



**Seguimiento a la Sentencia T- 774 de 2015**  
Informe de cumplimiento al Auto 096 de 2017

**Procuraduría General de la Nación**

Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente

**Defensoría del Pueblo**

Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales

Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad

**Contraloría General de la República**

Contraloría Delegada para el Sector Social



## TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	2
1 Causas que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios del instituto de seguros sociales y Colpensiones 4	4
1.1 Contenido y alcance de la definición de causas .....	4
1.2 Identificación de las causas específicas .....	5
1.2.1 Fallas en la estructura y organización .....	5
1.2.2 Problemas de sostenibilidad financiera .....	6
1.2.3 Fallas en el área de defensa judicial – sentencias judiciales y tutelas .....	8
1.2.4 Dilación en el reconocimiento de prestaciones económicas .....	11
1.2.5 Inconsistencias en la historia laboral.....	12
1.2.6 Fallas en el área de atención al usuario, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias – PQRS- .....	14
1.3 Conclusiones .....	17
2. Tipología y magnitud de la violación de los derechos fundamentales .....	19
2.1 Violaciones identificadas en relación con las garantías Constitucionales.....	21
2.2 Violación de las obligaciones de protección por parte del Estado .....	21
2.3 Violaciones concretas en el marco del desarrollo de las funciones del ISS y Colpensiones.....	21
2.3.1 Sentencias judiciales.....	21
2.3.2 Defensa judicial.....	23
2.3.3 Desacatos y sanciones .....	24
2.3.4 Solicitudes de prestaciones económicas – día a día.....	24
2.3.5 Historia laboral .....	26
2.3.6 Tiempos de respuesta PQRS.....	26
2.3.7 Inclusión en nómina de servidores públicos.....	27
2.4 Conclusiones .....	28
3. Responsables administrativos .....	30
3.1. Contraloría General de la República .....	30
3.2. Procuraduría General de la Nación .....	30
3.3. Defensoría del Pueblo .....	31
4. Testimonios e identificación de casos emblemáticos .....	32
4.1. Testimonios .....	32
4.2. Presentación de casos emblemáticos .....	33
4.2.1. Cumplimiento de Sentencias.....	33
4.2.2. Gestión en el Cumplimiento de Tutelas.....	39
4.2.3. Historia Laboral .....	42
4.2.4. Casos Referentes a la Gestión de la Entidad.....	46
4.3. Conclusiones.....	63
5. Recomendaciones al Gobierno Nacional para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones.....	65
ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....	69
ÍNDICE DE GRÁFICAS .....	70
ÍNDICE DE TABLAS .....	71
LISTADO DE ANEXOS.....	72



## PRESENTACIÓN

Por medio de la sentencia T-774 de 2015, la Corte Constitucional decidió declarar superado el estado de cosas inconstitucionales en la transición entre el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, verificado a partir de la expedición del Auto 110 de 2013.

En dicho fallo, entre otras cosas, le ordenó a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación elaborar un informe con perspectiva de verdad histórica, sobre dicho proceso de transición, que incluyera los siguientes elementos<sup>1</sup>:

- i) *Las causas que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios del Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones*
- ii) *La tipología y magnitud de las violaciones iusfundamentales*
- iii) *Los responsables administrativos que por acción u omisión contribuyeron a la sostenida situación de infracción constitucional mientras el ISS estuvo en operación*
- iv) *Testimonios de los afectados y sus familias reseñando cómo la vulneración impactó su calidad de vida*
- v) *Presentación de los casos más emblemáticos*
- vi) *Recomendaciones al Gobierno Nacional, para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones.*

Posteriormente, en el Auto de seguimiento al cumplimiento del fallo, 096 de 2017<sup>2</sup>, la Corte Constitucional reiteró la importancia de que las tres entidades desarrollarán de manera conjunta este informe y les ordenó articular sus labores con el fin de presentar un documento más ajustado a los requerimientos de la sentencia T-774 de 2015.

En consecuencia, la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente, las Defensorías Delegadas para los Asuntos Constitucionales y Legales y para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad y la Contraloría Delegada para el Sector Social, elaboraron el informe que aquí se presenta, de forma conjunta, para lo cual desarrollaron un cronograma de acción<sup>3</sup>. Este proceso comenzó con la revisión de los informes presentados por cada una de las entidades ante la Corte Constitucional, posteriormente se llevaron a cabo una serie de reuniones de trabajo para analizar, actualizar y revisar cada uno de los puntos contentivos del informe final.

Con el fin de responder a la orden dictada por la Corte Constitucional, el presente informe se encuentra dividido en cinco partes, en la primera parte, se señalarán las

<sup>1</sup> Orden 17 de la sentencia T-774 de 2015.

<sup>2</sup> Orden 17 del auto 096 de 2017.

<sup>3</sup> Cronograma presentado ante la Corte Constitucional el día 25-07-2017.



causas de las violaciones de los derechos de carácter pensional; en la segunda, se hará referencia a la tipología y magnitud de las vulneraciones; en la tercera, se explicará la competencia de las oficinas que elaboraron este informe en la identificación de los responsables administrativos; en la cuarta parte, se incluirán los testimonios tomados y la identificación de casos emblemáticos; y en la quinta parte se presentarán las recomendaciones al Gobierno Nacional.

Finalmente, resulta necesario señalar que este informe se presenta en desarrollo de las competencias constitucionales y legales de las entidades vinculadas por la orden judicial, de conformidad con lo señalado en los artículos 267, 277 y 282 de la Constitución de 1991; y con el fin de contribuir a que los afectados conozcan la verdad sobre las circunstancias históricas que produjeron las violaciones de derechos en el marco de la transición entre el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, con miras a adoptar las medidas necesarias para evitar su repetición.



