las decisiones de 2013 y 2014¹⁰⁷, y este cálculo fue utilizado por la H. Corte para calificar este cumplimiento como medio. En ese cálculo, los problemas de calidad podrían estar entre el 7 y el 11% de las decisiones proferidas por la entidad.

No obstante lo anterior, hay mayores avances. Los resultados de este cálculo para el 2015 muestran mejoras sustanciales. Para obtener datos más exactos, Colpensiones refinó el cálculo, aunque mantiene la misma metodología (es decir, se supone que el total de recursos que cambian el sentido de la decisión lo cambian por problemas de calidad). El nuevo cálculo permite identificar exactamente, acto administrativo por acto administrativo, sobre cuales se interpuso un recurso y se cambió la decisión.¹⁰⁸

2. Cálculo 2: Recursos que cambian la decisión – vigencia 2015

Esta metodología ya había sido presentada a la H. Corte. Mide la calidad a través de los recursos que cambian la decisión, suponiendo que todos estos cambios de decisión se hacen por mala calidad de la decisión en primer instancia, lo cual es extremo porque muchos cambios de decisión se pueden dar por razones diferentes a mala calidad, por ejemplo, por información probatoria que la entidad no tenía para la decisión de primera instancia. Se mide la calidad con los recursos ya resueltos que han cambiado la decisión, y luego se incluyen los recursos que falta resolver y que cambiarían la decisión en la misma proporción.

Para la vigencia de 2015 Colpensiones ha proferido y notificado 112.721 actos administrativos de solicitudes de primera vez. Al hacer seguimiento a cada uno de éstos, se encontró que han sido interpuestos 19.293 recursos sobre los mismos, que a julio 31 se atendieron 7.078 de estos recursos, y 1.649 cambiaron la decisión. Es decir, que de los 112.721 actos administrativos proferidos en el 2015 sobre solicitudes de primera vez, el 1.5% se ha cambiado la decisión (ver Capítulo 3 – Cuadro 9). Este cálculo muestra que los potenciales problemas de calidad, suponiendo que todos los cambios de recursos se dan por mala calidad de la decisión proferida en primera instancia, ya no son del 7% (reportado en informes anteriores, y cálculo que la H. Corte revisó para evaluar el cumplimiento de esta orden, sino del 1,5% (ver Capítulo 3 – Cuadro 9). Muestra la debida diligencia de la entidad, pero también que gracias a las acciones reportadas hasta ahora n completitud de historia laboral y en la construcción del acto administrativo para que este sea motivado, eficaz, pertinente, de fondo, y congruente con lo pedido, la mayoría de actos administrativos (hasta ahora, en este caso, el 98,5%) son proferidos con calidad.

¹⁰⁷ Esta metodología se había expuesto en la respuesta al incidente de desacato del Auto 259. Ver documento Respuesta al incidente de desacato iniciado en contra de Mauricio Olivera González dentro del trámite de revisión identificado con el número Expediente acumulado T-3287521, sección 2.2.3.1, página 12.

¹⁰⁸ Ver IP25, sección 9, página 143.

Capítulo 3 - Cuadro 9. Cambio de decisión en las decisiones primera vez – Vigencia 2015

Corte a 31 de julio

Vigencia 2015	
Actos administrativos primera vez proferidos y notificados	112.721
Recursos interpuestos sobre los AA	19.293
Decididos	7.078
<i>Recursos con cambio de decisión</i>	<i>1.649</i>
% de cambio de decisión sobre decisiones iniciales	1,5%
Pendientes	12.215
Recursos con cambio de decisión (supuesto 23%)	4.495
% de cambio de decisión sobre decisiones iniciales (supuesto 23%)	4,0%

Ahora bien, teniendo cuenta que existen 12.215 recursos pendientes por resolver, Colpensiones considera pertinente aplicar una herramienta estadística y hacer una estimación sobre la totalidad de recursos interpuestos en la vigencia de 2015. De tal forma que si se supone que el total de los 19.293 recursos se comportan como los ya decididos, 4.495 casos cambiarían la decisión. De tal forma que, bajo este supuesto, el 4% del total de actos administrativos de primera vez proferidos y notificados durante la vigencia de 2015 presentarían un cambio en la decisión. Este cálculo para 2013 y 2014 mostraba que los problemas de calidad podrían llegar a ser del 11%.

En conclusión, usando esta metodología para el total de actos administrativos del 2015, los problemas de calidad de la entidad estarían entre el 1,5 y el 4% de las decisiones proferidas. La misma metodología mostraba que en el total de actos administrativos proferidos entre 2013 y 2014 los problemas de calidad podrían presentarse en el 7% u 11% de las decisiones. Es decir, muestra que las acciones implementadas por la entidad han tenido efecto en que las decisiones se tomen con la calidad adecuada.

En suma, las dos metodologías -la que mide la calidad de acuerdo a las quejas de los ciudadanos y la que mide la calidad de acuerdo a los recursos que cambian la decisión- muestran que en el caso en que se den problemas de calidad en las decisiones, estos problemas se dan, en el cálculo más extremo, en el 4% de los actos administrativos (usando la metodología sobre el cambio de decisión de los recursos), y en el 1% de los actos administrativos si se mide la calidad como las quejas recibidas por la Procuraduría General de la Nación. Así entonces, se puede concluir que la estadística prueba que Colpensiones garantiza la calidad en entre un 96% y un 99% de sus actos administrativos.

Esto implica varias conclusiones. En primer lugar, que la entidad ha avanzado a buen ritmo, en la dirección correcta y sin retroceso en el cumplimiento de proferir actos administrativos con calidad. En segundo lugar, el análisis muestra mayores avances que los utilizados por la H. Corte para evaluar el cumplimiento de la orden de proferir actos administrativos con calidad. El análisis muestra avances frente a los hallazgos de los años 2013 y 2014. Los avances son grandes. La metodología que mide la calidad a través de las quejas de los ciudadanos ante los organismos de

control muestra que para el total de actos proferidos los problemas de calidad podrían presentarse en el 1,6%. Y comparando entre 2013 y 2014 con 2015 se muestran avances. En el período 2013-2014 los problemas podrían presentarse en el 3,2% de los actos administrativos proferidos, mientras que en el 2015 se presentan en el 1,2% de los actos. Usando la segunda metodología, la de medir la calidad a través de los recursos que cambian la decisión de los actos administrativos proferidos en primera instancia, se pasa de que entre el 7 y el 11% de los actos administrativos tuvieran problemas de calidad en el 2013 y 2014, a que en el 2015 solamente entre el 4 y el 1,5% de los casos presentan esta problemática.

En tercer lugar, los cálculos presentados indican que aún puede persistir la necesidad de definir una metodología más detallada para definir la medición de la calidad. En la siguiente sección Colpensiones argumenta el porqué de esta necesidad.

3.4. Definición de una metodología clara para definir la medición de la calidad

En cuanto a la medida de mantener el trámite incidental iniciado en el auto 259 de 2014 en contra del Presidente de la Entidad (tercera medida), por considerar que el incumplimiento de la orden de aseguramiento de la calidad en los actos administrativos proferidos por la entidad, tiene una connotación grave, es importante resaltar lo siguiente, todo lo cual, se subraya, está enfocado bajo la consideración de calidad que ha señalado la H. Corte en el Auto 181 de 2015. Lo que esta sección busca mostrar es que (i) las definiciones de calidad en el sector público, de acuerdo con la literatura especializada, se relacionan con procesos continuos que buscan mejorar la calidad de manera constante, permanente, más que en una medición de total calidad (o del 100% de la calidad) y (ii) que, de todas maneras, es importante definir una metodología que permita medir la calidad de las decisiones aceptando un margen de error.

La calidad, está definida por la Real Academia de la Lengua, como: “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Sin embargo, el concepto de calidad en la administración pública usa otras definiciones. Una de las más usadas es el aseguramiento de la calidad y las normas International Standard Organization (ISO) 9001, y que se relacionan con la Gestión de Calidad Total (TQM por sus siglas en inglés). Este concepto define la calidad en el sector público como la normalización.¹⁰⁹

Normalizar, en el sentido que emplea esta palabra la Guía ISO/CEI 2-1906, es la actividad encaminada a establecer, respecto a problemas reales o potenciales, disposiciones destinadas a un uso común repetido, con el fin de conseguir un grado óptimo de orden en un contexto dado.

Cuando la normalización se extiende al sistema de calidad en la administración pública, consiste en la elaboración, difusión y aplicación de normas que proporcionen reglas, procedimientos y directrices o características específicas a ciertas actividades o resultados. Para la búsqueda de excelencia en las organizaciones, la preocupación no sólo se centra en la promoción y evaluación de la calidad, sino también en su aseguramiento. Para esto, la ISO redactó unas normas que son

¹⁰⁹ Ver “La Administración pública y calidad en el ámbito público. La evaluación de la calidad de los servicios públicos. Normas ISO y modelos de autoevaluación EFQM”. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

seguidas hoy día en la mayor parte de sus especificaciones por todos los países europeos, EEUU y Canadá. Estas normas son las ISO 9001. Según estas normas todas las entidades deben tener los siguientes objetivos y responsabilidades para buscar la calidad:

1. Obtener, mantener y buscar la mejora continua de la calidad de sus productos y servicios en relación a los requisitos de la calidad.
2. Mejorar la calidad para satisfacer las necesidades y demandas de los clientes y usuarios teniendo en cuenta sus demandas.
3. Generar confianza a su dirección interna y los empleados en cuanto a que estas normas son importantes y que se están siguiendo los requisitos de calidad.
4. Dar confianza a los clientes que los requisitos de calidad esperados se están cumpliendo en los productos y servicios.
5. Dar confianza de que se cumplen los requisitos del sistema de calidad.

Es decir, las normas ISO 9000 y la Gestión de Calidad Total (TQM por sus siglas en inglés) se orientan a una mejora continua, como un proceso que nunca se completa.¹¹⁰ Es posible asegurar la calidad comprobando que se cumplen las normas, pero no es posible llegar a la excelencia que se concibe como un límite al que la organización puede acercarse pero que siempre es difícil de alcanzar.

Complementario a lo anterior, la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS),¹¹¹ en el Foro Mundial de la Seguridad Social celebrado en 2013, inauguró el Centro de la AISS para la Excelencia en la Administración de la Seguridad Social y estableció Siete Directrices sobre la calidad del servicio con las cuales se busca promover la excelencia en la administración de la seguridad social, y que componen el Modelo de Calidad de Servicio.

Bajo este modelo, la calidad comprende:

- “[...] la legislación, normas y otros instrumentos jurídicos como el derecho al recurso, para permitir que el sistema de seguridad social funcione de un modo equitativo, coherente y responsable en términos financieros;
- una política social sólida y su aplicación en el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social (por ejemplo, pagos, servicios, pago en especie, procedimiento de recaudación de cotizaciones);
- un acceso inmediato, fácil, competente, eficiente y fiable a las prestaciones de seguridad social (tanto monetarias como no monetarias);
- el acceso a los productos y servicios de la seguridad social mediante canales de comunicación fáciles y apropiados (por ejemplo, Internet y teléfono), cuando sea necesario, o en los locales

¹¹⁰ En España de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6 de 1997), establece que la actuación de la administración del Estado debe asegurar a los ciudadanos “la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad” (artículo 4, numeral b).

¹¹¹ La AISS es una institución con 80 años de antigüedad que agrupa a 340 organizaciones de seguridad social de más de 150 países en el mundo.

de la institución que cumplan la normativa local y dispongan de instalaciones adecuadas, accesibles y en buen estado para todos los usuarios.

- la prestación de los servicios con cortesía, respeto y empatía;
- la prestación del servicio correcto a la persona correcta en el momento adecuado;
- la obtención de resultados eficientes, oportunos y rentables;
- una mayor confianza en la capacidad de la institución de seguridad social para ofrecer productos y servicios de un modo predecible, sostenible y satisfactorio.”¹¹²

Este modelo de calidad, fue diseñado para que las organizaciones desarrollen las capacidades necesarias para convertirse en líderes de la calidad del servicio. A continuación se incluyen las directrices que lo comprenden y una breve descripción de cada una:

1. *Marco de calidad del servicio*: la intención. Esto quiere decir que la calidad del servicio requiere de líderes a niveles directivos comprometidos y organizaciones dispuestas a adoptar un enfoque metodológico formal en la calidad del servicio. Lo anterior implica tener una política de calidad y/o un manual que contenga el sistema de gestión de calidad de la entidad.
2. *Consulta e implicación de los participantes*, esto es escuchar las voces dentro del ecosistema de servicios. Al momento de diseñar la política de calidad y la prestación de servicios de la entidad se debe tener en cuenta la perspectiva de los actores del sistema, en este caso pensional.
3. *Ciclo de vida del desarrollo de productos*: desarrollar mejores productos – los beneficios y servicios. Este elemento establece que las organizaciones de seguridad social deberían pensar en términos de producto y considerar la calidad de cada etapa del ciclo de vida del desarrollo del producto, desde su concepción (intención política) hasta la prestación del servicio a un usuario.
4. *Tratamiento de los fundamentos del servicio*: excelencia en la prestación. Estos son los elementos básicos de la calidad del servicio: trato con respeto, dignidad y cortesía a los ciudadanos.
5. *Medición y retroalimentación*: transparencia. Las entidades deben medir y publicar resultados con respecto a su gestión y utilizar esta información oportunamente para tomar medidas y mitigar riesgos o llevar a cabo mejoras.
6. *Desarrollo de la cultura del servicio*: invertir en personal. En general, las organizaciones de servicios afirman que su activo principal es su personal. De allí que invertir en las competencias y capacidades del personal tendrá como consecuencia una mejora en los resultados de calidad del servicio.
7. *Búsqueda de la excelencia en la calidad del servicio a través de la mejora continua*: elevación del listón.

El punto 7 muestra, nuevamente, tal y como se definió en las normas ISO, que en la administración pública la calidad se considera un proceso de búsqueda continua.

Finalmente, y esta es tal vez la directriz más importante, de acuerdo con la AISS, la calidad del servicio es un concepto relativo y no existe una norma internacional al respecto. Esto se explica

¹¹² Ver AISS (2013). Directrices de la AISS para la administración de la seguridad social.

principalmente porque la satisfacción de un cliente (o ciudadano) depende sus expectativas y éstas son subjetivas. En el texto de la calidad de la administración pública en España se refuerza esto. Afirma: *“En general, está demostrado que el ciudadano resaltará y reconocerá con más claridad aquellas cualidades de la administración ligadas a los tópicos (lentitud, burocracia, opacidad, impersonalidad), que aquellas cualidades relacionadas con experiencias de buen trato y receptividad por parte de la administración. Las encuestas ofrecen una imagen aún negativa de la Administración pública que la califican como lenta, burocrática y algo autoritaria, poco cercana y sobre todo poco receptiva a las demandas ciudadanas. Sin embargo, esta visión general no coincide plenamente con las imágenes individualizadas de los ciudadanos cuando han tenido una relación “cara a cara” con la Administración”*¹¹³. Lo importante a este respecto es que las organizaciones de seguridad social adopten una filosofía de mejora continua en la calidad, ya que siempre se puede mejorar.

Es en este sentido que Colpensiones ha venido efectuando las acciones ya descritas, tendientes a que los actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes prestacionales cumplan las características necesarias para atender de fondo las pretensiones de los ciudadanos de manera íntegra, buscando cumplir con la definición de calidad de la H. Corte que habla de la completitud de la historia laboral y de un acto administrativo motivado, eficaz, pertinente, de fondo, y congruente con lo pedido. Tal y como se ha descrito a lo largo de los diferentes IPs, Colpensiones ha desplegado diferentes normas internas y desarrollos para que las posiciones institucionales sean regladas, minimizando el riesgo de interpretaciones disímiles que en determinado momento puedan tener los analistas y revisores que intervienen en el proceso de elaboración del acto administrativo. También ha diseñado programas de capacitación. Este ha sido un proceso continuo, a través del cual la entidad corrige de manera general los errores que se cometan. Una de las acciones más importantes, tal y como se describe más abajo, es la reestructuración de la entidad.

Ahora bien, el ejercicio de decisión de una solicitud prestacional está compuesto por diferentes procesos que se encuentran reglados por normas, doctrina y jurisprudencia, tal y como la definición de la ISO 9001 lo dicta. Sin embargo, especialmente en la jurisprudencia, se pueden encontrar posiciones que en muchos eventos no están unificadas entre si y de ahí que la administradora debe tomar una posición que considera la más adecuada,¹¹⁴ lo que en algunas situaciones genera inconformidad en el ciudadano o entes de Control.

Es importante además tener presente que en todo proceso de elaboración de algún producto se encuentra implícito el error, máxime si se trata de elaboraciones documentales efectuadas por

¹¹³ Ver “La Administración pública y calidad en el ámbito público. La evaluación de la calidad de los servicios públicos. Normas ISO y modelos de autoevaluación EFQM”. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

¹¹⁴ En este sentido puede verse como la H. Corte Constitucional ha tomado decisiones claras sobre la adopción del tope de las pensiones a través de la expedición de las sentencias C-258 de 2013 y recientemente en la SU-230 de 2015, no obstante en un pronunciamiento de julio de 2015 el Consejo de Estado en ejercicio de la acción constitucional de tutela radicada con No. 25000-23-42-000-2013-04281-01, M.P. Marco Antonio Velilla, otorgó con fundamento en los derechos adquiridos la posibilidad de recuperar una pensión que supera el tope constitucional. Aunque la tutela no tenía como entidad accionada a Colpensiones sino a Fonprecon, este tipo de situaciones o contradicciones, seguro reflejarán en tutelas en contra de la entidad.

personas que deben realizar valoraciones normativas y/o probatorias para pronunciarse sobre la procedencia y características de algún derecho que le asiste a otro conciudadano.

Por ello, es importante recordar la naturaleza que ostentan los recursos de la vía gubernativa, en tanto presuponen que la administración (en la misma instancia o en una superior), puede corregir sus propias decisiones, por valoraciones diferentes de los hechos y pruebas e incluso por errores que se hayan producido en la elaboración del pronunciamiento para crear, extinguir o modificar un derecho. Esa es la naturaleza de la existencia en sí de la discusión en sede gubernativa.¹¹⁵ En materia de recursos, incluso se presentan en el desarrollo de los mismos procesos judiciales, donde de la misma manera que en la sede administrativa, el legislador contempla la posibilidad que tiene una de las partes procesales de manifestarle al juez de instancia o su superior el error en que pudo haber incurrido por circunstancias de interpretación o valoración probatoria, y en ese momento es donde se corrige el rumbo de una decisión.

Aunado a lo anterior está que Colpensiones puede desarrollar todas las herramientas pero es necesario tener en cuenta que un error o una inconsistencia en el ejercicio de definición de derechos son elementos no se pueden abolir en un 100%. La H. Corte ha establecido algunos presupuestos que, en salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, permiten la procedencia de una acción de tutela en contra de una sentencia judicial, entre los cuales se encuentra los defectos (Orgánicos, Procedimentales o Facticos), error inducido, decisión sin motivación, etc.

Lo anterior no supone que Colpensiones esté argumentando que no se requiera diligencia en el ejercicio legal que le fue encomendado, en virtud del cual, su principal obligación es la de atender de fondo, con pertinencia y de acuerdo a lo pedido las pretensiones de los ciudadanos que acuden a solicitar el derecho que les asiste, sino que por el contrario, en una evaluación objetiva de los procedimientos implementados al interior de la administradora, también se debe contemplar el elemento “error o inconsistencia” como una circunstancia que en ningún tipo de proceso puede ser erradicada en su totalidad, en razón a que son procedimientos adelantados por seres humanos.

