

Bogotá, noviembre 26 de 2013

Honorable Magistrado
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Sala Novena de Revisión
Corte Constitucional
Ciudad



Asunto: T 3 · 297 · 521
Informe parcial sobre la entrega de parte del ISS en L. a Colpensiones de expedientes y solicitudes pendientes de decisión que afectan el cumplimiento de las órdenes impartidas por la H. Corte Constitucional. Estado de las cosas en cuanto al traspaso de expedientes del ISS en L. a Colpensiones, cuatro meses después del pronunciamiento de la H. Corte Constitucional por medio del Auto 110 de 2013, y a un mes de vencerse el plazo para que culmine la suspensión de las sanciones por desacato en contra del ISS en L. y Colpensiones.

Cordial saludo,

Previo a presentar el informe periódico número 5 (IP5), que contiene el avance correspondiente al mes de noviembre, Colpensiones considera oportuno manifestar a la Honorable Corte Constitucional cual ha sido el comportamiento que hasta el momento ha tenido la entrega por parte del ISS en L. a Colpensiones de expedientes y solicitudes pendientes de decisión, toda vez que esta situación afecta el cumplimiento de las órdenes impartidas por la H. Corte Constitucional que buscan proteger los derechos de las personas en especial estado de vulnerabilidad.

En este informe parcial Colpensiones reporta, por un lado, los incrementos de los expedientes que el ISS en L. le ha entregado para reconocimiento y las decisiones que Colpensiones ha tomado para responder a estos expedientes adicionales, y, por otro, la incertidumbre que existe sobre el universo total de expedientes que el ISS en L. está consolidando para entregarle a Colpensiones. Tal y como lo muestra este informe, dentro de este universo total se encuentran expedientes relacionados con tutelas, con sentencias y otras prestaciones pensionales. Finalmente, el informe reporta sentencias que Colpensiones está encontrando dentro de los expedientes ya entregados por el ISS en L., pero que esta entidad no había reportado.

I. El incremento de expedientes que se han trasladado a Colpensiones con trámites pensionales pendientes por decidir.

Como ya se ha mencionado, el número de expedientes entregados por parte del ISS en L. a Colpensiones, a partir de los datos tomados por la H. Corte que correspondieron al plan de acción

que se señala en el párrafo 7.6.1. del Auto 110 del 5 de junio de 2013¹, ha tenido un incremento significativo en los meses siguientes a esta fecha.

En ese sentido, es importante retomar los informes anteriores presentados a la Corte. En el *"Informe de cumplimiento al 26 de agosto de 2013"* Colpensiones reportó que contaba con un número total de 268.251 expedientes, pero que para la toma de decisiones para resolver las ordenes de la Corte suponía que iba a recibir 40.000 expedientes más por parte del ISS en L. y, bajo este supuesto, propuso a la Junta Directiva de la entidad contratar 320 personas más, y ampliar su infraestructura física y tecnológica². Luego, en el IP2, presentado a la Corte en septiembre 4, el número total de expedientes entregados por el ISS en L. a Colpensiones ya alcanzaba los 308.419³, y en el IP3, presentado a la Corte en octubre 5, el universo total de expedientes recibidos ascendió a 313.664⁴. Esto quiere decir que Colpensiones en octubre 5 ya había recibido cerca de 5 mil expedientes adicionales, por encima de los 308 mil para los cuales decidió ampliar el personal y la infraestructura física y tecnológica para resolverlos⁵.

De todas estas solicitudes pensionales, algunas ya se habían resuelto por Colpensiones, pero quedaban otras pendientes por resolver. Este es el aspecto que se considera es el que interesa a la H. Corte, ya que ahí se condensa la protección de las personas a quienes se les han vulnerado sus derechos pensionales. Así, se pasó de 98.967 expedientes que estaban pendientes por resolver a mayo 31, a 140.738 en agosto 31 y, a 189.894 en septiembre 30. Esto permite evidenciar que el incremento de solicitudes pendientes entre mayo 31 y septiembre 30, fue de 91,9%, es decir, en ese lapso de 4 meses se incrementó casi el doble de solicitudes sobre las cuales Colpensiones tiene que entrar a resolver una petición de prestación pensional (ver cuadro anexo).