## **1 Causas que originaron la situación de masiva y reiterada violación de los derechos de carácter pensional de los usuarios del instituto de seguros sociales y Colpensiones**

### **1.1 Contenido y alcance de la definición de causas**

El primer elemento que es necesario resaltar, es que el Sistema de Seguridad Social creado en Colombia, buscaba establecer mecanismos que hicieran viable la garantía del derecho a la pensión, dándole al Instituto de Seguros Sociales –ISS– un papel protagónico como administrador del Régimen de Prima Media. Sin embargo, desde 1993 esta entidad afrontó una serie de dificultades originadas, entre otras causas, por la creación de un régimen de pensiones con dos subsistemas.

Es así como la competencia que introdujo la reforma implementada por la Ley 100 de 1993, generó problemas financieros relacionados con la disminución de los ingresos y aumento de los egresos, impidiéndole, especialmente durante los últimos años, atender el número de afiliados existentes. Esa situación llevó a que el Plan de Desarrollo “*Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2008*”, presentara un diagnóstico sobre la crítica situación que atravesaba el ISS, concluyendo que su operación era inviable, lo que afectaba el mercado de aseguramiento en general.

Entre los años 1993 y 2003, el ISS sufrió afectaciones presupuestales derivadas, en primer lugar, de la promulgación del Decreto 2148 de 1992, por el cual se modificó su naturaleza jurídica y se convirtió en Empresa Industrial y Comercial del Estado. Con este Decreto el ISS asumió el pago de los pasivos pensionales de aquellos trabajadores que recibieron este beneficio como empleados públicos y cuyo pago estaba a cargo del Estado.

En segundo lugar, la asignación de cargas prestacionales adicionales a las consagradas en la Ley 100 de 1993, tales como, el reconocimiento de la mesada 14, sobre la cual no se había efectuado cotización y la obligación de asumir el reconocimiento de los regímenes de transición (hoy en día eliminados con el Acto Legislativo 01/2005), contribuyeron a generar un déficit en el ISS. Sin embargo, la tendencia de migración de afiliados del ISS hacia las AFPs, significó una disminución significativa de cotizantes, mientras que el número de pensionados creció sustancialmente en el año 2006.

En el marco de la política de renovación de la administración pública se expidió el documento CONPES 3219 de 2003, que contempló el Plan de Modernización del ISS en el tema de la salud. Posteriormente se expidió el Decreto 1750 de 2003, mediante el cual se reestructuró el ISS, escindiendo de la institución la prestación del servicio de salud y se crearon siete Empresas Sociales del Estado con cobertura regional, proceso que dio lugar al inicio de una serie de reformas de la entidad que significó la escisión del área de riesgos laborales, la creación de Colpensiones y la liquidación del ISS como administrador del RPM.

Sumado a estos elementos de carácter general, que influyeron en las dificultades enfrentadas por el ISS, en el cumplimiento de sus funciones, se identificaron las causas específicas que se explican a continuación:



## 1.2 Identificación de las causas específicas

### 1.2.1 Fallas en la estructura y organización

Se entiende por fallas en la estructura y organización, las dificultades en el proceso de definición y en la estructura básica de funcionamiento de las instituciones. Para el análisis de esta categoría se tuvieron en cuenta factores como la asignación de funciones, la existencia de sistemas de coordinación y control, así como la efectividad de los procesos de descentralización.

- Para el año 2003, según informe de auditoría al ISS4 la organización del ISS, era muy compleja, ya que tenía a su cargo una multiplicidad de funciones: Pensiones, Salud, Riesgos Profesionales y una Administradora General.
- El Informe de Supervisión efectuado por la Superintendencia Financiera al Instituto de Seguros Sociales y su transición a Colpensiones, estableció que su distribución territorial contaba con cuatro seccionales así:
  1. *Seccional Tipo A que tenía a su cargo los procesos de afiliación, corrección de historias laborales respecto de períodos que se hubieran cumplido en la región respectiva, recepción de documentos para la solicitud de pensión, evaluación del expediente pensional, liquidación de la prestación, proyección de la decisión, atención de los recursos de reposición y apelación, atención de peticiones, quejas y reclamos, gestión de las solicitudes de traslado de afiliados, entre otros. Estructuralmente tenían cuatro (4) gerencias y veintiún (21) dependencias. A esta categoría pertenecían las seccionales de Cundinamarca, Antioquia, Atlántico y Valle.*
  2. *Seccional Tipo B que tenía a cargo los mismos procesos señalados para las seccionales Tipo A, sólo que contaban con tres (3) gerencias y diecinueve (19) dependencias. A esta categoría pertenecían las seccionales Santander, Bolívar, Risaralda y Caldas.*
  3. *Seccional Tipo C que tenía a cargo los procesos de recepción de documentos para la afiliación y solicitud de pensión, debiendo escalar las decisiones de todos los procesos a otras seccionales o al nivel nacional. Contaban con dos (2) gerencias y dieciocho (18) dependencias. A esta categoría pertenecían las seccionales Tolima, Boyacá, Magdalena, Norte de Santander, Huila, Cauca, Quindío, Meta, Cesar, Guajira y Sucre.*
  4. *Otras Seccionales que tenían a su cargo la recepción de documentos y el traslado de los mismos a otras seccionales para su evaluación y decisión. Contaban con una (1) Gerencia y tres (3) dependencias. A esta categoría pertenecían las seccionales Caquetá, Chocó, Amazonas, Arauca, Casanare, Putumayo y San Andrés".*

Esta distribución generó un complejo y muy disperso sistema de gestión administrativa, que no permitía la adopción de un sistema único de control para todas las seccionales,

<sup>4</sup> Contraloría General de la República, Informe de Auditoría 039. Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Abreviada Instituto de Seguros Sociales Año 2003. Bogotá DC. 2004.



afectando la distribución equitativa del gasto imputable a cada uno de los negocios que financiaban el funcionamiento de las seccionales, que cumplían funciones para todos los negocios.