¹¹⁵ Sobre la importancia de los recursos en la administración, existen varios y detallados tratados doctrinarios. El derecho comparado permite comprenderlos tanto en el derecho español como el francés, entre otros. En esos escenarios Colpensiones ha buscado diferentes estudios académicos para entenderlos como una fuente de control de la calidad del acto administrativo. La revista Derecho de Estado publicada por la Universidad Externado de Colombia, en su edición No. 29 de julio-diciembre de 2012, publica un juicioso estudio de los doctores docentes universitarios de esa institución José Luis Benavides y Andrés Fernando Ospina, que concluye de la siguiente manera y que da realce a la tesis que sostiene la administración de Colpensiones que los recursos pueden ser tomados como punto de control para corregir decisiones y garantizar la calidad de las decisiones tomadas: *“Los recursos administrativos no disponen de una justificación per se y por lo tanto resulta legítimo poner en duda su razón de ser, su utilidad, su necesidad. La existencia de los recursos administrativos debe ser entendida a partir de su carácter instrumental. De esta manera, los recursos administrativos se justifican en la medida en que cumplan efectivamente sus objetivos múltiples, esto es, que gracias a ellos la administración realice un control interno de sus decisiones y proteja los derechos de los administrados, permitiéndoles defenderse eficaz y rápidamente frente a las decisiones de la administración, y además que gracias a todo esto se reduzca el número de nuevas demandas jurisdiccionales en contra de la administración. Un análisis serio de los recursos administrativos permite al mismo tiempo a la administración una retroalimentación y una adecuación de los procedimientos administrativos a partir de la reflexión acerca de las patologías frecuentes de los actos de la administración.”*

Es decir que, el “error o inconsistencia” proviene del factor humano que es una de las características de un procedimiento manual. Por tal razón, éste está siendo mitigado a través del proceso continuo que conlleva implementaciones y desarrollos tecnológicos que se han venido adoptando en los diferentes procesos de Colpensiones, información que ha sido presentada en los diferentes IPs y en este documento. Esto ha permitido que la calidad en los actos administrativos se haya mejorado, tal y como lo han sostenido los entes de control y como se ha probado en las subsecciones anteriores.

Es importante tener en cuenta que la H. Corte en su fj. 58 el Auto 181 manifiesta que no se exige un 100% de satisfacción, pero que todo acto administrativo debe cumplir con unos requisitos “mínimos”. Sin embargo, al revisar los requisitos mínimos (completitud de la historia laboral y el cumplimiento de los estándares formales de respuesta -motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido) se tiene como resultado que el 100% de los actos administrativos sí deben ser proferidos con calidad, lo que no da cabida al elemento “error o inconsistencia” y por lo tanto, la orden se tornaría de imposible acatamiento. Por eso Colpensiones ha mostrado que si existen errores, se da en un porcentaje bajo de las decisiones.

Inclusive, normas como la ISO 9000, que, como se dijo arriba, es usada por varios países desarrollados, define la calidad en la administración pública como un proceso continuo de mejora, que nunca llega su fin, lo que implica que siempre puede existir un margen de error o inconsistencia, y las entidades del sector público deben contar con un proceso continuo de búsqueda de la calidad total. Siguiendo estos lineamientos y los ya señalados arriba a través de las definiciones de calidad en el sector público, al interior de las diferentes entidades de seguridad social se han adaptado diversos aunque similares sistemas de gestión de calidad. Entre los principales se encuentran además de la ISO 9001:

- Total quality management
- Statistical process control (SPC)

Todas estas son, en el fondo, estrategias de gestión que buscan asimilar la calidad en todos los procesos de la organización y mejorar la eficacia, eficiencia y la efectividad de la misma. Estos modelos implican un seguimiento continuo los procesos y la mejora continua de los mismos. De tal forma que la implementación de ellos lleva a la realización de auditoría internas y externas, ex-antes y ex-post, así como la adopción de medidas preventivas, correctivas y de mejora.

En el caso particular de España, la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6 de 1997), establece que la actuación de la administración del Estado debe asegurar a los ciudadanos “la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad” (artículo 4, numeral b; subrayado fuera de la Ley). Esta ley contiene entonces dos elementos fundamentales. En primer lugar, la existencia de un procedimiento continuo de búsqueda de la calidad total, y en segundo lugar, la definición de estándares.

En suma, Colpensiones pone a consideración de la Honorable Corte los siguientes puntos:

- 1- Varias definiciones estándar de calidad en la administración pública confluyen hacia un mismo punto: la búsqueda de calidad es un proceso continuo, de nunca acabar;
- 2- Como es un proceso continuo, siempre existe la posibilidad de un margen de error o inconsistencia (y para eso se usan los recursos)
- 3- Que es necesario definir, de todas maneras, una metodología que permita medir la calidad, que defina un margen aceptable, y, si Colpensiones cumple ese margen está resolviendo con calidad. Es decir, definir a través de una metodología lo que en técnica de administración y economía se denomina “el margen de error”, que siempre puede existir.

Sobre esto la entidad ha demostrado que:

- 1- Ha asumido y tomado todas las medidas necesarias en el proceso continuo de búsqueda de la calidad, y que lo continúa haciendo
- 2- Que a través de dos metodologías, este proceso continuo de búsqueda continua de calidad se refleja en los resultados. En el 2015, en el peor de los casos, el 96% de las decisiones se toman con la calidad suficiente, y en el mejor, en el 99% (el lector recuerda que arriba se mostró que los posibles problemas de calidad pueden presentarse en el 4% de los actos administrativos proferidos (usando el caso extremo de los recursos que cambian la decisión), y, en el mejor, en el 1% (basándose en la definición de los problemas de calidad como las quejas presentadas antes la Procuraduría General de la Nación). Es decir, entre el 96 y el 99% de los actos administrativos han sido proferidos con garantía de (i) la historia laboral completa, y (ii) cumpliendo con las dimensiones de calidad definidas por la H. Corte: motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido.¹¹⁶
- 3- Que dado que puede existir el “error o la inconsistencia” y que es materialmente imposible eliminarlo completamente, es necesario definirse un margen aceptable de este “error o inconsistencia”. Así, se buscaría que la medición no se haga afirmando que se han encontrado “algunos” o “unos casos” con “error o inconsistencia”, y que por esos casos se considere una connotación grave y los funcionarios de Colpensiones se encuentren en desacato.

Ahora bien, para continuar con la medición de calidad, es necesario recordar que Colpensiones presentó una comparación con uno de los sistemas de pensiones más paradigmáticos de América Latina, el chileno, y acepta las afirmaciones de la H. Corte que consideró que esta medición no es comparable con la colombiana debido a que incluye otros indicadores (como el de oportunidad), y Colpensiones no ha demostrado que los parámetros de Chile son similares a los colombianos.

Sin embargo considera que sí se pueden considerar tres puntos: (i) primero, de todas maneras es necesario señalar que en la medición de Chile existe un margen de error. Un fondo de pensiones puede estar mejor que otro, y no todos están en el 100%; (ii) que es necesario ahondar en el estudio de estos indicadores. La razón es que, de acuerdo con la investigación realizada por Colpensiones buscando entre diferentes sistemas pensionales del mundo, la medición chilena es la que más se aproxima a la definición de la H. Corte. No es exactamente igual, pero en la estadística y en la teoría económica existen mediciones aproximadas (o “proxy”) que son aceptadas. Por eso

¹¹⁶Ver fj 58 Auto 181 de 2015.

Colpensiones consideró pertinente buscar una reunión con la Superintendencia de Pensiones Chilena con el fin de ahondar más en ello y ver que practicas se pueden adoptar.¹¹⁷.

Producto de la reunión con la Superintendencia de pensiones de Chile se puede concluir hasta ahora que (i) como ya se dijo, existe un indicador que compara entre los diferentes fondos de Chile, y que no todos tienen una calidad de 100%; hay unos mejores que otros; (ii) el indicador de calidad es una medida objetiva, ya que su cálculo parte de la información con que cuenta el regulador y es éste quien propone su forma de medición, enfocando los resultados a medir y mejorar las fallas del sistema; (iii) la calificación es variable y su resultado es importante en cuanto su nivel establece un comparativo entre los fondos de pensiones, para establecer cuál de ellos es mejor y cómo se encuentran las demás con respecto a la líder del sector. Es así como la medida del indicador no depende de posiciones subjetivas de unos u otro agente y su cumplimiento se establece según el resultado relativo que obedece al desarrollo del sistema en general.

Además, en búsqueda de apoyo de otras instituciones internacionales para medir la calidad de las decisiones, Colpensiones suscribió un convenio con la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social donde uno de sus componentes es establecer a partir de la iniciativa de Colombia (representada por Colpensiones), cómo los países iberoamericanos desarrollan sus estándares de calidad (el convenio se anexa - ver Anexos 11 y 12).¹¹⁸

En estos escenarios, Colpensiones considera que con todos los elementos que pueda conseguir en esta exploración internacional, deben en todo caso articularse con la Superintendencia financiera para definir la metodología de medición de calidad, siendo este su órgano de control y vigilancia.

3.5. Conclusiones de Colpensiones sobre el avance en calidad en el periodo que reporta este informe especial

1. La calidad, más allá de una medición, es un proceso continuo y que nunca acaba, al cual la administración pública debe propender buscando la calidad completa, como se establece en los diferentes modelos de gestión de la calidad adoptados por las entidades públicas a nivel mundial (ISO 9001, TQM, SPC, Six Sigma).
2. Adicionalmente, y en la misma línea de mejora continua, siempre existe la posibilidad de un “error o inconsistencia” debido a lo humano de las decisiones, muchas de estas con la necesidad de valoraciones normativas y/o probatorias.
3. Y, finalmente, en Colombia existe la necesidad de definir una metodología de medición que acepte un margen de “error o inconsistencia” en porcentaje, para evitar que afirmaciones de “algunos” o “unos casos” lleven a afirmar que los problemas de calidad son de connotación grave.

Y en relación con lo anterior la entidad ha probado:

¹¹⁷ Para este fin se designó al Gerente de Estudios de Sistemas Pensionales y BEPS. La primera reunión se llevó a cabo el día 7 de septiembre, y Colpensiones continúa ahondando en el tema..

¹¹⁸ Ver anexo 11, convenio suscrito con la OISS, que se anexa.

1. En términos de los procesos, el desarrollo de diversas acciones para garantizar la calidad tanto en completitud de historia laboral en el momento de decidir la prestación como en el reconocimiento de las prestaciones.
2. En términos de resultados, lo más importante que ha mostrado es una mejora continua en los potenciales problemas de calidad (en julio de 2015, entre el 4 y el 1% de los actos proferidos, frente al 11% en el 2014), es decir, evolución positiva de los actos administrativos que garantizan la calidad, con metodologías que muestran que entre el 96 y el 99% de los actos se profieren con la calidad solicitada por la H. Corte.

Existen situaciones asociadas a lo humano de la decisión que no permiten alcanzar el 100% de calidad, por lo que Colpensiones solicita que se considere que el elemento “Error o Inconsistencia” es una situación inherente a cualquier procedimiento, máxime si se trata de elaboraciones documentales (Actos administrativos) a través de las cuales se hacen interpretaciones normativas y/o valoraciones probatorias.

En este estado de cosas, y en consideración a que la H. Sala viendo los avances de la entidad y con el modelo de seguimiento al ECI, decretado se solicita respetuosamente lo siguiente:

Dado que, en suma, entre el 96 y el 99% de los actos administrativos proferidos por Colpensiones son proferidos con la calidad suficiente, Colpensiones solicita de manera respetuosa que se revise la decisión de mantener el incidente de desacato iniciado en el Auto 259 de 2014 por la calificación de connotación grave que se le ha dado al incumplimiento de la garantía de la calidad.

Que dados estos nuevos avances en el 2015, sobre los cuales la H. Corte no tenía conocimiento en el momento de proferir el Auto 181 de 2015 (se basó en datos del periodo julio – diciembre de 2014, mientras que este informe revela los avances de enero – julio de 2015) elevar la calificación de este cumplimiento, que fue calificado como “cumplimiento en grado medio” en el Auto 181.

Finalmente, dado que (i) siempre existirá un margen de “error o inconsistencia”, y (ii) las mediciones estadísticas más detalladas, que buscan medir el porcentaje de actos administrativos proferidos con calidad (y así evitar que sea a través de afirmaciones como “algunos”), muestran que los problemas de calidad pueden estar por debajo del 5%,¹¹⁹ Colpensiones solicita respetuosamente a la H. Corte elevar el grado de cumplimiento a cumplimiento en grado total, pues el estado de estabilización de la entidad prueban que hay una garantía de calidad exigida en los mínimos que exige la H. Corte.

¹¹⁹ Es de resaltar que en la mayoría de mediciones estadísticas siempre se ha aceptado un margen de error del 5%.

4. Análisis de cumplimiento de plazos

CUARTA Y DÉCIMA MEDIDAS

El cumplimiento parcial en grado medio de la orden de cumplir los plazos dispuestos en el Auto 259 de 2014 para contestar las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones, según la Sala Novena de Revisión y de acuerdo a lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 09 a 28 del Auto 181 de 2015, se divide en los siguientes puntos:

1. Cumplimiento de plazos para la respuesta de las peticiones prestacionales radicadas ante Colpensiones;
2. Cumplimiento de plazos para los recursos administrativos contra decisiones prestacionales de Colpensiones.

Con respecto al punto 1 el fundamento jurídico 21 del Auto 181 de 2015 indica que “[...]Así las cosas, se observa que (i) el acumulado de prestaciones fuera de término se redujo aproximadamente en un 18.4% en el corte correspondiente a los meses de agosto a diciembre de 2014; (ii) al considerar individualmente las peticiones fuera de término se observa un incremento en las alusivas a prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, así como una reducción en las concernidas a reliquidación de pensión y auxilio funerario. Es decir, la reducción del acumulado de peticiones fuera de término se dio en contradicción a la priorización ordenada por esta Corporación, pues mientras el número de las peticiones esenciales se ha elevado, las de reliquidación se han reducido considerablemente y; (iii) si bien el volumen de peticiones con vencimiento más antiguos podría haberse reducido, los plazos fuera de plazo se han ampliado alcanzando incluso 24 meses de retraso. [...]”, y el f. 22 “[...] En vista de lo expuesto la Sala declarará el cumplimiento parcial en grado medio de esta orden, en particular por las siguientes razones: (i) se encuentra fuera de término un importante número de peticiones (72.478); (ii) aunque el acumulado de peticiones fuera de plazo ha disminuido, esta reducción se ha dado en perjuicio de la priorización ordenada por esta Corte; (iii) el cumplimiento del 93% alegado por Colpensiones no será tomado en cuenta ya que se basó en el rendimiento general de la entidad desde su creación y no el periodo objeto de seguimiento; además, incluyó la respuesta de las peticiones provenientes del ISSL. [...]”

Ahora bien, en lo relativo al punto 2 en el fundamento jurídico 28 se establece que “[...] Así las cosas, la Sala declarará un cumplimiento parcial en grado medio de la orden bajo análisis, pues si bien se observa una disminución en el número de recursos fuera de término, estos siguen estando en un nivel elevado, incrementando incluso los meses de atraso. [...]”.

Adicionalmente, en la medida “cuarta” y “décima” del mismo auto se ordena:

- Medida cuarta: “[...] 124. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden sexta contenida en el fundamento jurídico 127¹²⁰ de

¹²⁰ El f. 127 del Auto 320 de 2014 establece “[...] Dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el Presidente de Colpensiones deberá tomar las medidas necesarias para (i) cumplir en condiciones de calidad los plazos

la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el presidente de Colpensiones deberá adoptar las medidas necesarias para (i) superar el incumplimiento de los plazos dispuestos en los numerales 110¹²¹ y 111¹²² de la parte motiva del Auto 259 de 2014 y; (ii) agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto, deberá iniciar las actuaciones administrativas o judiciales pertinentes. [...]”.

- Medida décima: “[...] 142. La Sala reiterará parcialmente lo resuelto en el numeral séptimo del Auto 259 de 2014 en lo relativo a la orden octava contenida en el fundamento jurídico 129 de la parte motiva de esa providencia. En ese sentido, dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia el presidente de Colpensiones “deberá adoptar las medidas necesarias para (i) dar cumplimiento a la priorización dispuesta en el numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013¹²³; (ii) aplicar a las peticiones prestacionales de pensión o de indemnización

dispuestos en los numerales 105 y 108 a 112 de la parte motiva de este auto, y en general para poner al día el régimen de prima media a 31 de diciembre de 2014, de modo que la entidad respete los tiempos legales de respuesta de las peticiones y de resolución de los recursos administrativos, cumpla oportunamente los fallos judiciales ordinarios, contencioso administrativos y de tutela, y notifique e incluya en nómina prontamente las prestaciones reconocidas y; (ii) agilizar la realización de los trámites que sean necesarios para el reconocimiento y pago de las prestaciones, cuya ejecución sea responsabilidad de terceros. Para el efecto deberá iniciar las actuaciones administrativas o judiciales pertinentes. [...]”.

¹²¹ El numeral 110 de Auto 320 de 2014 determina que “[...] A su turno, frente a las peticiones prestacionales radicadas directamente ante Colpensiones y que progresivamente se encuentren fuera de término, la entidad debe; (i) responder inmediatamente las solicitudes de pensión, auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión pues no se prorrogó su fecha de contestación y; (ii) responder a 31 de diciembre de 2014 las peticiones de incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional. En esa misma fecha Colpensiones deberá estar en capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectúen ante ella. [...]”

¹²² El numeral 111 del Auto 320 de 2014 precisa que “[...] Igualmente, en los términos antes indicados y de acuerdo con la respectiva prestación, Colpensiones debe notificar el acto administrativo, incluir en nómina y pagar efectivamente las prestaciones que se concedan; responder los recursos administrativos y responder las distintas clases de derechos de petición. [...]”

¹²³ El numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013 dispuso “[...] 100. Bajo tal marco, en aplicación del principio de igualdad la Sala considera que la decisión que habrá de tomar debe contemplar (i) la necesidad de priorizar los aspectos relacionados con el reconocimiento y pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades en tanto se trata de la prestación con mayor potencial de salvaguarda sostenida del mínimo vital; (ii) la prelación de las peticiones relacionadas con el subsidio a la cotización o los auxilios para los ancianos en condición de indigencia, pues estos trámites fueron establecidos por el legislador para beneficiar a colectivos en posiciones de extrema vulnerabilidad económica y social; (iii) la obligación de brindar un trato preferente a los solicitantes de pensión de invalidez debido a su estado de salud y los dispendiosos trámites previos que deben soportar, cuya dilación profundiza su vulnerabilidad (calificación de la pérdida de capacidad laboral y determinación de la invalidez en sus diferentes etapas). En la misma línea es necesario agilizar el cumplimiento de los fallos judiciales ordinarios, pues estas personas han soportado el tiempo de espera de los procesos administrativo y judicial; (iv) en un menor nivel de prioridad, incluir los aspectos concernidos a una indemnización sustitutiva o auxilio funerario, en tanto su bajo número pendiente o fuera de término no impacta de manera significativa la capacidad de respuesta de Colpensiones y por el contrario su postergación sí retrasaría injustificadamente la posibilidad de recibir la prestación solicitada en los eventos en que se reúnen los requisitos para ello; (v) la ubicación en el último lugar de prevalencia de las solicitudes de incremento, reliquidación o reajuste pensional, siempre que correspondan a peticionarios que tienen satisfecho por lo menos su mínimo vital cuantitativo mediante el pago de una mesada pensional y; (vi) el mantenimiento del sistema de priorización adoptado en el Auto 110 de 2013 en relación con las solicitudes provenientes del ISS, mientras que frente a las solicitudes radicadas ante Colpensiones solo es necesario adoptar un criterio objetivo de prelación ya que los tiempos de espera fuera de término no son tan elevados como los soportados por las personas del grupo de represa del ISS, por lo que en el corto

sustitutiva de la pensión de las personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo o de las que tengan una edad igual o superior a 70 años, el plazo de respuesta dispuesto para las solicitudes de pensión de sobrevivientes contemplado en el artículo 1 de la Ley 717 de 2001 y; (iii) dar la máxima prioridad al cumplimiento de fallos judiciales de demandantes que padezcan enfermedades catastróficas, de alto costo o similares, o las que tengan una edad igual o superior a 70 años”.