De esas peticiones pendientes, es importante resaltar el comportamiento, en cifras, de los grupos prioritarios de atención que determinó la H. Corte. En el GP1, se pasó de 28.215 en mayo 31 a 48.977 en septiembre 30; en el GP2, en los mismos periodos que se comparan, se pasó de 9.148 a 12.148; en el GP3 de 12.650 a 16.749, y en el GP4, de 48.954 a 112.020.

Adicionalmente, la evolución de los sub-grupos dentro de cada uno de los cuatro grupos sugeridos por la H Corte también presenta variaciones importantes y disímiles. Por ejemplo, mientras el total de las solicitudes por resolver aumentó en 91.9%, las correspondientes al GP1 aumentaron en 73,6%, y dentro de este GP1 las peticiones de personas mayores de 74 años aumentaron en 131,3%, y las de invalidez en 184,8%, mientras que las relacionadas con solicitudes de pensión de las personas que cotizaron durante los últimos tres meses entre 1 y 1,5 salarios mínimos aumentó en 46,6%. Esto implica para Colpensiones recomponer los subgrupos de trabajo dependiendo de

¹ Para proferir el Auto 110 la Corte analiza el informe que Colpensiones presenta a la Defensoría del Pueblo en febrero de 2013, que se basa en un universo de 216.000 expedientes.

² "Informe de Cumplimiento al 26 de agosto de 2013", páginas 5 a 7.

³ IP2, página 21.

⁴ IP3, página 6.

⁵ En el IP4, página 10, Colpensiones informa a la Corte que los recursos son limitados en el corto plazo. En este sentido, contratar más personal y/o ampliar la infraestructura no tendría un impacto inmediato en la capacidad de Colpensiones para resolver más solicitudes pensionales, dadas las curvas de aprendizaje y adaptación del personal que ingresaría.

las magnitudes en que aumenten las peticiones en cada uno de los subgrupos para lograr las metas.

II. La incertidumbre del ISS en L. sobre expedientes pendientes por decisión que aún no se han entregado a Colpensiones.

Tal como se dijo anteriormente, que es armónico con lo dicho en el IP2, IP3 e IP4 que presentó Colpensiones y, en el plan de acción del ISS en L. presentado en octubre a la H. Corte, ha habido un incremento significativo de expedientes que debe atender Colpensiones, situación que, incluso como lo manifiesta el ISS en L., en el informe precitado, puede aumentarse en un número que aún no resulta concreto.

En tal sentido en el Capítulo II, Antecedentes, el ISS en L., manifiesta en su informe *“Para el caso del ISS en Liquidación, a la Sala de Revisión, como expresamente lo señala el Auto 202, le preocupan las siguientes situaciones: a) La inexistencia de un inventario consolidado de expedientes prestacionales pendientes de traslado a COLPENSIONES; (...) d) La incertidumbre sobre el eventual descubrimiento de solicitudes pensionales sin contestar, las que incrementarían el volumen de trámites pendientes de entrega de los distintos grupos de prioridad.”*⁶

Dicho de esta manera, resulta entonces ya probable a estas alturas precisar a la H. Corte cómo se define ese universo de incertidumbre y de que mundos puede estar compuesto.

Un primer mundo es el que corresponde a todas aquellas peticiones que los ciudadanos a diario dan a conocer a Colpensiones o cuando un juez notifica una decisión, que consisten en solicitudes que en algún momento habían radicado ante el ISS. Dentro de estas peticiones se encuentran solicitudes de prestaciones pensionales (pensión de vejez, invalidez, sobrevivientes, auxilios funerarios, correcciones de historia laboral, indemnización sustitutiva, recursos, etc.), solicitudes de cumplimiento de tutelas y sentencias. Todo este mundo de peticiones, entiende Colpensiones, no fueron clasificadas por el ISS como pendientes, por lo cual el ISS en L., tampoco tenía conocimiento de estas situaciones, de tal suerte que la liquidadora ha ido conociendo de este mundo en la medida en que un ciudadano se acerca a una oficina de Colpensiones e indica que hay una solicitud pendiente y, que Colpensiones, para responder al ciudadano luego de verificar sus bases de datos, encuentra que no existe el expediente pensional y entonces procede a solicitarlo al ISS en L., momento en el cual esta entidad inicia su búsqueda para su alistamiento y la respectiva entrega formal.