- La modificación de la estructura orgánica del ISS, implicó la reducción de su planta de personal llegando a tener 3.456 empleados de planta y 2.435 contratistas civiles.
- La tendencia decreciente en la cantidad de afiliados al negocio de pensiones, presentada a lo largo de la primera década de vigencia del SGSS tuvo un incremento del 16.57% para un total al cierre de la vigencia 2003 de 5.677.346, aumento resultante de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, por los traslados del régimen de ahorro individual al régimen de prima de media con prestación definida, por lo cual se vieron disminuidos los ingresos del ISS afectando la sostenibilidad financiera del Régimen de Prima Media.
- Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 el ISS tuvo una disminución de afiliados por trasladados masivos a los Fondos Privados de Pensiones, sin buscar la implementación de políticas o métodos estratégicos para ampliar su cobertura, mantener los afiliados existentes y captar nuevos afiliados.
- El ISS por su estructura organizacional carecía de sistemas de información apropiados y seguros para su funcionamiento, lo cual conllevaba a no contar con una información veraz al momento de la toma de decisiones de reconocimiento de prestaciones económicas.

### 1.2.2 Problemas de sostenibilidad financiera

De acuerdo con la sentencia T-774 de 2015, el criterio de sostenibilidad financiera, en el marco del sistema de pensiones, hace referencia a la obligación del legislador al momento de establecer reformas a dicho sistema, de *“asegurar la sostenibilidad de lo establecido en ellas”*. Así mismo, en dicha sentencia la Corte señaló, que de acuerdo con la Observación General N° 19 del Comité DESC<sup>5</sup>, los Estados deben verificar periódicamente *“la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social”*.

Por tanto, el principio de sostenibilidad fiscal obliga al Estado a disponer los recursos suficientes para sustentar económicamente el sistema de seguridad social y garantizar el pago oportuno de las pensiones. En consecuencia, en este apartado se señalarán los problemas que llevaron a la situación de insostenibilidad financiera que enfrentó el ISS, especialmente las causas relacionadas con las reformas legislativas.

- El ISS hasta 1998 tuvo un comportamiento creciente de los ingresos frente al valor de la nómina de pensionados. Sin embargo, con la caída de los ingresos y el incremento sostenido de la nómina el superávit empezó a decrecer hasta que, en el año 2000, los gastos superaron los ingresos y se empezó a generar déficit operacional.

<sup>5</sup> Observación N. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 39° período de sesiones. Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007. Disponible en internet: <https://www.google.com.co/search?q=observaci%C3%B3n+general+no+19+el+derecho+a+la+seguridad+social&og=Observaci%C3%B3n+General+N%C2%BA+19&ags=chrome.1.691571015.20541017&sourceid=chrome&ie=UTF-8>



- Los ingresos operacionales y los rendimientos financieros generados por las reservas durante la década 1993 a 2003 tuvieron una tendencia creciente hasta 1998, de ahí en adelante presentaron tendencia decreciente. La reducción de los ingresos obedeció a la disminución de los afiliados cotizantes, que a su vez fue determinada por la puesta en vigencia del régimen de ahorro individual y, el mercado laboral caracterizado por alto desempleo y la alta informalidad laboral.
- Aumento sostenido de gastos, como consecuencia de una tendencia creciente en los pagos de nómina a lo largo de la última década.
- Falta de control contable el cobro jurídico y a los recaudos efectuados sobre deudas a favor del ISS respaldadas con acuerdos de pago y pagarés resultantes del cobro coactivo.
- A pesar de la existencia de una base de datos sólida de la historia laboral de sus afiliados desde el año 1967, el ISS no realizaba los estudios técnicos que sirvieran de base para registrar las provisiones para el pago a futuros pensionados, bonos pensionales e indemnizaciones sustitutivas, ni para determinar el valor real de la Garantía Estatal en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de acuerdo con establecido en el artículo 138 de la Ley 100 de 1993.
- Menor incremento de los ingresos totales de los Patrimonios Autónomos de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, respecto de los gastos por pago de pensiones y otras prestaciones económicas.  
Teniendo en cuenta lo anterior, el déficit operacional de los patrimonios autónomos de vejez, invalidez y sobrevivientes fue de \$1.707.024 millones, con un incremento de 148.56% respecto al ejercicio del año anterior.
- Disminución de las reservas para el pago de pensiones para atender el comportamiento deficitario del flujo de caja que hizo necesario redimirlas para cubrirlo, llegando en 2003 a disminuir en 52.3% correspondiente a \$1.756.562 millones, que alcanzan a cubrir únicamente cuatro meses del año 2004. Tema que trajo a colación las decisiones históricamente tomadas sobre la acumulación y manejo de las mismas.

El déficit del RPM se explica, entre otras razones: (1) por el desempleo en el país, que para 2012, según el DANE<sup>6</sup> fue de 10.4%; (2) la inestabilidad laboral que conduce a que muchas personas laboren solo por unos pocos meses y la fidelidad al SGP sea baja; (3) la informalidad del empleo en niveles del 69%<sup>7</sup>; lo anterior, sumado a que en el régimen de prima media de 6,5 millones de afiliados registrados por el ISS, escasamente el 30% (2 millones) cotizan efectivamente y su relación de dependencia es muy baja, lo que no garantiza sostenibilidad.

- En cuanto al régimen de ahorro individual con solidaridad –RAIS–, se estima que los fondos privados tienen recursos de sus afiliados por más de \$ 100 billones, de los cuales \$ 35 billones corresponden al capital aportado y los restantes son la rentabilidad lograda desde que está en marcha el sistema<sup>8</sup>. En este régimen se encuentran afiliados 10,7 millones de personas, de las cuales 5,7 son cotizantes

<sup>6</sup> Información disponible en internet en: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

<sup>7</sup> Ministerio del Trabajo. Nuevo Modelo de Protección para la Vejez. Bogotá DC, enero 2013.

<sup>8</sup> Informe Defensoría 166. Situación del Sistema Pensional en Colombia. Bogotá DC, mayo de 2012.





activos (53%); únicamente hay 52.544 pensionados<sup>9</sup>, lo que da una relación de dependencia (aportantes / pensionados) de 108:1, muy favorable. No obstante, en la medida en que madure el régimen y la población vaya redimiendo su derecho a la pensión, esta relación irá disminuyendo, como sucedió con el ISS. Para que eso no suceda, es necesario mantener altas tasas de empleo formal y estabilidad en el mismo.