- 143. *Igualmente, en ausencia de suspensión de sanciones por desacato, la Sala advierte al presidente de Colpensiones, que de presentarse un escenario de marcada inequidad en la respuesta de las peticiones pensionales estudiará la posibilidad de adoptar medidas como las señaladas en los numerales 102 y 103 de la parte motiva del Auto 320 de 2013¹²⁴ [...]”.*

La calificación de cumplimiento en grado medio por parte de la H. Corte la realizó teniendo en cuenta los resultados de la entidad a 31 de diciembre de 2014, por lo que Colpensiones en el presente numeral reporta tanto las medidas adelantadas como los avances obtenidos en el período comprendido entre los meses de enero y agosto de 2015 (incluyendo también cifras del mes de agosto).

La estructura para presentar los avances en el cumplimiento de cada uno de los fundamentos jurídicos y de las medidas antes descritas se realizará comparando los resultados de los IP18 – Diciembre de 2014, IP25 – Julio de 2015 e IP26 – Agosto de 2015, discriminando los siguientes temas:

- Avance en el número de trámites pendientes vencidos.
- Avance en la disminución de los meses de vencimiento.

plazo los periodos de contestación de Colpensiones priorizados se podrán adecuar a los términos de respuesta plasmados por el legislador. [...]”

¹²⁴ Las medidas señaladas en los numerales 102 y 103 del Auto son las siguientes: “[...]102. Una primera posibilidad de intervención constitucional consiste en ordenar a Colpensiones la reorganización de su operación interna de modo que la mayor parte de su capacidad de respuesta actual se concentre en un primer colectivo de grupos en los que distribuya la atención de acuerdo a las prioridades prestacionales antes señaladas (Supra 100), destinando la mayor parte de su producción a la respuesta de las peticiones de pensión, de acuerdo al sistema de turnos según la fecha de radicación¹²⁴. Un segundo grupo de respuesta, con una capacidad de atención menor, se reservaría para la resolución de los trámites materia de incidente de desacato de tutela. Esta medida buscaría que el primer grupo (mayoritario) resuelva las solicitudes prestacionales atendiendo a la fecha de radicación de la petición, independientemente de que las mismas sean objeto de acción de tutela o sanción por desacato. Por su parte, el segundo grupo (con una capacidad de respuesta menor), permitiría el adelantamiento del turno para efecto de cumplir una acción de tutela en la que se ha impuesto sanción por desacato.

103. La Corte es consciente de la dureza que una medida como la señalada entrañaría para la entidad, pues se vería sometida a una masiva imposición de sanciones por desacato debido al elevado número de trámites pendientes y la reducción de su capacidad de cumplimiento de peticiones sobre las que pesa acción de tutela¹²⁴. Sin embargo, una medida así permitiría una distribución equitativa de la capacidad de respuesta de Colpensiones, y evitaría que la coacción que genera la sanción por desacato afecte dicho reparto¹²⁴. Esta modalidad de protección constitucional se daría sin perjuicio de la posibilidad-necesidad que tendría la entidad de adoptar las medidas indispensables para aumentar su infraestructura y personal (o maximizar los recursos existentes), con el objeto de ampliar su capacidad instalada¹²⁴ y hacer frente a las sanciones por desacato, pues las mismas en todo caso serían ejecutables¹²⁴. No obstante, en opinión de la Sala esta modalidad de intervención constitucional solo opera en eventos en que se evidencia ausencia de diligencia de las autoridades accionadas y falta de voluntad en la adopción de medidas suficientes para la superación del estado de cosas inconstitucionales. [...]

- Orden de priorización aplicado por Colpensiones para atender las solicitudes prestacionales.
- Inclusión en nómina de pensionados y actos administrativos notificados.

4.1. Avance en el número de trámites pendientes vencidos

4.1.1. Casos radicados en Colpensiones

Colpensiones viene avanzando de forma permanente en su tarea de poner al día el Régimen de Prima Media y ha tomado una serie de medidas que le han permitido avanzar en forma simultánea en la atención de los diferentes frentes que debe atender la entidad, y que además se hace con el mismo personal:

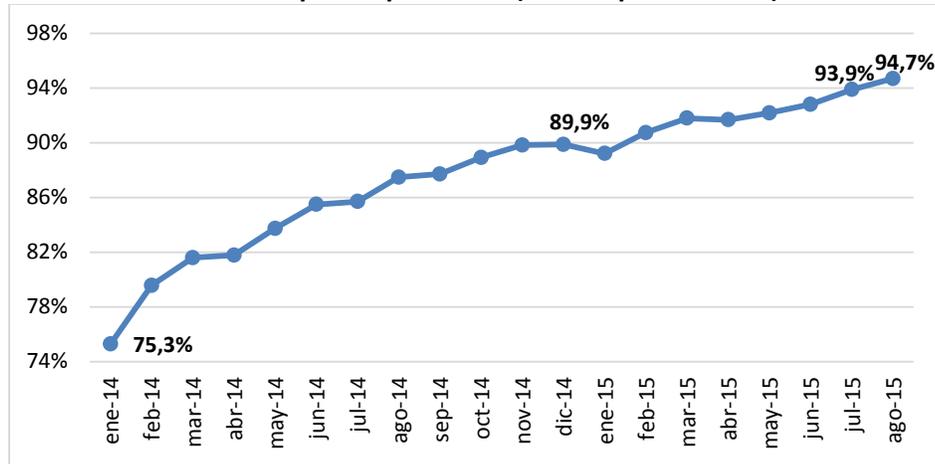
- Cumplimiento de sentencias,
- Atención de tutelas relacionadas con el reconocimiento de prestaciones,
- Respuesta a los requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones,
- Solución a los casos de reconocimiento radicados en Colpensiones (Día a día),
- Decisión definitiva a las apelaciones en subsidio a un recurso de apelación.

Es así como a 31 de diciembre de 2014 el total de solicitudes pendientes vencidas de los casos radicados en Colpensiones alcanzaban las 72.478, mientras que para el 31 de julio de 2015, esta cifra disminuye ubicándose en 55.899 casos vencidos, lo que significa una caída de 23% en los vencimientos. Para el mes de agosto la cantidad de casos vencidos fueron 49.857, lo que representa un avance en el cumplimiento de la entidad del 94,7%.

Lo anterior se ve reflejado en el indicador de avance de la entidad que se ubicaba en el 90% en diciembre de 2014, (tomando únicamente los casos de reconocimiento radicados en Colpensiones como lo establece la H. Corte en el Auto 181), y que a 31 de julio alcanza el 94%, es decir el avance fue de 4 puntos porcentuales comparando los dos periodos en análisis (ver Capítulo 4 – Gráfico 1).

Capítulo 4 - Gráfico 1. Evolución en el reconocimiento de prestaciones económicas resueltas a término (%)

Recibidas por Colpensiones (sin la repesa del ISS)



Es de recordar que estas estadísticas son dinámicas. Es decir, el avance no quiere decir que de las mismas 72.478 que faltaba por resolver en diciembre, aún falta por resolver 55.899, dado que son estadísticas dinámicas: cada mes se resuelven unas y se vencen otras. Por eso lo importante para lograr este avance es que la entidad tenga la capacidad de resolver más de las que se vencen mensualmente, y los hechos reportados lo muestran.

Ahora bien, al ver los avances por tipo de riesgo se muestra que, siguiendo la metodología que implementó la entidad, disminuyeron el número de los casos vencidos para todos los riesgos (salvo para los casos de auxilios funerarios que presentan una situación especial explicada en el Anexo 2 del IP25¹²⁵ para el mes de julio, situación que fue subsanada para el mes de agosto (ver Capítulo 4 – Cuadro 1).

Capítulo 4 - Cuadro 1. Disminución de casos por criterios de prioridad de la H. Corte

Riesgo	Solicitudes vencidas a dic-14	Solicitudes vencidas a jul-15	Variación porcentual jul-15	Solicitudes vencidas a ago-15	Variación porcentual ago-15
Pensión de invalidez	2.642	2.077	-21%	1.092	-59%
Pensión de sobrevivientes	8.602	2.942	-66%	3.377	-61%
Pensión de vejez	7.665	7.322	-4%	6.960	-9%
Auxilios funerarios	7.007	12.613	80%	3.494	-50%
Indemnizaciones	7.015	3.689	-47%	5.191	-26%
Reliquidaciones	19.684	15.894	-19%	17.569	-11%
Recursos	19.863	11.362	-43%	12.174	-39%
Total	72.478	55.899	-23%	49.857	-31%

¹²⁵ Ver IP25, Anexo 2, página 188.

A continuación se presenta en forma discriminada el comportamiento y los avances al mes de julio y de agosto de 2015 con respecto al mes de diciembre de 2014, lo que permite concluir que se han atendido un mayor número de casos que los que se han vencido en el mismo período, disminuyendo el número de casos pendientes en todos los riesgos, con excepción de los auxilios funerarios para el mes de julio:

- **Pensión de Invalidez:** Al cierre de 2014 el número de solicitudes vencidas por este riesgo era de 2.642. En el año 2015 (a 31 de julio) se han radicado 3.743 nuevas solicitudes y se han resuelto 4.308, lo que da como saldo final 2.077 solicitudes vencidas, **con una disminución de casos vencidos del 21%**. Al analizar la disminución al mes de agosto de 2015 esta es del 59% con respecto a diciembre de 2014.
- **Pensión de sobrevivientes:** Para diciembre de 2014 las solicitudes vencidas por este riesgo ascendían a 8.602, y teniendo en cuenta que entre enero y julio de 2015 se radicaron 12.634 nuevas solicitudes y se resolvieron 18.294, el saldo final es de 2.942 solicitudes vencidas, **con una disminución de casos vencidos del 66%**. Para agosto esta disminución fue ligeramente menor y llegó al 61%.
- **Pensión de Vejez:** A 31 de diciembre de 2014 la cantidad de solicitudes vencidas por pensión de vejez era de 7.665; en el año 2015 (a 31 de julio) se han recibido 21.934 nuevas solicitudes y han sido resueltas 22.277, lo que da como saldo final 7.322 solicitudes vencidas, **con una disminución de casos vencidos del 4%**. Para agosto de 2015 la cantidad de casos vencidos se ubicó en 6.960 lo que representa una disminución del 9%.
- **Auxilios funerarios:** La cantidad de solicitudes vencidas a 31 de diciembre de 2014 por auxilios funerarios era de 7.007; en el año 2015 (a 31 de julio) se han radicado 11.937 nuevas solicitudes y se han resuelto 6.331, lo que da como saldo final 12.613 solicitudes vencidas.¹²⁶ Para el mes de agosto fue posible procesar la mayoría de los auxilios funerarios que estaban pendientes lo que significó una disminución de los casos vencidos del 50%.
- **Indemnizaciones:** Al cierre de 2014 las solicitudes vencidas por indemnizaciones sustitutivas ascendían a 7.015; dado que en el año 2015 (a 31 de julio) se han radicado 43.254 nuevas solicitudes y se han resuelto 46.580, el saldo final es de 3.689 solicitudes vencidas, **con una disminución de casos vencidos del 47%**. A agosto la disminución de casos vencidos fue del 26%.
- **Reliquidaciones:** La cantidad de solicitudes vencidas por este riesgo al finalizar el 2014 era de 19.684; en 2015 (a 31 de julio) se han recibido 55.940 nuevas solicitudes y se han resuelto 59.730, lo que da como saldo final 15.894 solicitudes vencidas, **con una disminución de casos vencidos del 19%**. La disminución para agosto de 2015 fue del 11%.

¹²⁶ La explicación detallada de porqué se aumentó el saldo de auxilios funerarios al 31 de julio de 2015 se presenta en el Anexo 2 del IP25: *Razones por las cuales no se habían decidido los auxilios funerarios*, página 188.

- **Recursos:** El número de solicitudes vencidas a 31 de diciembre por recursos era de 19.863; en el año 2015 (a 31 de julio) se radicaron 29.577 nuevas solicitudes y se resolvieron 38.078, lo que da como saldo final 11.362 solicitudes vencidas, **con una disminución de casos vencidos del 43%**. Al mes de agosto los casos vencidos fueron de 12.174, lo que representa una disminución con respecto al mes de diciembre del 39%.

Respecto a la priorización, las mayores disminuciones están en pensiones de invalidez y pensiones sobrevivientes.

Estos avances se han logrado gracias a las acciones de la entidad. En primer lugar, el aumento de personal que ha permitido resolver un número mayor de casos de los que se radican. Como se muestra en el capítulo 5. Colpensiones en el 2015 contrató 420 personas más, la mayoría para el área de reconocimiento, lo que se refleja en los resultados. En efecto, en 2012 el promedio mensual de atención era de 7.000 casos, en 2013 de 39.000 casos, en 2014 de 46.000 mientras en 2015 Colpensiones ha alcanzado niveles de atención promedio de 53.000 casos mensuales.¹²⁷

En segundo lugar, las radicaciones han disminuido en el 2015, lo cual se explica por varias razones: (i) con anterioridad y dado el alto atraso que presentaba el régimen de prima media, las personas radicaban en varias oportunidades su solicitud prestacional, toda vez que consideraban que de insistir en la petición, se les atendería con mayor celeridad. Como quiera que se ha ido avanzando en la solución de las peticiones prestacionales, esto ha conllevado a la disminución de número de veces que una persona radica su petición. (ii) Ha disminuido el número de recursos contra los actos administrativos proferidos, esto debido a mejor calidad en las decisiones, tal y como se muestra en este documento.

Así, la entidad por una parte, ha avanzado en la dirección correcta, a buen ritmo y sin retroceso, al pasar de 72.478 casos vencidos en el mes de diciembre 2014 a 55.899 en el mes de julio de 2015 y 49.857 en agosto de 2015, disminuyendo en un 23% y un 31% los vencimientos comparados con el mes de diciembre de 2014, respectivamente. Y por otra, dicha disminución se genera atendiendo no solo los casos que venían vencidos, sino también resolviendo los que se van venciendo mes a mes.

En el cuadro 2 se muestran los avances por tipo de riesgo: los saldos existentes a diciembre de 2014, el número de casos que se han radicado ante la entidad entre enero y julio de 2015, el número de casos que se han atendido en este período (enero a julio) por cada uno de los riesgos y los saldos restantes al 31 de julio:

¹²⁷ Estas cifras incluyen la atención de las solicitudes provenientes de la repesa del ISS en L., los radicados ante Colpensiones, el cumplimiento de sentencias y acciones de tutelas, los recursos de apelaciones subsidiarios, los ajustes por calidad y los requerimientos de organismos de control.

**Capítulo 4 - Cuadro 2. Comparativo número de casos pendientes de decisión
Diciembre 2014 vs julio 2015**

Riesgo / tipo trámite	Pendientes a Diciembre de 2014		Solicitudes radicadas entre enero y julio 2015	Solicitudes atendidas enero a julio 2015	Pendientes a Julio de 2014	
	Vencidos	En término			Vencidos	En término
Pensión de Invalidez	2.642	2.792	3.743	5.422	2.077	1.678
Pensión de sobreviviente	8.602	3.061	12.634	17.751	2.942	3.604
Pensión de Vejez	7.665	30.749	21.934	44.343	7.322	8.683
Auxilios funerarios *	7.007	2.630	11.397	5.225	12.613	3.196
Indemnizaciones sustitutivas	7.015	15.161	43.254	47.307	3.689	14.434
Solicitudes de reliquidación	19.684	11.204	55.940	56.982	15.894	13.952
Recursos de la vía administrativa (reposición y apelación directa)	19.863	9.713	29.577	38.412	11.362	9.379
Total	72.478	75.310	178.479	215.442	55.899	54.926
	147.788				110.825	

* La razón del aumento se explicó en el Anexo 2 del IP25: Razones por las cuales no se habían decidido los auxilios funerarios, pág. 188

Se debe precisar además sobre los 55.899 casos pendientes de decidir que se presentan a 31 de julio de 2015:

- La gran mayoría no son los mismos pendientes que existían a diciembre de 2014. Como se dijo arriba, cada mes se vencen casos.
- La entidad entre enero y julio de 2015 ha solucionado 215.442 casos provenientes de radicaciones directas ante Colpensiones.
- Al tiempo que la entidad ha dado cumplimiento a las solicitudes vencidas radicadas ante Colpensiones, también ha presentado importantes avances en el cumplimiento de: (i) sentencias ordinarias, mandamientos de pago, (ii) acciones de tutela, (iii) recursos de apelación subsidiarios a un recurso de reposición, y (iv) casos objeto de requerimiento por los organismos de inspección, vigilancia y control, nuevo procesamiento de casos de servidores públicos para incluirlos en nómina una vez cuentan con el retiro del servicio público, entre otros. Es necesario recordar que se trata de la misma línea de decisión para los riesgos hasta acá presentados, pero también para tutelas, sentencias, organismos de control, y que la entidad día a día prioriza el personal entre los diferentes grupos.

Por otra parte, para evaluar los avances en materia de cumplimiento de plazos, Colpensiones considera que también se debe tener en cuenta que el modelo es dinámico, es decir, que cada mes se vencen solicitudes, y que para eliminar estos vencimientos es necesario proferir más actos administrativos de los que se radican mensualmente, al tiempo que se resuelven los otros frentes (cumplimiento de sentencias, tutelas, apelaciones subsidiarias a un recurso de apelación, requerimientos de organismos de control, servidores públicos que se retiran del servicio, entre

otros). Entre el mes de enero y julio de 2015 en Colpensiones se radicaron 178.479 nuevas solicitudes prestacionales, las cuales son adicionales a las 147.788 con las que se contaba a diciembre de 2014 (72.478 vencidas y 75.310 en término).

Estos avances se han logrado gracias a la implementación de otras medidas, estrategias y acciones dentro de las que se encuentran:

- Construcción de un modelo de producción y reparto que permite establecer las necesidades de personal y adelantar las acciones para contar con el mismo, y de esta forma mantener la producción requerida para alcanzar las metas planteadas, según las distintas prioridades establecidas por los diferentes órganos de control y por la entidad. A partir de este modelo se realiza la planeación y programación de los casos a decidir y su orden de decisión.
- Fortalecimiento de la línea de decisión y del nuevo personal en todos los temas (tutelas, procesos y entes de control, sentencias, apelaciones, y día a día).
- Asignación de personal para tareas de auditoría y calidad en las diferentes etapas de reconocimiento.
- Designación de personas especializadas como gestores de producción, que tienen como objetivo aplicar las mejores prácticas en modelos de producción, y así obtener resultados tanto en la calidad como en el número de respuestas de las solicitudes de reconocimiento.
- Contratación de personal de apoyo en las diferentes áreas con el fin de dar soporte al proceso de decisión de prestaciones.
Ampliación de la infraestructura física y tecnológica con el fin de permitir mayor capacidad de respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.
- Implementación de mejoras en el software liquidador de reconocimiento de prestaciones con el fin de ajustar el sistema automático y semiautomático a las necesidades de Colpensiones.

4.1.2. Avances en materia de decisión de recursos

1. Recursos de reposición, de apelación interpuestos en forma directa y solicitudes de reliquidación

Como se indicó anteriormente, al realizar el análisis del avance de los recursos, los vencidos pasaron de 19.863¹²⁸ en el mes de diciembre a 11.362¹²⁹ en el mes de julio de 2015 y a 12.174 en

¹²⁸ Ver IP18, sección 2, Cuadro 8- Trámites fuera de término pendientes de resolver – Corte a 31 de diciembre de 2014 pág. 23 y los meses de vencimiento páginas 23, 24 y 25.

¹²⁹ La H. Corte en la nota al pie No. 4 (pág. 7) del Auto 181 señala la existencia de una incongruencia en el IP 18 entre los datos del cuadro 5 paneles a y b y la reportada en el cuadro 7 y que en este último se indica una cifra de 29.681 recursos vencidos, mientras que en el primero el número asciende a 58.674. Colpensiones aclara que se trata de dos datos diferentes. Colpensiones ha intentado encontrar los datos señalados, sin embargo, se solicitar en forma respetuosa a la H. Corte aclarar las remisiones a los datos y cuadros, con el fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las incongruencias.

el mes de agosto de 2015. En solicitudes de reliquidaciones se pasa de 19.684¹³⁰ a diciembre 31 de 2014 a 15.894 a 31 de julio de 2015 y a 17.569 en el mes de agosto de 2015 (ver Capítulo 4 - Cuadro 2).