De este primer mundo Colpensiones ya ha identificado, después del proceso de validación y depuración, y ha solicitado al ISS en L. tres grupos de expedientes. En primer lugar 24.762 expedientes correspondientes a tutelas⁷. En segundo lugar, 4.695 expedientes necesarios para

⁶ Plan de acción complementario a las funciones que el ISS ha venido desarrollando en la transición ISS - Colpensiones, cuarto informe de avances al auto 110 de 2013, Octubre 10 de 2013, Página 5.

⁷ Tal y como se reportó en el IP4 (capítulo 6, sección 6.1, páginas 47 a 53), dentro del universo de tutelas por resolver Colpensiones informó que era necesario depurar y clasificar 1.177 tutelas provenientes del ISS (Represa del ISS sin clasificar, cuadro 22, página 50) y 29.641 sin clasificación (Sin clasificación, cuadro 22, página 50), e incluyó en su plan de

cumplir sentencias judiciales⁸, y, en tercer lugar, 27.353 de otros asuntos como por ejemplo, solicitudes provenientes de entes de control que requieren para atender quejas o por ciudadanos que solicitan su expediente para diferentes trámites pensionales.

Así, este mundo se considera una incertidumbre. Son solicitudes por parte de los que fueron en algún momento peticionarios del ISS, y para las cuales no existe una base de datos consolidada. Por esto, es solo a través de estas solicitudes que Colpensiones y el ISS en L. se enteran que hay una petición de una determinada persona que desde hace mucho tiempo aún no se ha resuelto. Esta situación evidentemente impide, si no se supera, que Colpensiones, que ya tiene toda la infraestructura dispuesta, pueda dar una respuesta a la ciudadanía y a otros actores en los términos esperados.

Un segundo mundo, es el correspondiente a todas las peticiones pendientes de decidir que el ISS en L. continúa encontrando en los archivos que está en proceso de clasificación según esa entidad lo ha informado. Sobre este tema es importante mencionar que Colpensiones no tiene una información puntual. Es a partir del informe que presentó esa entidad en octubre y de las diferentes reuniones de coordinación entre las dos entidades, que se entiende que hay una cantidad de expedientes que se entregarán en los próximos días.

Para este universo de incertidumbre compuesto por estos dos mundos, Colpensiones, al no tener una información concreta, como es apenas claro, no cuenta hoy y a un mes de vencer la suspensión de las sanciones por desacato, con las herramientas que le permita planificar las respuestas oportunas a los ciudadanos.

El estado de esta incertidumbre muestra cómo, además del aumento total del número de expedientes pendientes por decidir, la variación de su composición interna también es un factor relevante, en aras de resolver los grupos prioritarios de la Corte. La situación de los solicitantes va a resultar diferente si dentro de los expedientes que el ISS en L. va a entregar a Colpensiones la mayoría son del GP1 que si son del GP4 y aún si dentro del mismo GP1 se incrementa en proporciones diferentes, pues esto impacta la planeación que ha previsto Colpensiones en recursos humano, físico y financiero.

Finalmente se debe mencionar que todos los expedientes adicionales que se entreguen y que correspondan a este universo de incertidumbre, se constituirán como una cifra adicional que

acción las actividades tendientes a depurar la información de tutelas (cuadro 23, página 52). Es de este trabajo de depuración y clasificación que se identifican estos 24.762 expedientes necesarios para resolver tutelas, que ya fueron solicitados al ISS en L.

⁸ Tal y como se reportó en el IP4, Colpensiones había identificado 1.133 expedientes necesarios para cumplir sentencias judiciales provenientes de la repesa del ISS (Capítulo 6, sección 6.2.2.1, cuadro 25), y 5.582 expedientes para cumplir sentencias judiciales de Colpensiones (Capítulo 6, sección 6.2.2.2, cuadro 27). Es de la depuración de estas solicitudes que surgen los 4.695 expedientes que se mencionan en este punto.