### 1.2.3 Fallas en el área de defensa judicial – sentencias judiciales y tutelas

Las entidades que conforman el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, identificaron en los informes previamente presentados a la Corte Constitucional, una serie de fallas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondían tanto al ISS como a Colpensiones, no solo respecto del acatamiento de las sentencias judiciales, sino también por no llevar adecuadamente la defensa judicial de la entidad.

En consecuencia, en este apartado se hará referencia a los hallazgos relacionados con la forma en la que ISS y Colpensiones llevaron a cabo la defensa judicial de las entidades y las consecuencias de las fallas cometidas en ese ámbito. Así mismo, se hará referencia a las dificultades identificadas en relación con el cumplimiento de los fallos judiciales y su impacto en la capacidad de respuesta de la entidad y en los procedimientos en relación con el tiempo y la calidad del contenido de estas.

- El ISS no dio cumplimiento a la totalidad de sentencias y acuerdos conciliatorios, lo que generó peticiones y demandas judiciales adicionales, desgaste administrativo para la entidad y, contribuyó a congestionar el aparato judicial.
- El ISS no aplicó de manera uniforme las normas y la jurisprudencia de casos similares para la decisión de nuevas pensiones. Las deficiencias mencionadas en el manejo de las sentencias judiciales permitieron establecer que el ISS no dio cumplimiento a las normas legales y a la jurisprudencia de las Altas Cortes, ocasionadas por falta de unificación de criterios al aplicar la normatividad, inadecuada gestión institucional, y debilidades de control, entre otros factores, perjudicando a los beneficiarios de los derechos y llevando al ISS al pago de intereses, indexaciones y costas procesales.
- Colpensiones empezó a funcionar a partir del 1 de octubre de 2012, asumiendo las mesadas pensionales de más de un millón de pensionados del ISS, sin solución de continuidad. En consecuencia, recibió las solicitudes pendientes por sustanciación, trámite y reconocimiento que venían del ISS, así como las nuevas solicitudes de acuerdo al protocolo de entrega establecido.
- No se dio cumplimiento a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que contempla, en su artículo 192, respecto del procedimiento expresamente dirigido al cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el cual establece que las condenas impuestas a entidades públicas, consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero, serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia.

<sup>9</sup>Información disponible en internet en:  
<http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/ahorroindividual/estadisticas/afpo2012.xls>



- En cuanto al cumplimiento de los fallos judiciales, entregados por el ISS en Liquidación a Colpensiones, no se cancelaron los valores por concepto de: costas procesales y agencias en derecho. Ocasionando que estas sentencias se encontraran parcialmente cumplidas, toda vez que los procesos judiciales no han sido terminados, porque la parte demandada (ISS – Colpensiones), no ha acreditado el pago total de las liquidaciones de los créditos y se entiende cumplida la sentencia hasta cuando ésta ha sido cancelada en su totalidad, generando incertidumbre en el cumplimiento de las sentencias clasificadas en las entradas denominadas como entregadas por el ISS en Liquidación y las halladas dentro de los expedientes de represa, lo cual se corrobora con los informes presentados por los Procuradores Judiciales, los Jueces de la República y los quejosos.
- Colpensiones es la responsable del cumplimiento total de dichas sentencias en cumplimiento de los establecido en el artículo 5 del Decreto 0553 del 27 de marzo de 2015, según el cual: *"(...) 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 del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones (...)".*
- La Procuraduría General de la Nación expresó su preocupación por la denuncia elevada por los jueces laborales del circuito de Bogotá, frente a la problemática social que conlleva no solo el incumplimiento de prestaciones económicas y el no pago de condenas, costas y ejecutivos, sino la afectación para miles de colombianos que reclaman una vejez digna. Por tanto, se señaló que las mayores problemáticas de Colpensiones están relacionadas con este aspecto, por lo cual es necesario que se disponga de forma inmediata y urgente de mecanismos efectivos frente a las 19.259 tutelas y 25.161 fallos ordinarios pendientes de cumplimiento, con corte a febrero 28 de 2015<sup>10</sup>.
- Colpensiones no ejerció defensa judicial sobre las demandas de tutela, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. Por tanto los juzgados y tribunales daban por ciertos los hechos y las peticiones de la demanda. Así mismo, la entidad no impugnaba la providencia de acuerdo al artículo 31 del Decreto anteriormente citado.
- Por el no cumplimiento de las obligaciones contenidas en las órdenes judiciales, se inician incidentes de desacato con el propósito de lograr la eficacia de las órdenes impartidas, los cuáles al declararse traen consigo la imposición de las sanciones de arresto y/o multa para los funcionarios de Colpensiones.
- Es importante señalar que, hasta el 31 de diciembre de 2014, existió protección por parte de la Honorable Corte Constitucional en la imposición y ejecución de las sanciones por desacato a las sentencias de tutela dictadas en contra del ISS y/o Colpensiones, en relación con el cumplimiento de las mismas por incrementos, retroactivos, reajustes o reliquidaciones pensionales.
- La Defensoría del Pueblo, en cifras obtenidas de las tutelas interpuestas durante 2016, pudo establecer que el ISS/Colpensiones, se constituyó como la cuarta

<sup>10</sup> Cifra aportada por Colpensiones en su informe N° 20 con corte al 28 de febrero de 2015.



entidad con el mayor número de acciones durante este periodo, al registrar 26.934 tutelas, presentando una disminución de aproximadamente el 50% respecto de las acciones de tutela presentadas durante 2015. (Tabla N° 1).