Si sumamos los recursos de reliquidaciones estos alcanzan 27.256 casos, que representan el 49% de la totalidad de los 55.899 casos vencidos al mes de julio de 2015.

Ahora bien, sobre los recursos pendientes de decisión que presentan varios meses de atraso, se debe considerar además que algunos de ellos presentan situaciones que obstaculizan su decisión, como es el caso de aquellos recursos sobre las decisiones de prestaciones que tienen asociado el cumplimiento de una sentencia (es necesario recordar que las sentencias tiene un tratamiento diferente debido a la necesidad de realizar un estudio de seguridad antes de resolverlas).

De conformidad con los resultados relativos a los recursos vencidos a diciembre de 2015 comparados contra los vencidos a 31 de julio de 2015 y 31 de agosto de 2015, se evidencia que la entidad ha adoptado acciones y medidas tendientes a disminuir los recursos (reposición y apelación interpuesta en forma directa), así como las solicitudes de reliquidación.

2. Recursos de apelación interpuestos en forma subsidiaria a un recurso de reposición

Para los recursos de apelación interpuestos en forma subsidiaria a un recurso de reposición, los avances son aún mayores.

En febrero de 2015, la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social solicitó a Colpensiones presentar el estado de los recursos de reposición y/o apelación pendientes de resolver. Para tal efecto, Colpensiones remitió el informe del cual se anexa copia (ver Anexo 13). Posteriormente, en el mes de abril de 2015, se solicitó un nuevo informe de avance por parte de la Procuraduría que fue atendido mediante escrito reportado el día siete de mayo de 2015, igualmente se anexa copia (ver Anexo 14).

Colpensiones informó que había atendido la repesa del ISS en L., las solicitudes prestacionales de primera vez radicados antes Colpensiones y los recursos de reposición, sin embargo, los recursos de apelación interpuestos en forma subsidiaria no se habían tramitado aún. Esto buscando seguir los lineamientos de la H. Corte, para resolver primero las solicitudes por primera vez, o paralelamente primera vez y recursos de reposición, sin embargo, la PGN solicitó avanzar en los recursos de apelación subsidiarios.

Para dar cumplimiento a lo solicitado por la PGN fue necesario abrir la línea de producción en dos, una resolviendo de acuerdo a los lineamientos de la H. Corte, otra diferente a los de la PGN. Tal y como la H. Corte lo ha planteado, es necesario resolver las solicitudes de acuerdo al mínimo vital, es decir, primero las solicitudes por primera vez, segundo recursos y reliquidaciones. Sin embargo, de acuerdo con la PGN, no se ha resuelto nada al ciudadano hasta que no se resuelva su última solicitud. Es decir, los recursos de apelación.

¹³⁰ Ver IP18, sección 2, Cuadro 8 - Trámites fuera de término pendientes de resolver – Corte a 31 de diciembre de 2014 pág. 23 y los meses de vencimiento páginas 23, 24 y 25.

Por tal razón, a partir del mes de enero de 2015 se cambió la línea de producción; 150 analistas de la línea de decisión de la H. Corte se destinaron a atender los recursos de apelación interpuestos en forma subsidiaria a un recurso de reposición, toda vez que la entidad cuenta con una sola línea de decisión para la atención de los casos del día en primera instancia, recursos, acciones de tutela cumplimiento de sentencias, casos motivo de queja de los organismos de inspección vigilancia y control.

En igual sentido, en el escrito de solicitud de medidas especiales presentado por Colpensiones a la H. Corte Constitucional el día 28 de enero de 2015, la entidad reportó la situación inherente a los recursos de apelación subsidiarios a un recursos de reposición.

Para el caso de apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición se tiene que el número de solicitudes pendientes de decisión a 31 de diciembre de 2014 por recursos de apelación subsidiarios a un recurso de reposición era de 48.472; durante el período enero a julio de 2015 se concedieron 22.913 nuevos recursos subsidiarios a un recurso de reposición, para un total de 71.385.

Durante el período (enero a julio de 2015) se resolvieron 57.520 recursos de apelación subsidiaria, por lo cual, el saldo final a 31 de julio de 2015 es de 13.865 recursos de apelación subsidiarios pendientes, aunque de estos solo 6.066 están vencidos. Es decir, se han resuelto más de los que se han concedido, y mientras en diciembre de 2014 eran 48.472, en julio de 2015 fueron 6.066 vencidos pendientes por resolver. La información relativa al número de recursos de apelación subsidiarios que se deciden mensualmente es informada desde el IP19, en la sección 2.4 en comentario que se incluye con posterioridad al Panel B del Cuadro 2.

Igualmente, en la sección 2.4 de los IP se presenta la información relativa al número de recursos de apelación subsidiarios a un recurso de reposición, los casos atendidos, los pendientes, y la información relativa a los meses de vencimiento.

Los resultados de recursos de apelación interpuestos de forma subsidiaria presentados muestran entonces una disminución de casos pendientes de decisión del 71%, al pasar de 48.472 a 13.865 recursos de apelación subsidiarios a un recurso de reposición. Sin embargo, la reducción es mayor si solo se tienen en cuenta los recursos vencidos, que son 6.066. Al bajar de 48.472 a 6.066, la reducción es de 88%.

4.1.3. Análisis de cumplimiento

Del análisis realizado en este numeral se puede concluir que con respecto al **punto 1**, es decir, el fundamento jurídico 21 del Auto 181 de 2015: (i) el acumulado de prestaciones fuera de término se redujo de manera importante, disminuyendo en un 23% para el mes de julio de 2015 y en un 31% para el mes de agosto de 2015, comparado con el mes de diciembre de 2014. (ii) al considerar individualmente las peticiones fuera de término se observa una disminución del 21% para el mes de julio de 2015 y de un 59% para el mes de agosto de las prestaciones de invalidez, una disminución del 4% para el mes de julio de 2015 y del 9% para el mes de agosto con respecto a las solicitudes de vejez y una disminución del 66% para el mes julio de 2015 y del 61% para las solicitudes de sobrevivientes.

Para el caso de reliquidaciones efectivamente hubo una disminución del 19% y del 11% respectivamente para junio y agosto de 2015, pero que es proporcionalmente más pequeña comparada con los demás tipos de solicitudes y su razón radica en la priorización que viene adelantando la entidad y que se explica en el numeral 4.3 de esta sección. Por último los auxilios funerarios vencidos tuvieron un aumento sustancial para el mes de julio de 2015, por las razones antes explicadas, pero su procesamiento se realizó en el mes de agosto lo que llevó a una disminución del 50% para ese mes.

Ahora, con respecto al fj del auto 181, la Corte argumenta (i) que se encuentra fuera de término un importante número de peticiones, sin embargo comparado con el mes de diciembre de 2014, para el mes de julio de 2015 la solicitudes vencidas eran 55.899 lo que significa una disminución del 23% y para agosto de 2015 el número de solicitudes era de 49.857, es decir una disminución del 31%. (iii) Para la Corte el cumplimiento 93% presentado por Colpensiones no se puede tener en cuenta dado que se basó en un rendimiento general de la entidad desde su creación y no el periodo objeto de seguimiento y por qué se incluyen las peticiones provenientes del ISS. Para este punto, si se analiza el avance solo de Colpensiones sin incluir el ISS el avance es del 94% como se mostró al inicio de este numeral.

Sin embargo, la entidad considera que es importante de todas maneras, y solicita respetosamente a la H. Corte que se tenga en cuenta para la siguiente evaluación, el avance total de solicitudes. Los atrasos que se generaron en solicitudes radicadas en Colpensiones provienen de una herencia grande e incierta de atrasos del ISS (recordemos que inicialmente eran 80.000, que finalmente fueron 347.000, que este universo se definió definitivamente en marzo del 2014, y se cumplió en julio de 2014). Si no hubiera existido esta incertidumbre en los casos atrasados en el ISS, la entidad ya estaría al día en reconocimiento. Por eso Colpensiones considera que estos hechos deben ser tenidos en cuenta. A agosto 2015 (IP16) los avances totales son de 96% en respuesta de fondo, y si se suman las gestionadas, el avance es de 98%.

En lo relacionado con el **punto 2** que se refiere a la atención de recursos fuera de término, la H. Corte en el fj 28 establece que aunque existe una disminución éstos, siguen estando en un nivel elevado. Sin embargo el avance para este ítem comparado con diciembre de 2014 es de una disminución del 43% para el mes de julio de 2015 (8.501 recursos vencidos menos) y del 39% para el mes de agosto (7.689 recursos vencidos menos) lo que significa un avance sustancial en este tema.

4.2. Avance en la disminución de los meses de vencimiento

4.2.1. Casos radicados en Colpensiones

Para realizar este análisis es importante tener en cuenta que, como se ha informado a la H. Corte a partir del IP16, existen una serie de casos de reconocimiento que tienen una sentencias asociada (ver Capítulo 4 - Cuadro 3, Panel A), la cual se encuentra al momento de estudiar el expediente, hecho que dificulta su decisión dado que es necesario realizar todo el procedimiento de estudio de seguridad para garantizar la veracidad de las ordenes que imparten los jueces. Como se dijo en el capítulo relacionado con sentencias, la orden de cumplimiento de sentencias puede denominarse

una orden compleja en la medida en que la primera fase para cumplirla, su alistamiento, depende de otros actores o entidades. Sin embargo, a medida que se va completando toda la documentación necesaria la entidad procede a dar cumplimiento a las órdenes de los jueces de la república, lo que significa que los 6.999 casos que tenían una sentencia asociada en el mes de diciembre de 2014 no están todos incluidos en 8.393 del mes de julio de 2015 o los 7.995 del mes de agosto de 2015.

Es por esto que se hace necesario mostrar los casos fuera de término por meses de vencimiento, diferenciando aquellos que tienen una sentencia asociada de aquellos que no la tienen (ver Capítulo 4 - Cuadro 3).

Capítulo 4 - Cuadro 3. Casos vencidos totales sin y con sentencia asociada

Panel A. Casos Vencidos con sentencia

Meses vencimiento	Solicitudes		
	Diciembre	Julio	Agosto
Vencidos con sentencias			
De 0 a 6	1.577	1.702	1.590
De 4 a 6	1.626	934	966
Más de 6 meses	3.796	5.757	5.439
Subtotal	6.999	8.393	7.995

Panel B. Casos vencidos sin sentencias

Meses vencimiento	Diciembre 2014	Julio 2015		Agosto 2015	
	Solicitudes	Solicitudes	Variación porcentual jul -15	Solicitudes	Variación porcentual ago -15
Vencidos sin sentencias					
De 0 a 3	50.764	33.188	-35%	32.494	-36%
De 4 a 6	9.782	8.371	-14%	6.391	-35%
Más de 6 meses	4.933	5.947	21%	2.977	-40%
Subtotal	65.479	47.506		41.862	

Panel C. Total casos vencidos con y sin sentencia

	Diciembre 2014	Julio 2015	Agosto 2015
Total con y sin sentencia	72.478	55.899	49.857

En el panel B del cuadro 3, que reporta las solicitudes no asociadas a sentencias, muestra que entre diciembre 2014 y agosto 2015 los vencimientos en todos los rangos de tiempo (vencimientos

de menos de 3 meses, entre 3 y 6 meses, y más de 6 meses) han disminuido. Para vencimientos de 6 meses o más, la disminución es de 4.933 solicitudes en diciembre de 2014 a 2.977 en mes de agosto de 2015. Esto significa una disminución de casos vencidos del 40%.

Para el mes de julio se muestra que hubo un crecimiento de los casos vencidos más de 6 meses, sin embargo (i) esto se debe a la situación que se presentaba con los auxilios funerarios que se explica ampliamente en el Anexo 2 del IP25,¹³¹ y (ii) esta situación ya se resolvió y reversó en agosto 2015.

Ahora bien, para los rangos de vencimiento de 0 a 3 meses y de 4 a 6 meses la tendencia para el agosto de 2015 también es decreciente, disminuyendo los casos vencidos en 36% y 35% respectivamente para cada rango de meses de vencimiento.

Finalmente, el Panel C muestra el importante avance que ha tenido la entidad al disminuir en 22.621 los casos vencidos al pasar de 72.478 casos en el mes de diciembre de 2014 a 49.857 en el mes de agosto de 2015.

Con esta descripción Colpensiones solicita respetuosamente a la H. Corte evaluar los vencimientos también con otra perspectiva. La H. Corte en el Auto 181 de 2015 afirma que hay casos para los cuales los meses de vencimiento son mayores, lo cual es cierto. En los casos más complejos, por ejemplo, los asociados con una sentencia, el vencimiento puede agrandarse por la dificultad de resolverlos (por ejemplo, falta de información), sin que esto implique (i) que se hayan gestionado, y (ii) que el objetivo de Colpensiones es resolver lo más antiguo, y por eso en el total, el vencimiento disminuye.

Es decir, como ejemplo para la explicación, puede haber un caso que en diciembre de 2014 tuviera 6 meses de vencimiento y en julio tiene 12 meses de vencimiento (crece el vencimiento de ese caso). Sin embargo (i) el caso ha sido gestionado, aunque persiste la dificultad para resolverlo, y (ii) de todas maneras, en la mayoría de casos (tal y como se muestra arriba) hay menos casos con vencimientos largos.

Por eso se solicita respetuosamente a la H. Corte evaluar bajo este lente los vencimientos.

Ahora bien, tomando como referencia el mes de julio de 2015 para los casos que tienen más de 6 meses de vencimiento, Colpensiones ha realizado todas las gestiones necesarias para dar solución a las solicitudes de prestaciones más antiguas. Todos y cada uno de los casos han sido debidamente estudiados y en los casos en que no se ha adoptado la decisión ello obedece a la existencia de una imposibilidad que ha impedido adoptar la decisión. Esta situación ha sido debidamente presentada a la H. Corte a través de los diferentes IP.

Si tomamos los casos de más de 3 meses de vencimiento (que incluye los de más de 6 meses) para el mes de julio de 2015 estos alcanzan 21.009 y como se señaló en el IP25¹³² se clasifican así (ver Capítulo 4 - Cuadro 4):

¹³¹ Ver IP25, Anexo 2, página 188.

¹³² Capítulo 2.4 – Cuadro 3. Casos con vencimiento mayor a 3 meses. Factores que influyen en la decisión definitiva

Capítulo 4 - Cuadro 4. Razones que influyen en la decisión definitiva

Factores que influyen en la decisión definitiva	Casos
Auxilios Funerarios	7.138
Sentencias	6.633
En proceso de decisión	3.510
Servidores públicos	1.840
Etapas de validación	1.051
Solicitud pruebas – documentos	540
Convenios internacionales	189
Auditoría especial	108
Total	21.009

- **Auxilios Funerarios.** Es el mayor número. Colpensiones viene desarrollando funcionalidades para el procesamiento a través de nuevos desarrollos, las acciones adelantas y los ajustes que se han tenido que hacer y que han generado este número de atrasos se explican en detalle en el Anexo No. 2 del IP25. Era necesaria la adopción de medidas que permitan optimizar la trazabilidad de la información y contar con controles eficientes sobre los pagos realizados.
- **Sentencias:** En 6.633, se requiere de una sentencia o de documentos asociados a la misma, para resolver la solicitud pensional. Estos casos se han gestionado.
- **En proceso de decisión:** Se encuentran 3.510 solicitudes pendientes principalmente por las siguientes razones:
 - Lineamientos en torno a la aplicación de la mora patronal.
 - 634 solicitudes que corresponden a solicitudes de pensión de alto riesgo.
 - Los demás casos se encuentran surtiendo el proceso de decisión.
- **Servidores públicos:** En relación con 1.840 casos que se refieren a solicitudes de quienes son o han sido servidores públicos, durante los meses de junio y julio de 2015 se adoptó la medida de no proferir decisiones sobre los mismos, por cuanto era necesario adoptar los lineamientos jurídicos en torno a la aplicación de la Sentencia SU 230 de 2015.¹³³

Mes de julio de 2015

¹³³ En el IP25, sección 2.4, página 36 se explicó: “(...) A partir del comunicado de prensa (29 de abril de 2015) de la Sentencia SU 230 de 2015, Colpensiones dio inicio al estudio de los lineamientos internos que se debían adoptar para su cumplimiento, y si resultaba pertinente la modificación de la Circular Interna 06 de 2013 suscrita por el Vicepresidente Jurídico de Colpensiones. Así mismo, durante el transcurso de los meses de junio y julio de 2015, Colpensiones recibió comunicación de la Procuraduría General de la Nación en el sentido de indicar que en su concepto, se entiende limitado el alcance de la SU 230 a los beneficiarios de la Ley 33 de 1985, e igualmente se recibió comunicación del Ministerio de Hacienda en el que se indica que dicha sentencia es de aplicación general para todos aquellos que hayan sido servidores públicos. Igualmente, se informó de la situación descrita a la Junta Directiva de la entidad quien ordenó someter el asunto a la recomendación que al efecto imparta la Comisión Intersectorial de Pensiones. Por lo anterior, con miras a adoptar los lineamientos relativos al cumplimiento de lo ordenado por la H. Corte en la sentencia referida, Colpensiones el día 6 de agosto de 2015 profirió la Circular Interna 016 de 2015 en la cual se imparten los lineamientos para el cumplimiento de la Sentencia SU 230 de 2015. Con la expedición de la Circular 16 de 2015 se pasarán a estudio y decisión los casos de los servidores públicos sobre los cuales se había adoptado la medida de no proferir decisiones (...)”

- **Etapas de validación:** 1.051 casos que se encuentran surtiendo las etapas previas de validación, siendo la más importante el proceso de corrección de historia laboral.
- **Solicitud de pruebas – documentos:** 540 casos que se ha solicitado pruebas al solicitante. En estos casos, se ha dado una respuesta parcial al peticionario solicitando documentación adicional y se encuentran agotando el plazo otorgado para presentar las pruebas.
- **Convenios internacionales:** Se cuenta con 189 casos que no se han sido objeto de reparto, en espera de que las autoridades alleguen la documentación correspondiente.
- **Auditoría especial:** Existen 108 casos que están siendo objeto de estudio y validaciones por parte de Control Interno Disciplinario.

Como puede verse, un gran porcentaje de estos casos corresponde a auxilios funerarios, cuyas causas ya fueron reportadas a la H. Corte, y como se reporta en el IP26, ya fue resuelta, y a sentencias, que, como ya se explicó, tiene dificultades en la fase de alistamiento, depende también de otros actores, y en ese caso puede considerarse una orden compleja.

Al corte del 31 de julio de 2015, las solicitudes pendientes con vencimiento en el año 2013 alcanzan un total de 778 casos, como se informó en el cuadro 12 de la sección 2.2 del IP25, cuyas razones se explican:

Capítulo 4 - Cuadro 5. Solicitudes vencidas año 2013

Estado	2013
Decididos con posterioridad al 31 de julio	3
Etapas de pruebas / Validación	12
Falta documentos	5
Grupo Sentencias	758
Total	778

Las tipologías corresponden a la siguiente descripción:

- Decididos con posterioridad al 31 de julio 2015.
- Etapa de pruebas / validación: los casos se encuentran surtiendo la consecución de una prueba para emitir la decisión. Ya ha sido gestionada la búsqueda de esta prueba.
- Falta Documentos: los casos descritos carecen de completitud documental dentro de sus expedientes. Los documentos faltantes son vitales para ingresar la información a la nómina y para el reconocimiento, tales como cédula de ciudadanía, registros civiles, etc.
- Grupo Sentencias: son casos en los que se pide el cumplimiento de una sentencia que no ha sido entregada a Colpensiones, por lo tanto estos casos solo se podrán decidir cuando la Gerencia de Defensa Judicial entregue oficialmente las sentencias para su cumplimiento de conformidad con el protocolo de sentencias fijado en Colpensiones.

En consecuencia, el retraso en la atención de fondo de dichas solicitudes obedece a la complejidad de los mismos, a la falta de completitud documental, y/o al hallazgo de cumplimientos de sentencia que no han sido entregadas a Colpensiones. No obstante, la entidad continúa gestionado insistentemente estos casos con el fin de lograr su decisión.