Colpensiones deberá resolver independientemente de las 189.894 peticiones que se mencionan en el título I del presente escrito y que se reportó en el IP3 y el IP4.⁹

III. Solicitudes de ciudadanos que ya tienen una decisión pensional y que generan una reactivación de un expediente archivado.

El ISS en L. tiene un inventario de cerca de 2 millones de expedientes, que se encuentran clasificados como decididos por que corresponden a personas sobre las cuales ya el ISS había decidido una petición de pensión y que por ello Colpensiones ya no tendría que resolver asunto alguno, y de esa manera no estaría contabilizado como pendiente en Colpensiones¹⁰. En este archivo se incluye las personas ya pensionadas que históricamente tenemos en Colombia en el régimen de prima media e incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y todas las demás decisiones prestacionales que el ISS tomó durante su existencia.

Sobre estos expedientes se acordó, según acuerdo llegado entre las entidades, avalado por el Archivo General de la Nación, que serían entregados primero en un medio digital (folios de cada expediente escaneados) con unos campos que permiten identificar a que ciudadano pertenece y luego de manera física. Todos estos expedientes se ha entendido que son los que naturalmente componen el archivo que una entidad en liquidación debe relacionar para su conservación y o futura consulta.

A la fecha aún el ISS en L., por razones que esa entidad tiene las explicaciones del caso, no ha iniciado la entrega, sino que está dándose de manera individualizada caso por caso. Colpensiones entiende que no hay en estos archivos casos de tutelas o sentencias que impliquen el desacato de decisiones judiciales, no obstante cuando hay una petición a Colpensiones que no fue clasificada como pendiente por decidir, que incluso puede ser una tutela, se debe iniciar el proceso de solicitud del expediente al ISS en L., lo que genera una demora en la respuesta al peticionario.

Colpensiones conoce que el ISS en L. se encuentra en este momento en un proceso de planeación y alistamiento con el fin de entregar este archivo para que Colpensiones pueda acudir a la información de manera expedita cuando una solicitud genera que este archivo se reactive.

IV. Sentencias que no fueron reportadas que Colpensiones encuentra en el momento de resolver peticiones prestacionales.

Otro punto importante es el concerniente a sentencias judiciales que Colpensiones está identificando en el momento en que inicia el proceso de reconocimiento de prestaciones pensionales. Estas sentencias aparecen dentro de los expedientes que el ISS en L. ha trasladado a Colpensiones, y que no fueron identificadas por esta entidad como pendientes para acatar. Hasta

⁹ Esta cifra a que se hace referencia, se ha señalado en los IP3 e IP4, son peticiones pensionales pendientes de decisión que ya cuentan con expediente proveniente del ISS en L., del total de los 313.664 expedientes contabilizados hasta el momento.

¹⁰ En el “Plan de Acción Complementario” que el ISS en L. entregó a la H. Corte en octubre del presente año, página 56, el ISS reporta 1.956.967 expedientes.

el momento, Colpensiones ha encontrado 3.905 sentencias judiciales, que incrementan el número de sentencias pendientes de acatamiento. Este hecho constituye otro factor de incertidumbre, no relacionado con expedientes pendientes de entrega, sino con situaciones que dificultan la respuesta al ciudadano, teniendo en cuenta que el acatamiento de una sentencia implica un proceso más dispendioso y largo en el tiempo, tal y como Colpensiones reporta a la H Corte en el IP4. Así las cosas, Colpensiones prevé que encontrará, en la medida en que avance en el proceso de reconocimiento de la represa del ISS, otras sentencias de las cuales no tiene noticia por parte del ISS en L.

V. Impacto en la operación de la entidad y en el cumplimiento de los términos legales y judiciales del estado de cosas antes mencionado.

Si bien se han venido señalando de manera cuantitativa las situaciones que tienen lugar en torno a la entrega parcial de expedientes, en este capítulo Colpensiones pretende hacer énfasis en algunos de los efectos cualitativos que dichas situaciones generan para la entidad y para los solicitantes.