Tabla 1. Cantidad de tutelas de acuerdo con el demandando (2012-2016)

N° DE TUTELAS EN COLOMBIA, SEGUN DEMANDADO Periodo 2015 - 2016							
	2015			2016			Variación %
	N° Tutelas	Porcentaje	Promedio mensual	N° Tutelas	Porcentaje	Promedio mensual	
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	184.074	29,76%	15.340	192.465	31,13%	16.039	4,56
Cafesalud/Saludcoop	32.549	5,26%	2.712	39.587	6,40%	3.299	21,62
Juzgados, Cortes, Tribunales	27.905	4,51%	2.325	28.143	4,55%	2.345	0,85
ISS/Colpensiones	50.382	8,15%	4.199	26.934	4,36%	2.245	-46,54
Alcaldías	23.292	3,77%	1.941	20.113	3,25%	1.676	-13,65
Coomeva	19.352	3,13%	1.613	19.997	3,23%	1.666	3,33
Oficinas de Tránsito y similares	14.531	2,35%	1.211	18.385	2,97%	1.532	26,52
Nueva EPS	19.558	3,16%	1.630	18.209	2,94%	1.517	-6,90
Inpec/Penitenciarias	15.298	2,47%	1.275	15.318	2,48%	1.277	0,13
Comfama/Alianza EPS/Savia	7.717	1,25%	643	13.262	2,14%	1.105	71,85
<b>Total</b>	<b>618.426</b>		<b>51.536</b>	<b>618.354</b>		<b>51.530</b>	<b>-0,01</b>

Fuente: Corte Constitucional  
Cálculos: Defensoría del Pueblo

- Al analizar solamente las tutelas contra el Instituto de Seguro Social en liquidación/COLPENSIONES en 2016, se encontró que en Bogotá, se presentaron el 24,65% de las acciones, seguido del departamento de Antioquia (24,40%). Es de anotar, que las primeras 10 regiones con más tutelas, han presentado disminución significativa en el número de acciones presentadas, aproximadamente el 50%. (Tabla N° 2).

Tabla 2. Número de tutelas de acuerdo con departamento de presentación (2015-2016)

N° DE TUTELAS CONTRA ISS/ COLPENSIONES, SEGUN DEPARTAMENTO Periodo 2015 - 2016							
	2015			2016			Variación %
	N° Tutelas	Porcentaje	Promedio mensual	N° Tutelas	Porcentaje	Promedio mensual	
Bogotá D.C	12.017	23,85%	1.001	6.636	24,64%	553	-44,78
Antioquia	13.278	26,35%	1.107	6.572	24,40%	548	-50,50
Valle	6.808	13,51%	567	3.592	13,34%	299	-47,24
Risaralda	2.628	5,22%	219	1.528	5,67%	127	-41,86
Atlántico	2.476	4,91%	206	1.386	5,15%	116	-44,02
Santander	2.384	4,73%	199	1.166	4,33%	97	-51,09
Caldas	1.982	3,93%	165	921	3,42%	77	-53,53
Bolívar	970	1,93%	81	764	2,84%	64	-21,24
Norte de Santander	957	1,90%	80	571	2,12%	48	-40,33
Tolima	922	1,83%	77	535	1,99%	45	-41,97
<b>Total</b>	<b>50.382</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.199</b>	<b>26.934</b>	<b>100,00</b>	<b>2.245</b>	<b>-46,54</b>

Fuente: Corte Constitucional  
Cálculos: Defensoría del Pueblo

- En relación con el derecho más invocado en las tutelas interpuestas contra el Instituto de Seguro Social en liquidación/COLPENSIONES, se encontró que e
- El Derecho de Petición es el más vulnerado, apareciendo en el 76,3% de las mismas, seguido por el derecho a la Seguridad Social que es invocado en el 24,5% de los casos y por otros derechos Económicos Sociales y Culturales, que aparecen en una menor proporción.



- Es de anotar que en una misma tutela pueden aparecer uno o más derechos invocados (Tabla N° 3).

Tabla 3. Número de tutelas de acuerdo con los derechos invocados por los demandantes

DERECHOS INVOCADOS EN LAS TUTELAS CONTRA ISS/COLPENSIONES							
Periodo 2015 - 2016							
	2015			2016			Variación %
	N° Tutelas	Part.	Promedio mensual	N° Tutelas	Part.	Promedio mensual	
Petición	42.670	84,7%	3.556	20.547	76,3%	1.712	-51,8
Seguridad Social	8.478	16,8%	707	6.611	24,5%	551	-22,0
Otros derechos económicos, sociales y culturales	4.260	8,5%	355	1.827	6,8%	152	-57,1
Debido proceso y defensa	1.768	3,5%	147	847	3,1%	71	-52,1
Salud	821	1,6%	68	297	1,1%	25	-63,8
Vida	268	0,5%	22	106	0,4%	9	-60,4
Igualdad	365	0,7%	30	54	0,2%	5	-85,2
Trabajo	78	0,2%	7	42	0,2%	4	-46,2
Vida digna y dignidad humana	1.414	2,8%	118	27	0,1%	2	-98,1

N° de Tutelas	50.382	26.934	
---------------	--------	--------	--

Fuente: Corte Constitucional  
Cálculos: Defensoría del Pueblo

#### 1.2.4 Dilación en el reconocimiento de prestaciones económicas

- En las visitas e inspecciones realizadas por las entidades, se evidenció una deficiente gestión en el proceso de reconocimiento de pensiones que condujo al continuo represamiento de cerca de 800.000 trámites, en las siguientes condiciones:
  - ✓ 216.000 solicitudes de reconocimiento de pensión en proceso de traslado del ISS a Colpensiones.
  - ✓ Cerca de 50.000 solicitudes nuevas directamente a Colpensiones; con un promedio de 14.000 nuevas solicitudes por mes.
  - ✓ Cerca de 300.000 solicitudes de corrección de la historia laboral porque los datos no coinciden con la información que se disponía en el ISS o simplemente la pérdida de las historias laborales.
  - ✓ Más de 240.000 derechos de petición por diferentes motivos.
  - ✓ 50.000 Acciones de Tutela falladas en contra de Colpensiones que se suman a las 130.000 que tiene el ISS en liquidación.
  - ✓ Colpensiones debía administrar la nómina de los más de un millón de pensionados trasladados del ISS cuyo valor promedio anual es de \$ 17 billones.
  - ✓ Quejas mutuas por incumplimiento y responsabilidad entre las dos instituciones: el ISS en liquidación y Colpensiones; así mismo, los usuarios se quejan del peloteo de una a otra institución para que le resuelvan su solicitud específica.
- La Procuraduría General de la Nación mediante Circular 002 del 1 de abril de 2013 Dirigida al Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Colpensiones, Seguro



Social en liquidación, Superintendencia Financiera de Colombia, solicitó “tomar medidas urgentes para el reconocimiento oportuno de derechos pensionales”.