4.2.2. Recursos de apelación interpuestos en forma subsidiaria a un recurso de reposición

Para el mes de julio de 2015 los recursos de apelación subsidiaria a un recurso de reposición que se encuentran vencidos son 6.066 y se clasifican a su vez en los vencimientos que se presentan en el cuadro 6 (ver Capítulo 4 – Cuadro 6).

Capítulo 4- Cuadro 6. Apelaciones vencidas por edad

Meses vencimiento	Cantidad	Participación en porcentaje
De 0 a 3 meses	4.135	68%
De 3 a 6 meses	527	9%
Más de 6 meses	1.404	23%
Total Vencidos	6.066	100%

De conformidad con los datos presentados en el cuadro, el 68% de los casos de apelación vencidos (4.135 casos) presentan menos de 3 meses de vencimiento, y el 9% de los casos entre 3 y 6 meses de vencimiento (527 casos), es decir que de los 6.066 recursos de apelación subsidiaria vencidos 4.662 recursos (el 77%) presentan menos de 6 meses de vencimiento.

Así mismo, los restantes 1.404 casos que tienen más de 6 meses de vencimiento presentan situaciones particulares por las cuales no ha sido posible adoptar la decisión de fondo para resolverlos.

Por otra parte, es importante señalar que las 6.066 apelaciones subsidiarias vencidas se encuentran pendientes de decisión por las razones que se explican en el cuadro 6 de la sección 2.4 del IP25.

Capítulo 4 - Cuadro 7. Apelaciones subsidiarias vencidas.

Factores que influyen en la decisión definitiva

Mes de julio de 2015

Factores que influyen en la decisión definitiva	Casos
En proceso de decisión	3.688
Servidores públicos	1.014
Solicitud pruebas - documentos.	658
Sentencias	613
Etapas de validación	60
Convenios internacionales	33
Total	6.066

4.2.3. Análisis de cumplimiento

De los datos antes presentados, se puede concluir que con respecto al **punto 1**, es decir, el fundamento jurídico 21 del Auto 181 de 2015: (iii) La H. Corte muestra que los plazos fuera de plazo se han ampliado alcanzando incluso 24 meses. Sin embargo, como se mostró en el presente numeral los casos que no tienen asociada una sentencia para su decisión definitiva con vencimiento mayores a 6 meses disminuyeron en un 40% si se compara el mes de agosto de 2015 con el mes de diciembre de 2014. Adicionalmente se han disminuido los casos para los plazos entre 0 y 6 meses para este mismo periodo, por lo tanto la entidad considera necesario tener en cuenta este análisis y que ha cumplido con la obligación de reducir los tiempos de vencimiento de los casos que se encuentran fuera de término incluyendo los recursos de los que trata el **punto 2**, fundamento jurídico 18.

Es importante resaltar que aquellos casos que cuentan con más de seis meses de vencimiento no ha sido posible atenderlos de fondo porque requiere de documentación adicional, o presentan situaciones particulares, pero ya han sido procesados por la entidad y se vienen adelantando todos los esfuerzos para darles una solución definitiva. Sin embargo, ya han sido gestionados.

4.3. Orden de priorización aplicado por Colpensiones para atender las solicitudes prestacionales

Con el ánimo de presentar alternativas distintas de atención a las solicitudes de reconocimiento, Colpensiones propuso a la H. Corte en el IP11, que reporta los avances hasta el mes de mayo de 2014, “[...] dos escenarios que buscan explicar las diferentes opciones con las que cuenta la entidad en el camino de determinar un programa de priorización de resolución de las solicitudes pensionales del día a día de Colpensiones: iii. Escenario No. 1 en que él se avanza en la producción con criterios de protección al mínimo vital, y iv. Escenario No. 2 en el que avanza en la producción con criterios de cargas públicas, derecho de turno y mínimo vital [...]”¹³⁴

Sin embargo, al no recibir una respuesta directa ante esta propuesta, la entidad para la línea de atención de los casos radicados ante Colpensiones dio aplicación a la interpretación del fj. 100 del Auto 320 de 2013, en especial en lo referente al “[...] (vi) mantenimiento del sistema de priorización adoptado en el Auto 110 de 2013 en relación con las solicitudes provenientes del ISS, **mientras que frente a las solicitudes radicadas ante Colpensiones solo es necesario adoptar un criterio objetivo de prelación ya que los tiempos de espera fuera de término no son tan elevados como los soportados por las personas del grupo de repesa del ISS**, por lo que en el corto plazo los periodos de contestación de Colpensiones priorizados se podrán adecuar a los términos de respuesta plasmados por el legislador [...]”. (Resaltado fuera de texto).

Igualmente, se dio aplicación al fj. 129 del Auto 259 de 2014 mediante el cual se ordenaba a la entidad “[...] Dentro del mes siguiente a la comunicación de esta providencia Colpensiones deberá adoptar las medidas necesarias para (i) dar cumplimiento a la priorización dispuesta en el numeral 100 de la parte motiva del Auto 320 de 2013; (ii) aplicar a las peticiones prestacionales de pensión o indemnización sustitutiva de la pensión de las personas que padecen enfermedades catastróficas

¹³⁴ Ver IP11, sección 2.4.1. Proyección de solicitudes de reconocimiento por atender, página 48.

o de alto costo o de las que tengan una edad igual o superior a 70 años, el plazo de respuesta dispuesto para las solicitudes de pensión de sobrevivientes contemplado en el artículo 1 de la Ley 1717 de 2001[...].”.

Así, a partir del Auto 259 de 2014 se buscó seguir la priorización de la H. Corte, con la siguiente prelación:

- Solicitudes de personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo.
- Solicitudes de personas con 70 años o más.
- Casos de reconocimiento radicados ante Colpensiones según la prelación en la radicación (criterios objetivos).

El avance en cada uno de estos ítems se detalla a continuación:

- **Solicitudes de personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo:** Colpensiones ha venido dando cumplimiento a la orden impartida en relación con la atención de las solicitudes de pacientes de alto costo. En primer lugar, en la página web de Colpensiones se encuentra publicada información relativa al trámite que se debe adelantar para la atención de las estas solicitudes pensionales. A continuación se incluye la imagen de la página web, conforme se reportó en el IP16, utilizada también para sentencias, y reportada en el capítulo respectivo.

Capítulo 4 - Gráfico 2. Información página web



Igualmente, la entidad ha dispuesto los canales necesarios para que las personas puedan dar a conocer su condición médica catastróficas. Por tanto, los solicitantes pueden aportar los documentos soportes en cualquier de los Puntos de Atención – PAC del país. Estos documentos se reciben y clasifican en el módulo de radicación bajo la denominación “Recepción documentos adicionales” - “Comunicación oficial recibida con soportes de enfermedades catastróficas.

Colpensiones dentro del mismo mes en que se reciben los documentos, incluye la solicitud en el proceso de decisión y el estado de avance de estas solicitudes es el siguiente:

En términos de resultados, a 31 de julio de 2015 se han radicado 1.058 solicitudes, de las cuales: (i) 1.007 han sido atendidos por la Gerencia Nacional de Reconocimiento a través de acto administrativo, es decir, el 95%; sobre los casos restantes, estos se encuentran pendientes por las siguientes razones: (ii) 9 casos corresponden a solicitudes en las cuales el ciudadano solicita el cumplimiento de una sentencia judicial y se encuentran por lo tanto en proceso de estudio de seguridad, (iii) 2 casos para los cuales se requirió a los ciudadanos la radicación de un documento faltante para la emisión de los actos, y (iv) los 40 casos restantes se encuentran en decisión por parte de los analistas de la Gerencia Nacional de Reconocimiento.

Vale la pena resaltar, que esta funcionalidad diseñada para la identificación de este grupo de personas de especial atención, ha permitido desde el mes de julio de 2014, como se informó por primera vez en el IP16,¹³⁵ brindar respuesta a las solicitudes de prestaciones económicas radicadas en Colpensiones de manera prioritaria, otorgándoles a los asegurados un servicio eficiente y con calidad que permita el bienestar de los mismos.

- **Solicitudes de personas con 70 años o más:** A partir de octubre de 2014, luego de realizar los ajustes tecnológicos, Colpensiones viene dando cumplimiento a lo establecido en el Auto 259 de la H. Corte en el sentido de aplicar como plazo de respuesta el de las peticiones prestacionales de pensión de sobrevivientes o de indemnización sustitutiva de la pensión a la misma, a las personas que tengan una edad igual o superior a 70 años, esto es, 2 meses de plazo. En el cuadro 8 (ver Capítulo 4 – Cuadro 8) se puede observar que se han resuelto 38.027 solicitudes de personas que cuentan con esta edad, que discriminado por riesgos corresponde a 1.044 solicitudes de invalidez, 20.494 de vejez y 16.489 indemnizaciones sustitutivas.

Capítulo 4 - Cuadro 8. Atención solicitudes de mayores a 70 años

Riesgo	a Dic-14	En el primer trimestre 2015	En el segundo trimestre 2015	jul-15	Total
Pensión de invalidez	308	267	260	209	1.044
Pensión de Vejez	7.213	6.246	4.845	2.190	20.494
Indemnizaciones	5.836	4.525	4.919	1.209	16.489
Total	13.357	11.038	10.024	3.608	38.027

Con corte a 31 de julio quedan pendientes por atender 5.961 solicitudes de personas que se encuentran en esta condición, de los cuales el 61%, esto es 3.629 casos, tiene 3 o menos meses de vencimiento como se muestra en el cuadro 9. Respecto a los casos con más de 12 meses de vencimiento, esto es 697, el 96,4% de los casos no han podido ser resueltos de fondo dado que se requiere de una sentencia, con la cual, Colpensiones no cuenta aún.

¹³⁵ Ver IP16, sección 6.7, páginas 120 y 121.

Capítulo 4 - Cuadro 9. Pendientes vencidos Mayores 70 años

Rango vencimiento	Con Sentencia	Sin sentencia	Total
De 0 a 3 meses	402	3.227	3.629
De 4 a 6 meses	230	663	893
De 7 a 9 meses	307	78	385
De 10 a 12 meses	317	40	357
Mayor a 12 meses	672	25	697
Total	1.928	4.033	5.961

- **Casos de reconocimiento radicados ante Colpensiones según la prelación en la radicación (criterios objetivos):** Los avances de estos casos se mostraron arriba, en la primera sección de este capítulo, “Avance en el número de trámites pendientes vencidos”.

4.3.1. Análisis de cumplimiento

Partiendo de lo descrito anteriormente, en lo que tiene que ver con el **punto 1**, fj 21 y 22 del Auto 181 de 2015, la Corte sostiene que la reducción del acumulado de peticiones fuera de término se dio en contradicción a la priorización ordenada por esa Corporación. Sin embargo, como se explicó, Colpensiones aplicó la interpretación del fj 100 del Auto 320 de 2013, en el sentido de atender los casos dando prelación al radicado más antiguo sobre el más reciente como criterio objetivo.

Adicionalmente, con respecto a la medida décima Colpensiones viene dando estricto cumplimiento a lo ordenado por la H. Corte en lo referente a las solicitudes de personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo y a las solicitudes de personas con 70 años o más, según se explica en este numeral. Ahora bien, con el fin de atender lo dispuesto en relación con la priorización dispuesta en el fj 100 del Auto 320 de 2013, Colpensiones a partir del mes de agosto de 2015 ha reforzado la atención de los casos de conformidad con la priorización establecida en los ordinales i) al iv).

Finalmente, para dar cumplimiento al literal (iii) del fundamento jurídico 129 del Auto 259 de 2014 Colpensiones a partir del mes de julio de 2015 ha ampliado el mecanismo previsto para las solicitudes de personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo. Por tal razón en su página web ha incluido el cumplimiento de sentencias de personas que padecen enfermedades catastróficas.

De igual manera se han ajustado los procedimientos de radicación con el fin de que la Vicepresidencia Jurídica pueda conocer las sentencias correspondientes a esta población prioritaria.

A partir del mes de septiembre de 2015, los ciudadanos podrán informar para el cumplimiento de su sentencia que padecen una enfermedad catastrófica. Este punto se explica con mayor amplitud en el acápite correspondiente al cumplimiento de sentencias.

4.4. Inclusión en nómina de pensionados y actos administrativos notificados

4.4.1. Inclusión en nómina de pensionados

La H. Corte señala que el cumplimiento incluye la inclusión en la nómina de pensionados; a continuación se presentan los indicadores.

A 31 de diciembre de 2014, en el cuadro 10 (ver Capítulo 4 – Cuadro 10) se muestra la relación existente entre los actos administrativos que debían incluirse en la nómina por corresponder a decisiones que conceden una prestación pensional y los finalmente incluidos, encontrando que el 99.8% de los casos se encuentra debidamente ingresado:

Capítulo 4 - Cuadro 10. Inclusión en Nómina a 31 de diciembre de 2014

Variables	Total	
	Casos	% Inclusión
Actos administrativos incluidos en la nómina mensualmente en el 2014.	182.267	99,8
Actos administrativos de reconocimiento de prestaciones proferidos positivos mensualmente en el 2014.	182.662	

Ahora, para la vigencia 2015 hasta el 31 de julio de 2015, en el cuadro 4 (ver Capítulo 4 – Cuadro 11) se muestra la relación existente entre los actos administrativos que debían incluirse en la nómina por corresponder a decisiones que conceden una prestación pensional los finalmente incluidos, encontrando que el 99.8% de los casos se encuentra debidamente ingresado:

Capítulo 4 - Cuadro 11. Inclusión en Nómina enero a julio de 2015

Variables	Total	
	Casos	% Inclusión
Actos administrativos incluidos en la nómina mensualmente en el 2015.	100.497	99,8
Actos administrativos de reconocimiento de prestaciones proferidos positivos mensualmente en el 2015.	100.718	

Los anteriores resultados permiten afirmar que la entidad ha adoptado las medidas necesarias para garantizar el ingreso a la nómina de los casos que reconocen una prestación pensional, razón por la cual para los periodos analizados se tiene que el 99.8% de las prestaciones económicas reconocidas que deben estar en la nómina, han ingresado oportunamente. Es decir que de las 283.380 prestaciones reconocidas entre enero de 2014 y julio de 2015, y que debían ingresar a la nómina acto seguido a su decisión, 282.764 ingresaron oportunamente.

La diferencia entre los actos administrativos reconocidos e incluidos en nómina en 2014, es decir 395 actos administrativos si bien no ingresaron en nómina al momento de su expedición han sido

solucionados e incluidos en posteriores meses, quedando pendiente un caso cuyo origen es el cumplimiento de una sentencia del cual no se ha aportado la copia auténtica del mismo por parte del ciudadano para proceder a su verificación.

En cuanto a los 221 actos administrativos que no ingresaron de manera oportuna a la nómina en el año 2015, se vienen trabajando con un grupo especial de Colpensiones quedando a la fecha 58 casos que se dividen en 45 que no se registraron efectivamente en nómina, 10 casos que se registraron pero se les dio orden de no pago y 3 casos que ingresaron y se les dio orden de retiro.

En suma, Colpensiones incluye el 99,8% de los casos en nómina en el mes en que se profiere el acto administrativo o en el mes siguiente (las razones técnicas de nómina se explicaron en el capítulo de sentencias de este documento), y los que no alcanza a incluir en ese período se gestionan para incluirlos lo más rápidamente posible.

4.4.2. Actos administrativos notificados

De otra parte, teniendo en cuenta que en el fj. 111 Auto 259 de 2014, Colpensiones debe (i) notificar el acto administrativo, en el cuadro 12 (ver Capítulo 4 – Cuadro 12) se presentan los resultados y avances en materia de notificaciones (incluyendo todos los actos administrativos, no solo los que conceden una prestación).

Capítulo 4 - Cuadro 12. Actos Administrativos Notificados

	Acumulado Enero - Diciembre 2014	Acumulado Enero - Julio 2015
Actos de Reconocimiento Proferidos	428.890	201.534
Actos Administrativos Notificados	417.252	196.421
Porcentaje	97,30%	97,50%

Colpensiones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación definida, durante el año 2014, profirió 428.890 actos administrativos que resolvieron solicitudes de reconocimiento pensional, de los cuales a corte 31 de enero de 2015, se notificaron 417.252, lo que equivale a un porcentaje del 97.3%. Por su parte, en el periodo de enero 2015 a julio de 2015, se profirieron 201.534 actos administrativos, notificándose 196.421, es decir el 97,5%.

Como se puede apreciar, se notifican más del 97%, y el indicador de notificaciones presenta una tendencia positiva, durante el año 2015, ya que se ha logrado un incremento de 0.2% de notificaciones en el primer semestre, comparado con el comportamiento que se obtuvo durante el transcurso del año 2014.

El resultado logrado por la Entidad en lo correspondiente a la gestión de notificación de actos administrativos se ha logrado por cuanto Colpensiones mantiene su estrategia de contactabilidad haciendo uso de los diferentes medios de citación, tales como contact center, envió correspondencia certificada, comunicación por medios electrónicos, incluida página web de la

entidad y afiches electrónicos, y de igual manera se desarrollan eventos informativos para los ciudadanos y campañas de actualización de datos básicos, con el único fin de garantizar el contacto efectivo con los ciudadanos, y que la información de los mismos se encuentre correcta en los sistemas de información de Colpensiones, para que de esta manera se logre notificar personalmente la mayor cantidad de ciudadanos dentro de los términos de ley, garantizando sus derechos.

4.4.3. Análisis de cumplimiento

Así, del análisis anterior, en lo que tiene que ver con la medida cuarta, específicamente con los fundamentos jurídicos 110 y 127 del Auto 259 de 2014 en lo referente a la notificación e inclusión en nómina de las prestaciones reconocidas, Colpensiones viene cumpliendo a cabalidad con esta obligación.

4.5. Escenarios alternativos para poner al día el Régimen de Prima Media

Luego de mostrar los avances y las medidas establecidas entre diciembre 2014 y julio 2015, período que no fue tenido en cuenta por la H. Corte para la evaluación realizada en el Auto 181 (recordemos que la evaluación del Auto se hace con base en datos del IP18, es decir, avances a diciembre 31 de 2014), esta sección presenta dos tipos de escenarios:

Por un lado, muestra que si la entidad no hubiese tenido que destinar personal a resolver los recursos de apelación de acuerdo a los lineamientos de la PGN, y si no hubiese tenido que dedicar parte de su personal a resolver los tutelas en este período, en el cual no contó con la suspensión de órdenes de desacato, podría ya estar al día en las solicitudes de Colpensiones (ver Escenario 1).

Por otro lado, muestra posibles escenarios de decisión de solicitudes entre agosto y diciembre de 2015 para terminar con el atraso estructural, y propone el que considera más razonable, siguiendo los criterios de priorización de la H. Corte (ver Escenario 2, 3 y 4), y muestra las proyecciones de la entidad para estabilizarse en el 2015.

El orden de atención que se plantea es el siguiente:

- Solicitudes de personas que padecen enfermedades catastróficas o de alto costo.
- Solicitudes de personas con 70 años o más.
- Casos de reconocimiento radicados ante Colpensiones y apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición, atendiendo primero aquellas solicitudes de personas que no se encuentran en la nómina de pensionados de la entidad y luego los que sí lo están, según la prelación en la radicación.