Todos estos factores modifican sobre la marcha, la planeación que Colpensiones ha establecido, en torno a (i) la composición misma de los grupos y subgrupos establecidos por la H. Corte, en términos de cumplimiento de las metas propuestas por Colpensiones; (ii) el recurso humano. Colpensiones ha dispuesto la composición de grupos de trabajo para atender la represa del ISS en L. con fundamento en los tipos de riesgos y volúmenes; y (iv) el recurso técnico, con la entrega de un mayor número de expedientes, se impactan otros procesos y procedimientos, como por ejemplo, el de recepción y cargue de la información, actualización de historias laborales, entre otros.

En tal sentido, cuando los juzgados notifican a Colpensiones de acciones de tutela que no estaba contabilizada como una solicitud prestacional pendiente de decisión con bases en la información entregada por el ISS en L., o cuando un accionante informa esta situación, lo que se presenta es que la entidad no cuenta con el expediente que permita de una parte atender con prontitud el requerimiento judicial y de otra, más grave aún, dar respuesta de fondo al peticionario. En estos casos entonces, lo procedente es pedir al ISS en L., como ya lo dijimos, la ubicación y entrega del expediente, a fin de poder atender lo requerido.

A partir de la instrucción dada en el Auto 202 proferido por la H. Corte, se ha procedido, en estos casos, a informar al Juzgado que Colpensiones no cuenta con el expediente, pero inmediatamente la entidad también despliega otras acciones para buscar la información por otros medios, como visitas a los despachos con el fin de verificar si en los expedientes judiciales existen los elementos suficientes para acatar las órdenes. Está claro que esta situación incrementa las solicitudes pendientes de decisión para la entidad y la movilización de recursos humanos y técnicos importantes.

En lo que tiene que ver con los hallazgos de sentencias al interior de los expedientes al momento de la decisión pero por fuera de los inventarios del ISS en L. informados de los procesos judiciales a

su cargo, presupone que como esta no cuenta con la información y documentación para dar cumplimiento a las sentencias judiciales y por ende para adoptar las decisiones, se incrementen los tiempos de respuesta para el cumplimiento de las sentencias, el cual involucra el reconocimiento de la petición prestacional.

Colpensiones ha dispuesto al interior de la Gerencia de Reconocimiento, un grupo de trabajo para la decisión de las solicitudes pensionales provenientes del cumplimiento de las sentencias que cuenta con personal que tiene experiencia y conocimientos en la liquidación de los factores conforme lo dispuesto en los fallos judiciales. Sin embargo, el hallazgo de sentencias en los expedientes que resuelven los otros grupos de trabajo, se insiste retrasa los tiempos de respuesta, interfiriendo con la decisión de otros solicitudes prestacionales.

VI. Conclusiones

Todo lo anterior permite concluir (i) que a partir de la fecha en que se expidió el Auto 110 de 2013, se evidencia un incremento significativo de los expedientes que Colpensiones ha recibido del ISS en L, y que tiene que decidir; (ii) que el ISS en L. aún no tiene claridad sobre el universo final que entregará a Colpensiones, y que por consiguiente aún no se sabe el incremento total de expedientes que recibirá Colpensiones; (iii) que este crecimiento conlleva a que las personas que tienen mayor vulnerabilidad tengan que soportar las cargas de la falta de organización del ISS, que ahora está tratando de recomponer el ISS en L., y que posteriormente tendrá que decidir Colpensiones con las prioridades señaladas por la Corte; y (iv) que Colpensiones tiene diseñado un modelo de atención a la repesa del ISS y a las solicitudes que le radican ante sus oficinas, basado en unos datos objetivos que se conocían y preveían en agosto y septiembre de 2013. Lo que se ha conocido a partir de esos meses impacta en la capacidad de respuesta que exige la H. Corte, generando un previsible atraso en los términos concedidos.

En los anteriores términos dejamos presentado este informe parcial,

Respetuosamente,



MAURICIO OLIVERA GONZALEZ
Presidente