- Para el caso de pensiones reconocidas a funcionarios con régimen especial, no se incluían todos los factores salariales determinados en la ley, situación que generó un reconocimiento en la resolución por un menor valor, las decisiones en la vía gubernativa no resolvieron en forma oportuna y no pusieron fin a la actuación administrativa, por no resolver de plano las peticiones. Esta situación obligó a los beneficiarios a acudir a los estrados judiciales para obtener la satisfacción de su derecho, lo que generó el pago inoportuno de la prestación, intereses moratorios, indexación y demás costas judiciales en detrimento de los recursos.
- Falta de reconocimiento de prestaciones en los términos establecidos, por lo que el ISS se vio abocado a numerosas reclamaciones reiterativas, que conllevaron al pago de intereses moratorios y costas. Hecho que condujo a que se volviera un círculo vicioso, debido a que las personas debieron repetir sobre sus derechos incrementando el número de reclamaciones.
- Si bien, Colpensiones desde la entrada en operación, ha evidenciado el incremento de la capacidad operativa considerando el aumento en el promedio de las solicitudes decididas para la vigencia 2013 del 66,02%, para la vigencia 2014 del 117,51% y para el primer trimestre de la vigencia 2015 el 124,33%; existían a 31 de marzo 92.554 solicitudes sin resolver, de estas 968 corresponden a las radicadas en la vigencia 2012, 7.687 a la vigencia 2013 y 47.924 a la vigencia 2014 las que se encuentran fuera de término, lo cual indica que no ha logrado un cumplimiento total de los términos de ley para el reconocimiento de las prestaciones económicas.
- Colpensiones no suministraba respuesta en forma oportuna a las solicitudes prestacionales de auxilios funerarios, las notificaciones se demoraban y los pagos no se realizaban, desconociendo los Autos de la Corte en especial el 259 de 2014 numeral 109 el cual establecía que Colpensiones debía responder inmediatamente todas las peticiones ya que no se concedió prórroga para su respuesta, en especial las pensiones en cualquiera de sus modalidades, auxilios funerarios, indemnización sustitutiva de la pensión, etc., y el numeral 111 que establece que en los términos antes indicados (inmediatamente) y de acuerdo con la respectiva prestación.

#### 1.2.5 Inconsistencias en la historia laboral

De acuerdo con la sentencia T-774 de 2015, el ordenamiento jurídico está en la obligación de salvaguardar el esfuerzo económico y laboral realizado por las personas que buscan la consolidación de las prestaciones, ya que debe tener en cuenta que la satisfacción de los requisitos se puede ver afectada por situaciones como la falta de formalidad en las relaciones laborales o las dificultades para acceder y mantener el trabajo, entre otros factores.

Es por esto que la Corte señaló que dicha salvaguarda, debe hacerse, por ejemplo, mediante la garantía de la completitud, actualización y corrección de la historia laboral,



la cual es una obligación de las administradoras de pensiones, las cuáles deben mantener la custodia, conservación y guarda de la historia laboral y los documentos que resulten indispensables para el reconocimiento de las prestaciones, pues de esta forma se garantiza al afiliado la posibilidad real de acceder a la prestación que aspira porque cuenta con los datos precisos que consolidan los esfuerzos que hizo durante su vida laboral en procura de pensionarse.<sup>11</sup>

En consecuencia, en este apartado se hará referencia a las fallas en el cumplimiento de esta obligación por parte del ISS y Colpensiones, así como de las consecuencias de dicho incumplimiento en la afectación de derechos de los ciudadanos:

- La falta de información de la historia laboral de los usuarios, impidió que el ISS tomara una decisión sobre el reconocimiento de la pensión en los términos establecidos en la ley, pese a que el artículo 38 del Decreto 692 de 1994, señaló que las administradoras del sistema general de pensiones “deberán mantener para cada afiliado un archivo en donde se conservarán la información relacionada con su historia laboral, así como los demás documentos que señale la Superintendencia bancaria”. En igual sentido, el artículo 8.5 del Decreto 1888 de 1994 señaló que le correspondía al ISS “Actualizar toda la historia laboral de los afiliados sobre el derecho que le pueda asistir”.
- Por lo anterior, el ISS, cuando un usuario solicitaba la pensión, iniciaba el seguimiento para determinar en qué empresas había trabajado y cuáles eran los aportes, y cuando las empresas no respondían por los aportes, el ISS le trasladaba la responsabilidad al trabajador, tanto de la consecución de los soportes del tiempo laborado como el de los aportes dejados de pagar por el patrono, contrariando lo indicado en la Ley 100 de 1993, generando incertidumbre sobre los rendimientos que debieron causar estos recursos inactivos todo ese tiempo.
- El procedimiento adoptado por el ISS por la inexistencia o deficiencias en las historias laborales fue negar la pensión, bajo la justificación que la persona no cumplía con las semanas mínimas de cotización.
- La Procuraduría, solicitó al señor Superintendente Financiero de Colombia practicar una auditoría técnica especializada a COLPENSIONES, en flujo de información, sistemas, validación de los riesgos del sistema, historia laboral sustanciación y decisión de procesos.
- Colpensiones, mediante Resolución 247 de 8 de agosto de 2013, estableció el procedimiento para el trámite de corrección de historia laboral, donde se indica que una vez radicada la solicitud, el término de respuesta será de quince días (15) hábiles a partir del siguiente día de su recepción y prorrogables hasta por un término de treinta (30) días. En una muestra de 112 solicitudes a 31 de marzo de 2015, se evidenció el incumplimiento a la citada resolución encontrando que han transcurrido en promedio 267 días, sin que la entidad haya generado una respuesta.