Escenario 1: Este escenario presenta lo que en técnica económica se llama un escenario contra factual, es decir, busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué se hubiera logrado si se hubieran tomado otras líneas de decisión? Por eso, este primer escenario muestra como habrían podido evolucionar las metas si Colpensiones no hubiese destinado personal a resolver las tutelas adicionales generadas por no contar con la suspensión de órdenes de desacato, y no hubiese

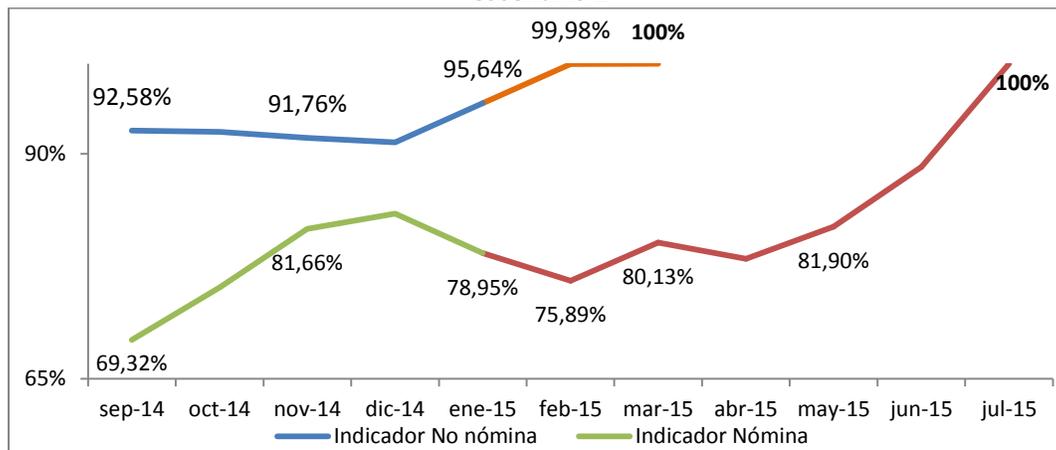
tenido que destinar personal a resolver la mayoría de recursos de apelación subsidiarios a un recurso de reposición y se hubiese concentrado en las solicitudes realizadas por primera vez, antes de resolver los recursos. Todo esto desde el 1 de enero de 2015. El escenario se basa en el modelo de proyección con el cual Colpensiones calcula el cumplimiento de las metas.

Colpensiones podría haber priorizado y dedicado su capacidad para atender los casos correspondientes a:

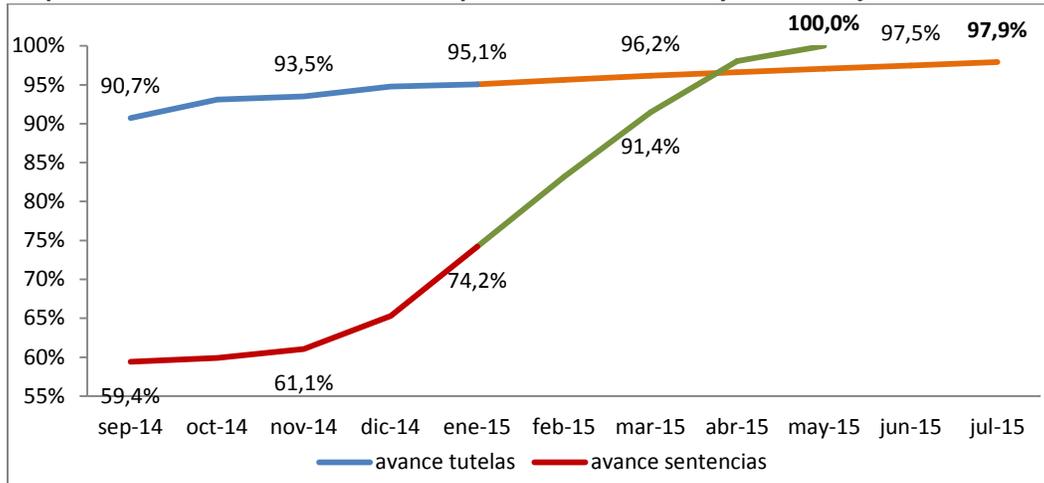
- Apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición pero solo de personas que no se encuentren recibiendo ningún pago de la nómina de pensionados de la entidad.
- Tutelas, pero en la misma cantidad atendida en el año 2014.
- Cumplimiento de sentencias.
- Solicitudes de prestaciones radicadas en Colpensiones.
- Requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones.

De haberse dado lo anterior, el indicador de reconocimiento para la atención de solicitudes de personas que no se encuentran en nómina (primera vez), siguiendo el orden de la H. Corte basado en el mínimo vital, habría llegado al 100% en el mes de marzo, y en julio los recursos de ciudadanos a los cuales se les negó esa solicitud estarían todos resueltos. Para el caso de las sentencias, el cumplimiento total se habría podido dar en el mes de mayo de 2015. Finalmente, quedarían pendientes por resolver los recursos de apelación subsidiaria de las personas que reciben algún pago de la nómina de pensionados de la entidad y algunas acciones de tutela. Los gráficos muestran las evoluciones que resultan del modelo (ver gráficos 3 y 4).

Capítulo 4 - Gráfico 3. Evolución indicador de reconocimiento (Nómina – No nómina) bajo el escenario 1



Capítulo 4 - Gráfico 4. Evolución cumplimiento sentencias y tutelas bajo el escenario 1



Aunque la entidad entiende los dos tipos de lineamientos, es necesario resaltar que han llevado a la entidad a mezclarlos de la manera más eficiente posible.

En los siguientes escenarios se presentan proyecciones para cumplir las solicitudes pendientes entre agosto y diciembre de 2015. Cada escenario propone una priorización diferente. Las proyecciones se basan en el modelo para cumplir las metas que ha usado Colpensiones. Es de resaltar que en estos escenarios se incluyen las 343 personas contratadas de las 420 personas adicionales, medida tomada en el primer semestre del 2015, reportada en este informe en la sección 5, y medida que la H. Corte no utilizó para evaluar los avances.

Escenario 2: Este escenario muestra la evolución completa a partir del 1 de agosto de 2015 de las solicitudes de:

- Apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición, atendiendo inicialmente a las personas que no se encuentren recibiendo ningún pago de la nómina de pensionados de la entidad y luego a las que sí tienen algún pago por parte de la nómina de pensionados.
- Tutelas.
- Cumplimiento de sentencias.
- Solicitudes de prestaciones radicadas en Colpensiones.
- Requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones.

El orden de atención que se plantea es el siguiente:

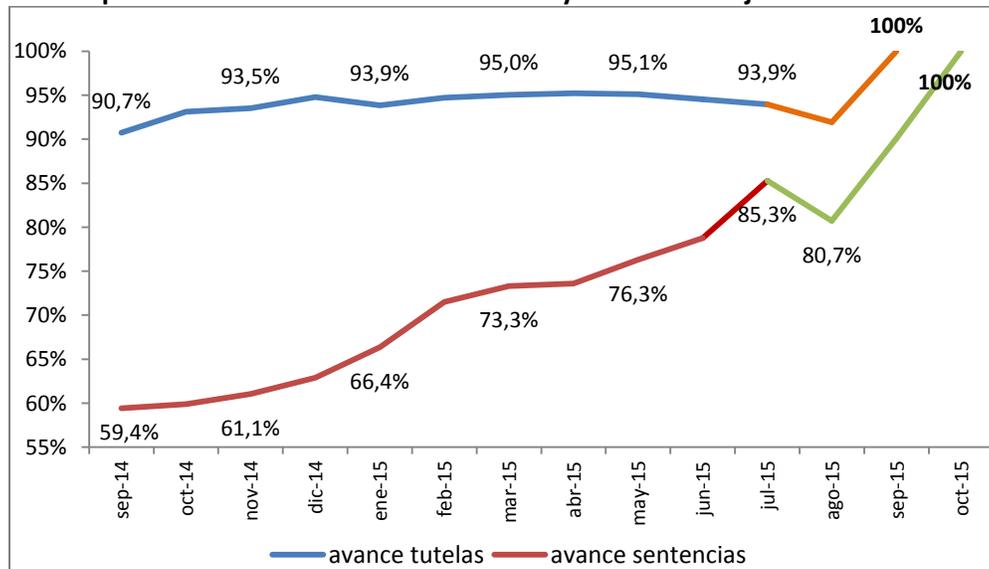
- En primer lugar, asignación de todo el personal disponible a la atención de solicitudes de prestaciones radicadas en Colpensiones tanto de personas que se encuentren recibiendo pago de la nómina de pensionados de la entidad como las que no.
- En segundo lugar, los analistas que ya no sean necesarios para atender los casos de prestaciones radicadas en Colpensiones se asignan a la atención de sentencias y tutelas.

- Finalmente, los analistas que ya nos son necesarios para la atención de los casos de los dos puntos anteriores se asignarán para atender las apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición y los requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones.

Como resultado el indicador de reconocimiento para los casos de día a día estaría en el 100% en el mes de agosto.

En lo referente al cumplimiento de tutelas la totalidad serían atendidas en el mes de septiembre de 2015 y las sentencias llegarían al 100% de su atención en el mes de octubre de 2015 (ver Capítulo 4 - Gráfico 5).

Capítulo 4 – Gráfico 5. Evolución tutelas y sentencias bajo el escenario 2



Las apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición, por su parte, serían atendidas en su totalidad en el mes de noviembre de 2015 y los requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones en el mes de enero 2016.

El principal riesgo asociado de este escenario es que dejaría de darse prioridad a los casos a los cuales le hacen seguimiento los entes de control, y dentro de los que se encuentran las apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición. Esta decisión podría llevar a la apertura de procesos en contra de las directivas de Colpensiones.

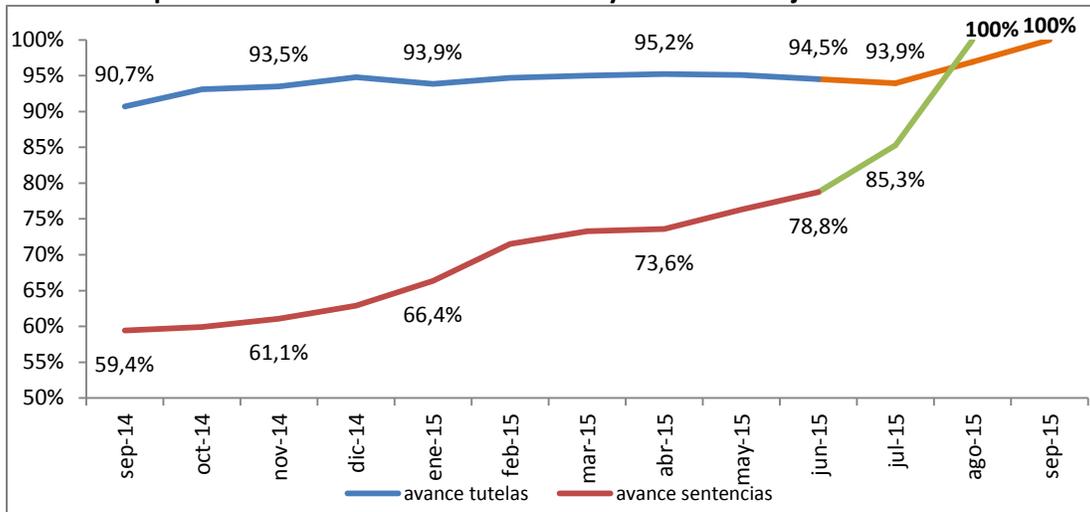
Escenario 3: Este escenario muestra la evolución completa a partir del 1 de agosto de 2015 de las solicitudes mencionadas en el escenario anterior. El orden de atención que se plantea es el siguiente:

- En primer lugar, asignación de todo el personal disponible a la atención del cumplimiento de sentencias

- En segundo lugar, los analistas que ya no sean necesarios para atender los casos de cumplimiento de sentencias se asignarían a la atención de tutelas y solicitudes de prestaciones radicadas en Colpensiones tanto de personas que se encuentren recibiendo pago de la nómina de pensionados de la entidad como las que no.
- Finalmente, los analistas que ya nos son se asignen para la atención de los casos de los dos puntos anteriores se asignarán para atender las apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición y los requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones.

Este escenario da como resultado que el cumplimiento de la totalidad de las tutelas se daría en el mes de agosto y el cumplimiento del 100% de las sentencias se lograría en el mes de septiembre (ver Capítulo 4 - Gráfico 6).

Capítulo 4 - Gráfico 6. Evolución tutelas y sentencias bajo el escenario 3



Para el caso del indicador de reconocimiento de las solicitudes de día a día, todas las solicitudes contarían con una solución definitiva en el mes de octubre de 2015.

Por otra parte, las apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición serían atendidas en su totalidad en el mes de noviembre de 2015 y los requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones, en el mes de enero 2016.

Al igual que en el escenario anterior, el principal riesgo asociado es que dejaría de darse prioridad a los casos a los cuales le hacen seguimiento los entes de control, dentro de los que se encuentran las apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición. Esto podría llevar a la apertura de acciones disciplinarias en contra de las directivas de Colpensiones.

Sin embargo, el riesgo más importante de este escenario está asociado a la asignación de la totalidad de los analistas para el cumplimiento de sentencias. Lo anterior debido a que la expedición de los actos administrativos en la entidad se realiza en el software denominado “liquidador”, el cual contiene las normas de pensiones parametrizadas. Sin embargo, las

funcionalidades de los aplicativos que permiten el cumplimiento de las sentencias no se pueden previamente estandarizar en materia de cumplimiento de las órdenes particulares de cada uno de los jueces. Por esta razón, los analistas a cargo de la expedición de actos administrativos para el cumplimiento de sentencias cuentan con privilegios especiales dentro de los aplicativos, situación que eleva los riesgos de corrupción. Por eso es importante contar con un grupo controlado.

De la misma manera, el cumplimiento de las sentencias judiciales se diferencia de los demás estudios de solicitudes pensionales en que, para acatar las sentencias judiciales, además de observar las normas que rigen el sistema de pensiones, Colpensiones debe dar estricta aplicación a todas y cada una de las órdenes judiciales.

Por las razones anteriores, además de conocer a profundidad el régimen pensional, se requiere en los analistas un conocimiento adicional y específico del procedimiento que garantice el cumplimiento integral de las sentencias y también es necesario el otorgamiento de permisos especiales en los aplicativos.

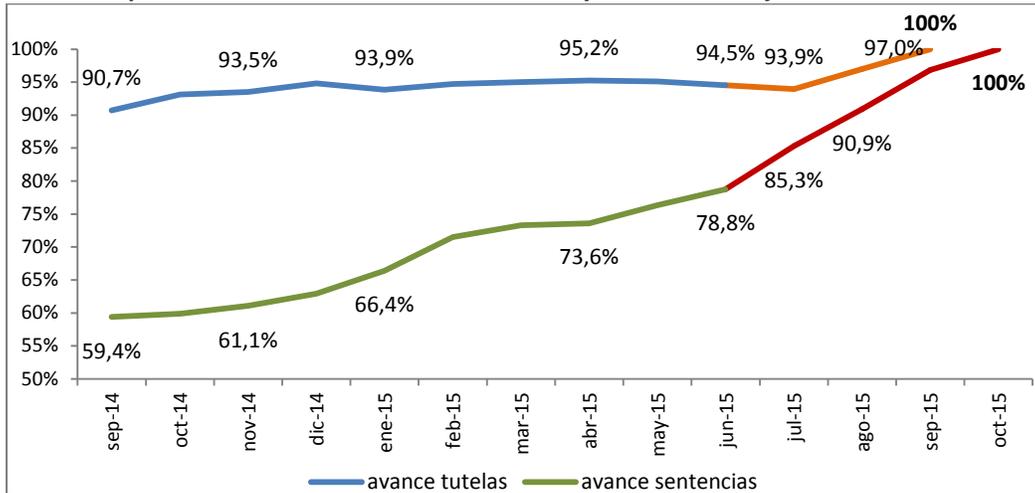
El riesgo inherente a los permisos especiales que deben otorgarse a los analistas que sustancian los actos administrativos para cumplir sentencias se ha mitigado a través de la conformación de un grupo controlado y determinado de personas altamente capacitadas, a lo que se suma una auditoría que se realiza en forma aleatoria sobre los actos administrativos con los que se cumplen estas sentencias. El incremento en el número de personas que dan cumplimiento a las sentencias, implicaría a su vez, mayor número de personas con permisos especiales, lo cual potencializaría los riesgos de corrupción, de reconocer sumas en exceso de lo ordenado por los jueces, o de no dar cumplimiento integral a las órdenes judiciales, que son las razones por las cuales Colpensiones ha previsto un modelo gradual que le permita dar cumplimiento progresivo a las sentencias judiciales, buscando garantizar a su vez la calidad de estas decisiones y mitigar los riesgos de corrupción.

Escenario 4: Este escenario muestra la evolución completa a partir del 1 de agosto de 2015 de las solicitudes mencionadas en los dos escenarios anteriores.

El orden de atención que se plantea es resolver paralelamente cada una de las solicitudes por cada concepto (tutelas, apelaciones subsidiarias a un recurso de reposición, cumplimiento de sentencias, solicitudes de prestaciones radicadas en Colpensiones y requerimientos de los entes de control relacionados con el reconocimiento de prestaciones), asignando el personal según las necesidades de atención de cada grupo.

El indicador de reconocimiento de día a día para este escenario llegaría al 100% en el mes de diciembre de 2015. En cuanto al cumplimiento de la totalidad de las tutelas, éste se daría en el mes de septiembre y el cumplimiento total de las sentencias se lograría en el mes de octubre (ver Capítulo 4 – Gráfico 7).

Capítulo 4 - Gráfico 7. Evolución tutelas y sentencias bajo el escenario 4



La atención de casos en este escenario se priorizaría tanto a las solicitudes de la H. Corte como a los entes de control y vigilancia, por lo que Colpensiones considera que este sería el modelo que mejor se ajustaría para poner al día el Régimen de Prima Media.

En los escenarios anteriores se ha planteado la atención del 100% de las solicitudes de reconocimiento radicadas ante la entidad. Sin embargo, como se ha informado a la H. Corte en los IP24¹³⁶ e IP25¹³⁷ dada la problemática que se ha tenido que enfrentar al no poder decidir de fondo algunos casos de reconocimiento, ya sea por falta de documentación no anexada por el solicitante o por no contar con la sentencia para dar cumplimiento a lo ordenado por los jueces de la República, al cierre de cada escenario se tendrán una serie de casos, que aunque se hayan realizado todas las gestiones posibles por Colpensiones, no será posible emitir una solución definitiva. Esto significa que aunque la entidad ya se encuentre totalmente estabilizada el porcentaje de avance oscilará entre el 97% y el 98%.

4.6. Solicitud de evaluar cumplimientos parciales en grado alto

En materia de atención de plazos de los casos radicados ante Colpensiones, la H. Corte en el fj. 22 del Auto 181 graduó el cumplimiento de los plazos dispuestos en el Auto 259 en cumplimiento parcial en grado medio. En virtud de las acciones adelantadas por Colpensiones, se ha pasado del 89,9% al 93.9% en el cumplimiento explicado en este documento.

Sin embargo, dado los argumentos planteados en los análisis de cumplimiento en los numerales 1, 2, 3 y 4 y los avances significativos que presenta la Administradora en la atención de las solicitudes de los distintos riesgos, Colpensiones considera pertinente solicitar muy respetuosamente a la H. Corte cambiar la calificación otorgada por esa Corporación en el Auto 181 de 2015 en el tema de atención de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales y de los

¹³⁶ Ver IP25, sección 2.4. Evolución modelo de reconocimiento, página 34.

¹³⁷ Ver IP25, sección 2.4, página 37.



recursos administrativos; de tal forma que el cumplimiento declarado como parcial en grado medio, pase a cumplimiento parcial en grado alto en la nueva evaluación que realice la H. Corte.

5. Análisis del grado de cumplimiento de tomar medidas para asegurar presupuesto, personal e infraestructura para poner al día el RPM

NOVENA MEDIDA

5.1. El presupuesto y la infraestructura sean suficiente para superar los incumplimientos declarados en esta providencia; en especial, para alcanzar prontamente la puesta al día del régimen de prima media con prestación definida

Para financiar el plan para poner al día el Régimen de Prima Media se han asignado recursos por \$231.775 millones entre los años de 2013 y 2015, los cuales son adicionales a los previstos para la normal operación de Colpensiones. La importancia de este propósito institucional se muestra en que el plan ha aumentado su participación en las asignaciones de gastos de la Administradora RPM al pasar de un 9% en 2013 a un 21% en 2015 del presupuesto total, financiado mediante la dedicación de entre el 11% y el 25% de la comisión de administración con este objetivo (ver Capítulo 5 – Cuadro 1).