<sup>11</sup> Ver sentencias T-482 de 2012 y T-774 de 2015.



- Para efectuar las correcciones de historia laboral tradicional, era necesario consultar las microfichas, procedimiento que se torna complejo debido a que debe hacerse visualmente y la calidad de las imágenes no son óptimas para su consulta, lo anterior pone en riesgo la veracidad de las correcciones que dan lugar a la consulta.
- Se presentaron graves deficiencias en la plataforma tecnológica, lo que generó miles de quejas de los usuarios que denunciaron la pérdida de tiempos en la historia laboral, inconsistencias entre el tipo de prestación solicitada y la decisión proferida, demoras en el reconocimiento de una prestación, entre otras.
- No resolvían pensiones a servidores públicos o las negaban por no contar con la historia laboral unificada.

#### **1.2.6 Fallas en el área de atención al usuario, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias – PQRS-**

##### **1.2.6.1 Derechos de petición.**

En el año 2010 el ISS recibió a nivel nacional 724.849 peticiones, frente un universo de un millón de pensionados para ese entonces, lo que desde esa época muestra la problemática de la atención de las peticiones efectuadas por los usuarios, agravada si se tiene en cuenta que en muchos casos la respuesta no era de fondo, esta situación persiste en Colpensiones.

En la base de datos entregada por Colpensiones a 31 de marzo de 2015 relacionan un total de 1.176.762 PQRS radicadas, de estas se han cerrado el 96,44% que corresponde a 1.134.855 peticiones. Por otra parte, de las 41.907 solicitudes que se encuentran pendientes, se estableció que 780 corresponden a la vigencia 2013 y 20.123 a la vigencia 2014.

Adicionalmente, se analizaron los tiempos de respuesta destacándose que un 23,74% de las peticiones que corresponden a 269.420 son atendidas inmediatamente con los formatos proforma establecidos por la entidad, mientras que 41.907 solicitudes a 31 de marzo de 2014 se tenían en promedio 347 días sin ser atendidas desde la fecha de su radicación.

Para el primer trimestre de 2015 se recibieron un promedio mensual de 38.663 peticiones frente a un promedio mensual de 30.659 atendidas, quedando un rezago que se va acumulando para los siguientes meses.

Durante la vigencia 2014, Colpensiones adelantó controles de calidad a las respuestas emitidas por concepto de PQRS, en las oficinas regionales, con el fin de evaluar criterios de calidad tales como; suficiencia, pertinencia, claridad y veracidad además de la presentación del documento, observando entre otros, carencia en aspectos como la clasificación errónea de los documentos, respuestas incompletas, traslado de las solicitudes a las áreas, cuando podría darse respuesta en forma inmediata, evitando demora en la generación de respuestas.



La Defensoría del Pueblo en aras de dar cumplimiento a la sentencia elaboró un modelo de encuesta para sacar un muestreo a en las diversas defensorías regionales para determinar el grado de vulnerabilidad del derecho a la seguridad social, el desarrollo del mismo se pudo determinar lo siguiente:

- Tiempo de respuesta:

Se clasificaron los tiempos de respuesta en 26 regionales encuestadas; encontrando que en un 29% de los casos, son resueltos en un periodo inferior a un (1) año así:

1. Para solicitudes de corrección de historia laboral el tiempo de respuesta en los encuestados es inferior a los cuatro (4) meses.
2. Para el reconocimiento de prestaciones económicas (pensión de vejez, invalidez, indemnizaciones sustitutivas, pensión de sobrevivientes, auxilios funerarios etc.) la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones- respeta los términos establecidos en la Ley 797 de 2003.
3. Se evidenció también, que en algunos casos en donde el peticionario solicitaba simultáneamente pensión con corrección de historia laboral o validación de tiempos de servicio por pago de cálculos actuariales, tardaba la respuesta en un periodo superior a doce (12) meses.

Así mismo, se evidencia en un 79% en los casos en donde los peticionarios y / o asegurados, las solicitudes versaban sobre reclamaciones en donde había de por medio cumplimiento a fallos ordinarios, los reconocimientos tardaban más de un (1) año; tal y como se señala en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Tiempos de respuesta



Fuente: Defensoría del Pueblo

- Recursos utilizados por los asegurados para su reconocimiento de las prestaciones económicas.

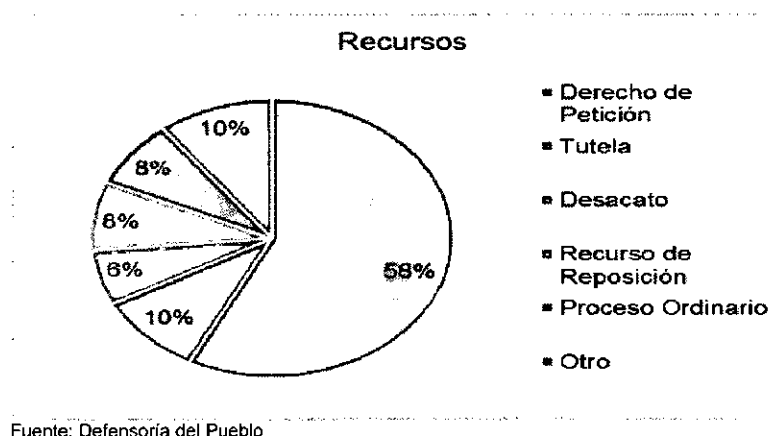
Como se evidencia en el gráfico siguiente, el 58% de los encuestados hicieron uso del derecho de petición para hacer exigible el derecho a la seguridad social, seguidamente en un 10% la acción de tutela; el desacato y el proceso ordinario; son acciones menos utilizados por los entrevistados.





Lo que significa que el derecho de petición es una garantía fundamental de aplicación inmediata, cuya efectividad responde al servicio de la comunidad, así como de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución Política para la garantía de la participación de los ciudadanos en todas las decisiones que los afectan. Por lo anterior, la obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición, ya que es necesario que la respuesta dé solución de fondo al asunto que se plantea, con claridad, congruencia y oportunidad.