**Capítulo 5 - Cuadro 1. Resumen asignación de recursos al plan de desatraso estructural del RPM
Años 2013-2015
(Cifras en Millones de \$)**

Año	Recursos Asignados para superar atrasos del RPM	Presupuesto RPM	Participación en el Total del Presupuesto RPM	Comisión de Administración	Participación respecto de la Comisión de Administración
2013	38.371	425.561	9,0%	350.057	11,0%
2014	80.449	484.934	16,6%	408.603	19,7%
2015	112.955	526.075	21,4%	449.334	25,10%
Total	231.775				

Como medida adicional a la utilizada por la H. Corte para calificar este cumplimiento, es necesario señalar que para el 2015 se asignaron \$112.955 millones adicionales que, además de mantener el personal y la infraestructura administrativa y de TI, incluyen un aumento de la capacidad operativa con 420 personas adicionales para fortalecer principalmente las áreas de Nómina, Defensa Judicial y Reconocimiento, cuya distribución se observa a continuación en el cuadro 2:

**Capítulo 4- Cuadro 2. Asignación de recursos al plan de desatraso estructural del RPM
Año 2015
(Cifras en Millones de \$)**

Concepto	Asignación proyectada 2015
Personal en misión	94.065
Gastos Administrativos (Apoyo logísticos y servicios públicos)	7.086
Alquiler y arrendamientos(Equipos de cómputo, cableado y conectividad)	5.451
Defensa Judicial	6.353
Total	112.955

Estos gastos se han financiado con la comisión de administración del RPM que consiste en asignar \$1.09 de cada \$16 que aporta el trabajador; estos recursos son destinados para el funcionamiento, operación y gastos de inversión de la entidad. Son los mismos recursos que recibía la antigua administradora dado que en el tránsito de ISS a Colpensiones las fuentes de financiamiento para la Administración del RPM no fueron modificadas, por lo tanto Colpensiones no ha recibido recursos diferentes para financiar su operación a esta comisión de administración.

Por lo tanto, la entidad en ningún momento ha contado con una restricción para asignar gastos a este plan por falta de recursos (aprobados por la Junta Directiva, conformada por los Ministerios de Trabajo, de Hacienda, y de la Presidencia de la República); gran parte de las limitaciones para lograr mayores ampliaciones de capacidad han provenido de dificultades relacionadas con la falta de capacidad de los sistemas de información heredados y la ausencia de oferta laboral de personal experto en los temas de reconocimiento.

En términos de eficiencia, es importante señalar que Colpensiones en 2 años y 10 meses ha tomado 1.205.396 decisiones, mientras que el ISS en su mejor año resolvió 251.644 expedientes, es decir una productividad de 4,8 veces con los mismos recursos, por lo que se le han ahorrado al Estado dos presupuestos anuales.

Como contraparte del gasto en la Administradora, es importante analizar que los logros y avances del plan han significado mayores gastos y recursos de los fondos Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) para el pago de las obligaciones pensionales. En este sentido el esfuerzo financiero del Estado se ha reflejado en el pago de retroactivos por valor de \$4.6 billones entre enero de 2013 y junio de 2015, lo que significa un promedio de \$1.8 billones por año, es decir un 63% más que lo pagado en el año 2011 por el ISS (ver Capítulo 5 - Cuadro 3). Así mismo, durante este período se han incorporado a la nómina 244.044 pensionados nuevos e indemnizado a 192.464 afiliados.

Capítulo 5 - Cuadro 3. Proyecciones presupuestales Administradora del RPM

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (*)
Pagos Pensiones y Jubilaciones (Millones de \$)	11.486.014	12.956.012	14.409.166	16.016.049	18.002.678	9.429.971
Retroactivos (Millones de \$)	847.087	1.155.034	1.034.305	1.361.161	1.980.272	1.293.911
Pensionados totales (Número)	924.689	975.201	1.011.104	1.099.596	1.162.659	1.192.426
Pensionados Nuevos (Número)	89.242	69.957	63.353	112.061	88.303	43.680
Indemnizados (Número)	41.162	44.301	66.768	79.900	67.882	44.682

(*) A junio 30

El único punto que tiene pendiente la financiación total es el pago de las costas judiciales del ISS para lo cual se han solicitado los recursos necesarios al Ministerio de Hacienda, con el cual se vienen adelantado conversaciones sobre la mejor forma de transferir estos recursos dado que si Colpensiones asume directamente esta obligación significaría la pérdida total del patrimonio institucional y la desfinanciación para el funcionamiento y operación de la entidad.

5.2. El personal sea suficiente para superar los incumplimientos declarados en esta providencia; en especial para alcanzar prontamente la puesta el día del Régimen de Prima Media con prestación definida

Desde la puesta en marcha del Plan de Acción¹³⁸ para corregir el atraso estructural del Régimen de Prima Media y en cumplimiento de las posteriores órdenes proferidas por la H. Corte Constitucional en los Autos 110 y 320 de 2013 y 259 de 2014, Colpensiones ha realizado todos los esfuerzos para ampliar su capacidad operativa en cuanto a Talento Humano se refiere.

Producto de estos esfuerzos, la Junta Directiva ha aprobado 1.950 trabajadores en misión y han sido contratados 1.743, presentando un porcentaje de contratación de 89%. Una medida adicional, implementada en el 2015 (recordemos que la H. Corte evaluó el cumplimiento de esta orden con base en datos de diciembre 2014), es la aprobación por parte de la Junta Directiva frente a una solicitud presentada por la entidad y se presidente, de 420 de los 1.950 al finalizar el mes de mayo de 2015¹³⁹, y de éstos han sido contratados 273 trabajadores en misión a 31 de julio de 2015, es decir, el 65% del cupo aprobado en apenas dos meses.

Ahora bien, estos esfuerzos se han concentrado en dos frentes, el primero, en la solicitud de aprobación por parte de la Junta Directiva para asegurar los recursos necesarios con el fin de ampliar el cupo de trabajadores en misión donde fuere necesario, especialmente para las áreas con cumplimiento directo de las órdenes emitidas por la H. Corte y el segundo, en adoptar las estrategias necesarias para adelantar de manera efectiva y eficiente los procesos de reclutamiento, selección y contratación del personal.

Frente a las estrategias estructuradas para contar con el suficiente número de candidatos para atender los diferentes procesos misionales de la empresa, con el perfil requerido en conocimiento o experiencia en las diferentes temáticas que enmarcan el Régimen de Prima Media, dadas las limitaciones que presenta el mercado laboral en estas, y con el propósito de fortalecer los procesos de reclutamiento, selección y contratación del personal en misión, están: (i) gestión de la empresa de servicios temporales, (ii) traslado temporal de trabajadores oficiales y reubicación de trabajadores en misión a las dependencias misionales de Colpensiones, (iii) establecimiento de una política de incentivos, (iv) implementación de jornadas de capacitación y, (iv) estructuración de los Programas de Formación – Semilleros.

Específicamente sobre la estrategia de los programas de formación, a 31 de julio Colpensiones ha adelantado siete semilleros que han contado con la participación de 930 profesionales, de los cuales se han contratado a la fecha como trabajadores en misión 402. Gracias a este trabajo la Gerencia Nacional de Reconocimiento ha podido cubrir 253 cupos vacantes de trabajadores en misión, la Gerencia Nacional de Nómina 23, Gerencia Nacional de Defensa Judicial 41 y la Gerencia Nacional de Operaciones 26.

El diseño de la “Estrategia Semillero” ha buscado formar talentos en temáticas propias de la gestión de Colpensiones, permitiendo ofrecer al mercado laboral la existencia de profesionales

¹³⁸ Ver Informe de seguimiento a plan de acción a 30 de junio de 2013, páginas 70 y s.s.

¹³⁹ Junta Directiva del 27 de mayo de 2015.

con conocimientos en el objeto misional de la empresa, y así, facilitando la atracción de personal calificado para la provisión de cupos de trabajadores en misión, obteniendo mejora en los resultados en términos de competencias técnicas, productividad, adaptación a los puestos de trabajo, manejo de herramientas tecnológicas y en el desempeño profesional.

Fue así como, para llevar a cabo la estrategia se adelantaron las siguientes líneas de acción:

1. Identificación de Universidades con Facultades cuyas carreras se relacionan con las temáticas desarrolladas en los Semilleros.
2. A través de las Facultades de las Universidades contactadas, se hizo la recepción de candidatos para ser reclutados y formarlos en el “Semillero en Régimen de Prima Media con Prestación Definida y sustanciación jurídica en este Régimen”. Adicionalmente se generaron alianzas con las Agencias y Bolsas de Empleo, para el mismo fin. Producto de este ejercicio, se hizo el levantamiento de una base de datos de candidatos reclutados.

6. La reestructuración como una de las medidas más importantes para asegurar e institucionalizar eficiencia y calidad, y enfrentar nuevos retos de la entidad

Como medida última para garantizar la calidad y la eficiencia en las decisiones se presenta a la H. Corte la reestructuración de la entidad. Como es bien sabido por la H. Corte, para lograr resolver las solicitudes que en el ISS estaban atrasadas, algunas por varios años, fue necesario diseñar planes de choque, especialmente de personal. Estos planes de choque tuvieron que ser muy bien diseñados para garantizar que se seleccionara el mejor personal con conocimiento del Régimen de Prima Media, con el fin de resolver rápidamente estos atrasos, pero con la calidad necesaria. Además, fue necesario implementar acciones de calidad de manera paralela a los avances en cantidad de resoluciones con el propósito de eliminar los atrasos.

La entidad hubiese podido detenerse y revisar su estructura antes de empezar a resolver estos atrasos, que, como se ha reportado, fueron más grandes de los esperados, lo mismo que las solicitudes que radican los ciudadanos en la entidad; sin embargo esto no era posible. Por ello se decidió empezar a resolver pero se desarrollaron paralelamente más de 25 acciones de calidad.

A continuación se presenta la propuesta de reestructuración a través de la cual se busca asegurar la calidad de las decisiones.

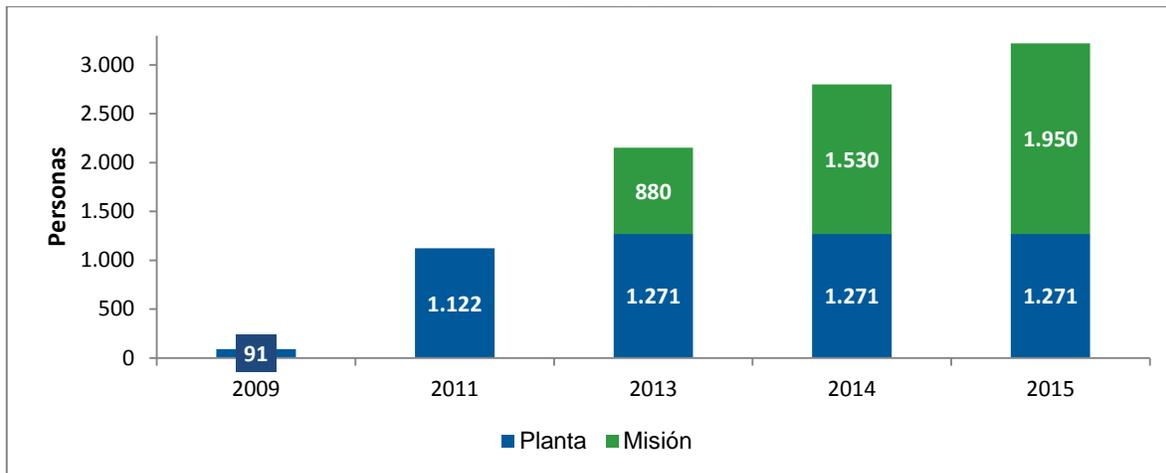
Colpensiones asumió grandes retos, y la primer tarea, la de resolver los atrasos del Régimen de Prima Media, la enfrentó con una herencia grande, incierta en volumen, y con información de mala calidad. Es importante aquí recordar que una de las dos principales razones por las cuales el Estado colombiano decidió crear la nueva administradora del Régimen de Prima Media, fue la ineficiencia administrativa y operativa que se reflejaba en enormes atrasos en la solución de solicitudes prestacionales¹⁴⁰. Por su parte, en la Sentencia C-376 de 2008 de la H. Corte Constitucional se comprende que la reorganización institucional del Régimen de Prima Media (Creación de Colpensiones y UGPP y liquidación del ISS, CAJANAL Y CAPRECOM), obedeció al objetivo y meta del plan nacional de desarrollo de hacer eficiente la administración del régimen de prima media¹⁴¹.

Así entonces, Colpensiones recibió, por un lado, un número incierto de solicitudes atrasadas en el ISS; fueron más de 347 mil solicitudes, superando ampliamente la cifra que el ISS había reportado inicialmente de 80 mil solicitudes. Por otro lado, debido a las expectativas generadas por la creación de esta nueva entidad, mientras en el ISS se radicaban mensualmente 20 mil solicitudes en promedio, en Colpensiones se radican actualmente en promedio 32 mil -incluso en septiembre de 2014 fueron radicas 45 mil solicitudes-. Es decir, grandes e inciertos volúmenes que la entidad debe resolver en tiempo récord. Para esto, fue necesario generar planes de choque, especialmente en la contratación de personal, tal y como lo muestra el siguiente gráfico (ver Capítulo 6 – Gráfico 1).

¹⁴⁰ Ley 1151 de 2007, o Ley del Plan de Desarrollo 2007 -2010. La otra razón, sobre la cual Colpensiones también ha estado trabajando, se refiere a las situaciones de corrupción evidenciadas en el sistema pensional colombiano.

¹⁴¹ Sobre esto ver numeral 4.6.2 de la Sentencia C-376 de 2008, esto habiendo evidenciado la dispersión informática y administrativa que habían generado problemas de ineficiencia y tolerado la corrupción, así como la ineficiencia en el proceso de reconocimiento de pensiones y la ineficacia comprobada en las estructuras administrativas.

**Capítulo 6 - Gráfico 1. Evolución del personal de planta y en misión de Colpensiones
2009 - 2015**



Sin embargo, estos planes de choque generaron otros retos para la entidad. El más importante ha sido seleccionar el personal adecuado para garantizar que las soluciones a las solicitudes de los ciudadanos se resuelvan rápidamente, pero con la calidad suficiente.

De hecho, como se dijo arriba, la entidad, frente a estos grandes volúmenes, habría podido detenerse, adecuarse a los grandes volúmenes para garantizar la plena calidad, y luego empezar a resolver. Colpensiones es consciente que esto no era posible, así que en la medida que resolvía las solicitudes fue desarrollando acciones para mejorar la calidad en las decisiones. Desde un inicio, la entidad ha desarrollado más de 25 acciones clave para garantizar la calidad de las decisiones, entre las que se destacan: recepción de documentos adicionales, campaña de historia laboral, segundo revisor, mejora de la trazabilidad de las decisiones, mesas técnicas con la Procuraduría General de la Nación - PGN y la Defensoría del Pueblo, junto con la revisión de la tecnología. La mayoría de estas acciones fueron reportadas en los IPs 5 a 12¹⁴² y en el informe especial de calidad presentado a la H. Corte en agosto de 2014.

Colpensiones es consciente de que se deben institucionalizar estas acciones y revisar la planta de la entidad para continuar resolviendo los volúmenes de solicitudes que recibe la entidad, con la calidad suficiente. Esta decisión fue tomada desde el año pasado. En abril de 2014, la H. Corte Constitucional solicitó mediante el Auto 113 de 2014 a Colpensiones “contrastar las fallas del ISS con las correcciones efectuadas por la nueva administradora del régimen de prima media para superarlas, y señalar aquellas que persistan”¹⁴³. Colpensiones, en respuesta a este auto, afirmó a la H. Corte que ya la entidad llevaba más de un año y medio operando, que ya tenía lecciones aprendidas, y que para garantizar resolver la cantidad de solicitudes con la calidad necesaria era importante reestructurar a la entidad¹⁴⁴.

¹⁴² Ver IP5, secciones 3.6 y 8.1; IP6, sección 3.8; IP7, sección 4; IP8, sección 4; IP9, sección 4; IP10, sección 4; IP11, sección 3 e IP12, sección 3.

¹⁴³ Auto 113 de 2014, fj. 5, página 3.

¹⁴⁴ Informe especial de cumplimiento al Auto 113 de 2014 presentado a la Honorable Corte Constitucional, página 130, junio de 2014.

Es así como en agosto de 2014, la H. Corte Constitucional exhorta al Presidente de Colpensiones para que “realice [...] las gestiones y solicitudes procedentes para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones de modo que se superen de forma permanente las fallas detectadas...”. Y solicita a la “Presidencia de la República, Junta Directiva de Colpensiones, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Función Pública para que impulsen y adopten las medidas necesarias para adecuar la capacidad operativa de Colpensiones, de conformidad con la demanda de los usuarios”.¹⁴⁵

De esta manera, fue planteada la ruta para el proceso de reestructuración de la entidad¹⁴⁶, asunto que se origina como respuesta de fondo a la falla estructural del RPM y a las problemáticas de operación detectadas institucionalmente.

Inclusive antes de culminar el estudio de reestructuración, se continuaron desarrollando acciones con el fin de buscar mejorar la calidad de las decisiones sin generar atrasos. Por ejemplo tal como como se mencionó previamente, fue diseñado un modelo de operación que busca ampliar el número de personas que firman los actos administrativos que atienden las solicitudes prestacionales, con el fin de asegurar la calidad en razón a que quien suscribe tiene la posibilidad real de revisar las resoluciones. Este modelo que se encuentra en su fase de desarrollo, dados los ajustes en los aplicativos, también está siendo objeto de evaluación por parte de los consultores externos que adelantan el proceso de reestructuración, con el fin de (i) que los nuevos procesos y procedimientos se ajusten al modelo descrito, y (ii) determinar las modificaciones que se requieren en la nueva estructura de la entidad para aplicar el modelo de varias personas suscribiendo los actos administrativos de reconocimiento.

Para la reestructuración la entidad comenzó con la revisión del marco estratégico de Colpensiones entre los meses de septiembre y noviembre de 2014¹⁴⁷. Como resultado fueron actualizados la visión, misión y valores de la empresa, y se integraron 4 lineamientos y 13 estrategias institucionales, constituyendo así el nuevo marco estratégico de Colpensiones a 2018. En el siguiente gráfico se presentan los contenidos del nuevo marco estratégico de la entidad¹⁴⁸.

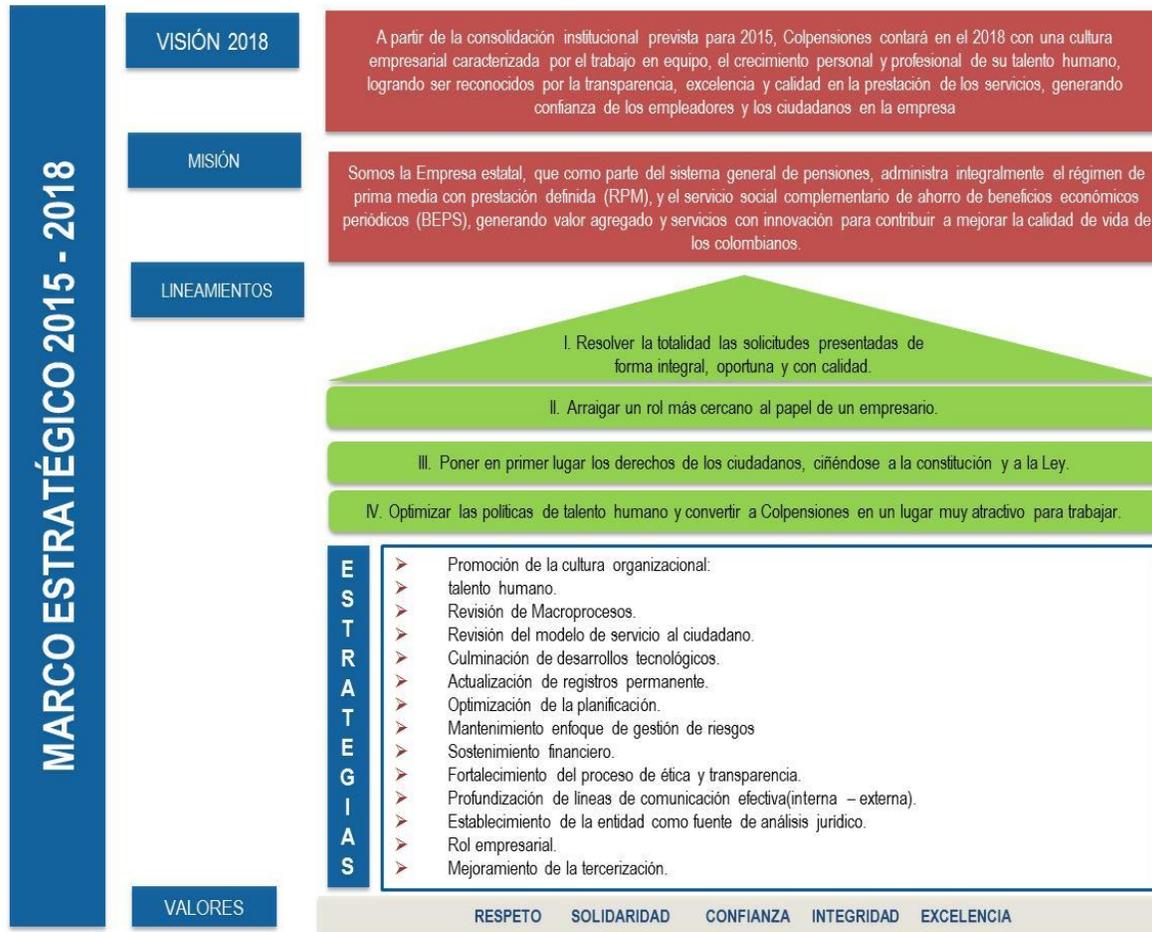
¹⁴⁵ Auto 259 de 2014, partes resolutive numerales 8 y 9, página 52.

¹⁴⁶ El proceso de Reestructuración de Colpensiones viene siendo informado a la H. Corte Constitucional desde el Informe Periódico (IP) No. 17, en la sección 3.4 denominada como Reorganización Institucional.

¹⁴⁷ Al respecto en el Anexo - Soporte operativo del Proceso de Reestructuración de Colpensiones – se puede consultar el detalle de los contratos sostenidos para el desarrollo del Proceso de Reestructuración.

¹⁴⁸ El nuevo marco estratégico de Colpensiones se soportó en el producto entregado como parte del Contrato AO 259 de 2014. Por su parte, al Vicepresidencia de Planeación y Riesgos con el apoyo de la Presidencia de Colpensiones viene socializando desde marzo de 2015 por cada una de las áreas de la entidad, incluyendo las regionales, los contenidos y alcance del nuevo marco estratégico.

Capítulo 6 - Gráfico 2. Marco estratégico de Colpensiones 2015 – 2018



La misión ajustada de Colpensiones busca, por un lado, cumplir las funciones legales encomendadas, de manera oportuna, y con la calidad suficiente. Por esto, en las 13 estrategias presentadas en el gráfico 2 se encuentran la revisión de macroprocesos, la promoción de la cultura organizacional, y la revisión del servicio al ciudadano, con el fin de garantizar la calidad en los procesos y en la atención a los ciudadanos.

Ahora bien, la entidad fue creada para ir más allá de eliminar los atrasos del Régimen de Prima Media y operar mejor que el ISS, en esa línea los resultados ya lo demuestran: la entidad se encuentra muy cerca de estar completamente al día, y las solicitudes que ha resuelto en dos años y diez meses Colpensiones, el ISS lo habría resuelto en cinco años. Se busca también, ofrecer servicios con valor agregado, es decir que se basen en iniciativas de innovación. En ese contexto, Colpensiones se establece como una empresa que ofrece servicios con valor agregado, basados en la lógica de procesos y la tecnología, y el desarrollo de nuevos productos orientados a los ciudadanos y empleadores.

La visión actualizada de Colpensiones, de otro lado, parte de llegar a la etapa de consolidación institucional de la empresa, la cual consiste esencialmente en no tener atraso en la respuesta de las solicitudes de prestaciones económicas de los ciudadanos y responder con calidad las solicitudes. En ese escenario, y alineada con la misión actualizada, se integran aspectos como la promoción de la cultura empresarial y el fortalecimiento del talento humano, lo cual soporta la transparencia (confianza), calidad (eficiencia y excelencia) e innovación.

Con el nuevo marco estratégico de Colpensiones, fue contratado en diciembre de 2014 mediante concurso público un equipo consultor externo, conformado por profesionales expertos en ajustes institucionales de carácter público, siendo el propósito de formular el Estudio Técnico soporte de la reestructuración de Colpensiones¹⁴⁹.

La primera etapa consistió en la elaboración de un diagnóstico integral de la entidad, dando como resultado una serie de aspectos clave susceptibles de ser mejorados, tales como: (i) fortalecer la gestión por procesos, (ii) potencializar el servicio al ciudadano, (iii) optimizar el modelo operativo, (iv) alinear la organización de una manera estratégica, v) enfatizar la gestión comercial y auto sostenibilidad, y (vi) buscar competitividad del talento humano.

Así las cosas, actualmente Colpensiones, después de un arduo proceso de trabajo técnico que ha integrado a todas las áreas de la entidad, liderado por la Presidencia de la misma, y con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), cuenta con una Propuesta Técnica de Reestructuración, la cual incluye un nuevo mapa de procesos, y una nueva estructura organizacional¹⁵⁰ y de planta de personal. Cabe mencionar que la propuesta técnica en cuanto al impacto financiero es a costo cero, es decir que con los mismos recursos con los que actualmente opera Colpensiones serán efectuados los cambios.

En este contexto, se determinó como soporte de la mencionada propuesta los siguientes ejes técnicos: (i) transparencia, (ii) eficiencia, e (iii) innovación.

Bajo la óptica de dichos ejes se proyecta que la reestructuración conlleve a: (i) mitigar el riesgo de corrupción; (ii) producir registros confiables y actualizados, lo cual ubica ahora en el centro de la empresa a la historia laboral, siendo el propósito anticiparse a la solicitud de la prestación económica por parte de la ciudadanía, lo cual incluye la profundización de la asesoría brindada por Colpensiones para la revisión permanente, actualización y corrección de la historia laboral de cada usuario, en pro de la construcción de la cultura de corresponsabilidad entre los ciudadanos, empleadores y la entidad que contribuya al aseguramiento social; y (iii) asumir nuevos roles y retos que permitan el desarrollo de servicios con valor agregado.

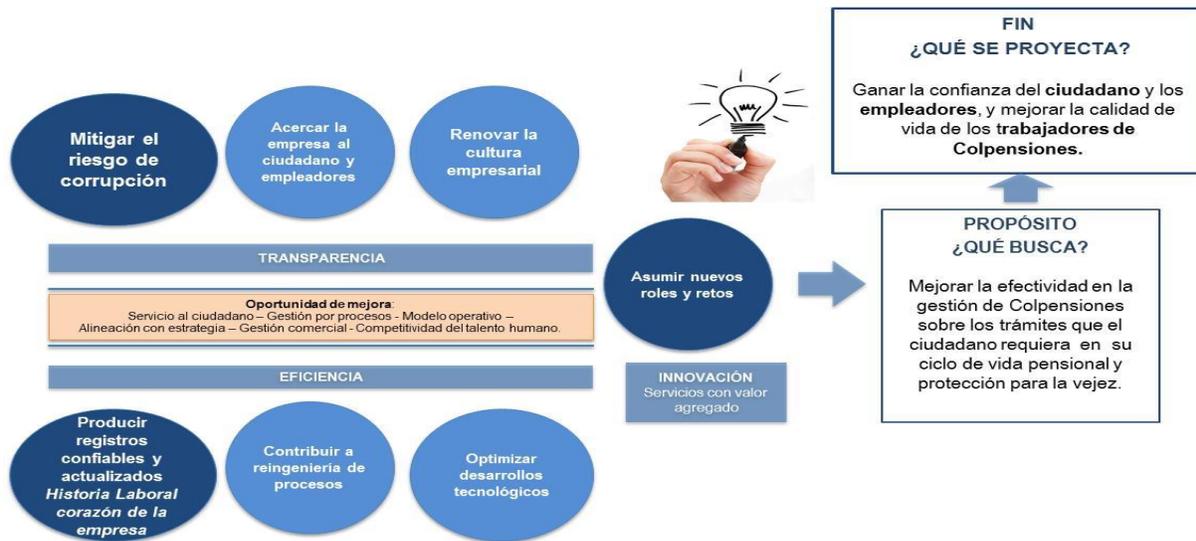
¹⁴⁹ Debe señalarse que el concepto acogido al interior de Colpensiones es el de reorganización institucional, y no el de reestructuración. Sin embargo, en la práctica se trata de lograr ajustar la estructura y la planta a los retos actuales y futuros de la empresa, desde una perspectiva integral que incluya gestión del cambio.

¹⁵⁰ Al respecto en el Anexo 15 - Soporte operativo del Proceso de Reestructuración de Colpensiones – se puede consultar el comparativo entre el número de procesos actuales y el número de procesos propuesto, así como el número de áreas actuales y el número de áreas propuestas en el marco de la Reestructuración de Colpensiones.

De esta manera, el propósito de la reestructuración consiste en mejorar la efectividad en la gestión de Colpensiones sobre los trámites que el ciudadano requiera en su ciclo de vida pensional y protección para la vejez; siendo su fin ganar la confianza del ciudadano y los empleadores, y mejorar la calidad de vida de los trabajadores de Colpensiones.

A continuación se presenta gráficamente el soporte técnico de la reestructuración de Colpensiones.

Capítulo 6 - Gráfico 3. Soporte técnico de la Reestructuración de Colpensiones



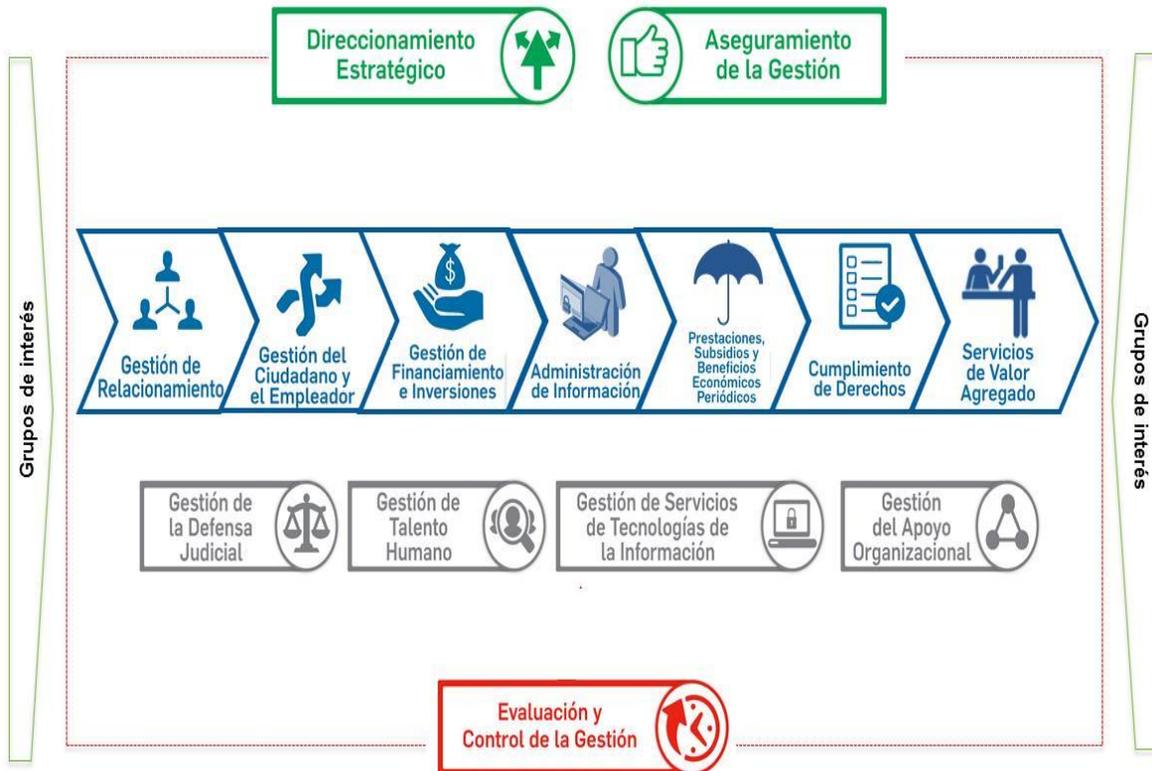
Por su parte, para la formulación del mapa de procesos, la estructura organizacional y la planta de personal se tomaron en cuenta las siguientes premisas:

- Estructurar y fortalecer los procesos que permitan acentuar la orientación y atención al ciudadano y empleador, y demás grupos de interés, generando servicios de valor agregado (innovación). Ello implica flexibilizar la entidad para la creación de productos complementarios.
- Fortalecer los procesos de evaluación y control de la gestión (énfasis en corrupción y fraude). Para ello se propone la creación de un área encargada de la seguridad de la información y el riesgo de fraude, basada en un proceso específico de control rutinario de la operación.
- Buscar que el centro de la entidad sea la *historia laboral*, pues es el insumo principal para determinar el derecho de una prestación económica, por tanto se hace necesario volcar el corazón de la empresa hacia la administración de la información.
- Agrupar procesos y crear vicepresidencias que busquen que existan líderes de procesos.

- e. Motivar la construcción de una cultura organizacional basada en una perspectiva empresarial (comercial) y en la promoción del talento humano.

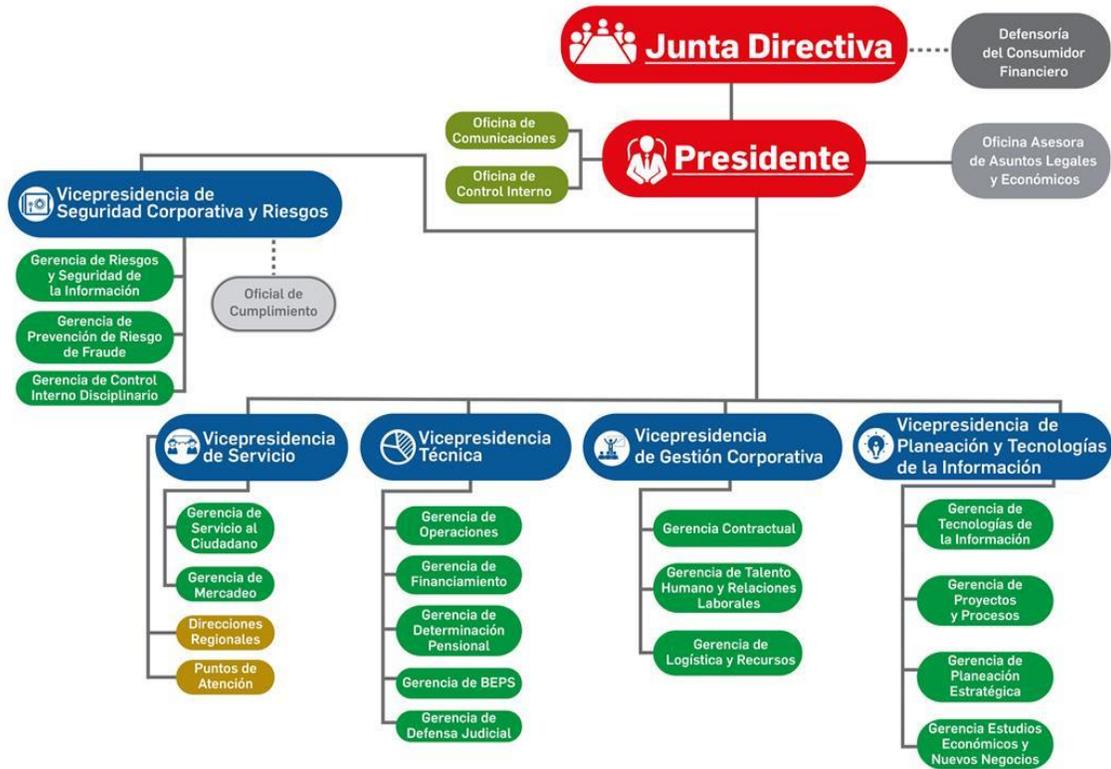
Así entonces, en los siguientes gráficos se presenta respectivamente: (i) nuevo mapa de procesos de Colpensiones (propuesta), (ii) nueva estructura organizacional de Colpensiones (propuesta), y (iii) la planta de personal proyectada.

Capítulo 6 - Gráfico 4. Nuevo mapa de procesos de Colpensiones – propuesta

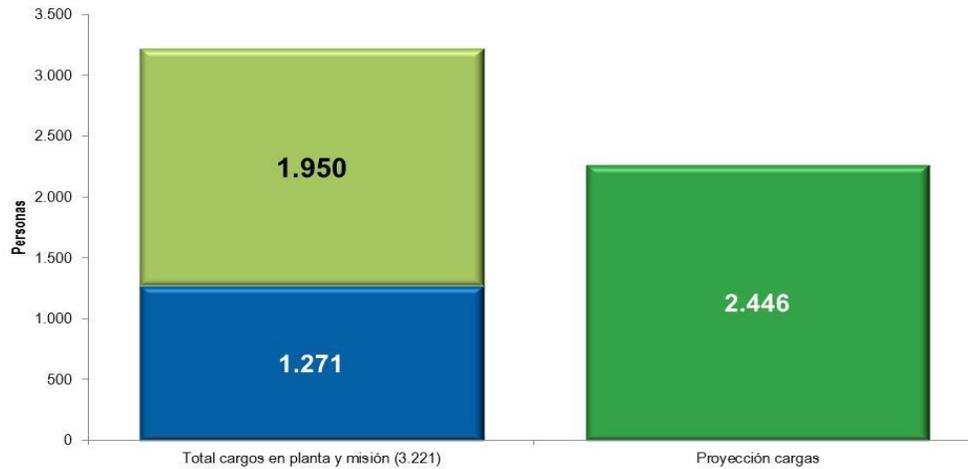


MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
 DIRECCIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
 VIGILADO

Capítulo 6 - Gráfico 5. Nueva estructura organizacional de Colpensiones – propuesta



Capítulo 6 - Gráfico 6. Nueva estructura organizacional de Colpensiones – propuesta



Por último, cabe mencionar que la propuesta de reestructuración de Colpensiones debe socializarse a la Junta Directiva de la entidad, quien tiene la potestad de aprobar o desaprobar la propuesta descrita; así mismo debe obtenerse la viabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda. Dada la importancia de los cambios a efectuarse, la



propuesta ya fue presentada a la Ministra de la Presidencia de la República¹⁵¹ y será expuesta a la H. Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia; todo lo anterior se proyecta realizar entre los meses de septiembre y octubre del presente año.

¹⁵¹ Reunión realizada el 18 de agosto de 2015 entre la Dra. María Lorena Gutiérrez, Ministra de Presidencia; Dr. José Miguel De La Calle, Director del equipo externo de la Reestructuración de Colpensiones; y el Dr. Mauricio Olivera González, Presidente de Colpensiones.

A continuación se listan los anexos citados en el documento, los cuales se encuentran adjuntos a este informe en formato digital (CD).

- Anexo 1. Circular interna Ley 1123 de 2007
- Anexo 2. Convenio Colpensiones - Consejo Superior de la Judicatura
- Anexo 3. Boletín Jurídico de la Seguridad Social. Pensiones y BEPS
- Anexo 4. Ajuste del proceso de decisión de Auxilios Funerarios
- Anexo 5. Circular cumplimiento integral de sentencias
- Anexo 6. Inversión realizada en los diferentes canales entre enero y agosto de 2015
- Anexo 7. Reporte de mensajes enviados a afiliados durante el mes de agosto de 2015 confirmando el registro exitosos del aporte a pensión
- Anexo 8. Oficio BZ 2014_9026837
- Anexo 9. Acta Reunión de Seguimiento – Colpensiones – ISS en L. (02 de octubre y 23 de octubre de 2014)
- Anexo 10. Precedente judicial aplicado en Colpensiones
- Anexo 11. Respuesta solicitud de apoyo técnico e información por parte de la OISS
- Anexo 12. Convenio suscrito entre Colpensiones y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
- Anexo 13. Informe presentado a la Procuraduría General de la Nación – Febrero 2015
- Anexo 14. Informe presentado a la Procuraduría General de la Nación – Mayo 2015
- Anexo 15. Soporte operativo del Proceso de Reestructuración de Colpensiones