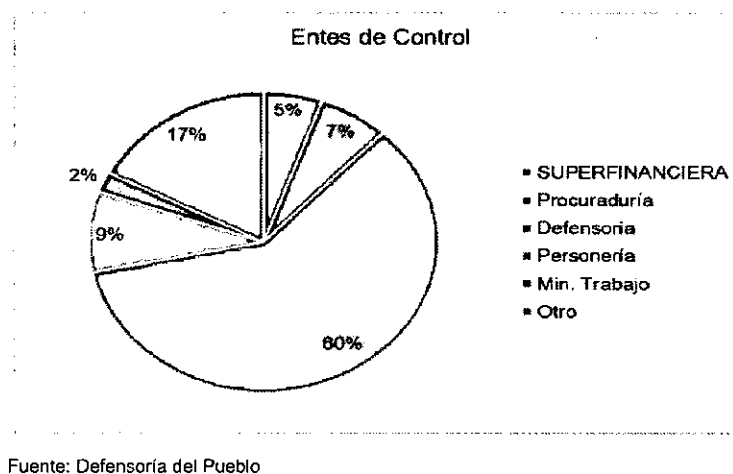
Gráfica 2. Recursos utilizados



#### • Entes de control

Los encuestados dejaron entre ver que cuando la Administradora de Pensiones – COLPENSIONES-, no decidía dentro de los términos previstos en la Ley, solicitaban intervención y coadyuvancia a los diversos entes de control, el más popular de todos fue la Defensoría del Pueblo, con un 60%, seguidamente las Personerías y Procuraduría General de la Nación, como se señala en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Presencia de los entes de control



#### 1.2.6.2 Inclusión en nómina de servidores públicos.

El Decreto 2245 de 2012 establece las medidas que garantizan, que no se presente solución de continuidad, entre el momento del retiro del servicio del trabajador del sector público o privado y su inclusión en nómina de pensionados, siendo obligación del empleador informar por escrito a la entidad que efectúa el reconocimiento de la pensión



con una antelación no menor de tres meses, la fecha a partir de la cual se efectuará la desvinculación laboral, allegando copia del acto administrativo del retiro del servicio. Por otra parte, la entidad que efectúa el reconocimiento de la pensión, dentro de los diez días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación del empleador, deberá informar por escrito al empleador y al beneficiario de la pensión la fecha exacta de la inclusión del trabajador en la nómina de pensionados.

Colpensiones expidió la Circular Externa 01 de 2013 mediante la cual, establece el procedimiento de inclusión en nómina de pensionados, el que contempla entre otros, que la resolución de reconocimiento deberá contener la inclusión en nómina, la aplicación de la Ley 1437 de 2011 para efectos de notificación y citación de notificación personal y la remisión al empleador por parte de Colpensiones de la comunicación informado las condiciones y términos de la inclusión en nómina.

En reunión del Comité Extraordinario de Riesgo Operativo y Seguridad de la Información de Colpensiones se suscribió el Acta 009 de julio de 2013, cuya finalidad fue acelerar el proceso de inclusión en nómina de los servidores públicos enmarcados en el Decreto 2245 de 2012 en el sentido de que todas las pensiones reconocidas serían ingresadas en estado de suspensión en la nómina, mientras el empleador notifica a Colpensiones del retiro de los servidores públicos, para proceder con la activación de la prestación en nómina. Colpensiones no daba cumplimiento a los procedimientos internos establecidos por la misma entidad, con base en el Decreto 2245 de 2012 y la Circular Externa 01 de 2013, toda vez que se evidenciaron casos de inclusión en nómina a servidores públicos vinculados activamente al servicio.

Lo anterior afecta la sostenibilidad del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en el entendido de que se asignaron recursos sin el obedecimiento a las normas establecidas. Por una parte, se destinaron dineros que posteriormente fueron reintegrados y por otra, recursos girados y cobrados por servidores públicos sin tener derecho a ello, implicando para la entidad acciones administrativas de cobro para la recuperación de los mismos.

### 1.3 Conclusiones

De la información contenida en este apartado, se puede concluir que las causas que dieron lugar a las múltiples vulneraciones en la transición entre ISS y Colpensiones, se comenzaron a gestar con anterioridad a este proceso. Se debe señalar que las reformas legislativas de estructura y organización que se hicieron al sistema, comenzaron a afectar las condiciones mínimas para que el ISS cumpliera a cabalidad sus funciones.

En ese sentido se identificaron fallas en la estructura y organización, consistentes en la poca acertada distribución y cumplimiento de funciones, la distribución territorial y el impacto de la reforma promovida por la Ley 100 de 1993. En relación con la sostenibilidad financiera, se puede concluir que las reformas normativas adelantadas en el marco del Sistema de Seguridad Social, no cumplieron con los parámetros legales y jurisprudenciales en materia de garantía de dicho principio.

Así mismo, se identificaron una serie de incumplimientos de las obligaciones que le correspondían tanto al ISS, como a COLPENSIONES en materia de defensa judicial y cumplimiento de órdenes judiciales, ya que la falta de una estrategia de litigio y de



procedimientos claros de respuesta que establecieran plazos, originó el aumento constante de las pretensiones sin resolver y de la búsqueda de mecanismos judiciales de solución, lo que congestionó la actividad y afectó el ejercicio y reconocimiento de derechos para los y las usuarias. Lo mismo se puede concluir en relación con las obligaciones relacionadas con la completad de la historia laboral.

Finalmente, se identificaron una serie de fallas relacionadas con la atención al usuario, derivadas del incumplimiento de los plazos legales para las respuestas a las peticiones, así como del contenido de dichas respuestas. Esta situación se observa de forma concreta en la deficiente gestión en el proceso de reconocimiento de pensiones que condujo al continuo represamiento de cerca de 800.000 solicitudes.



## 2. Tipología y magnitud de la violación de los derechos fundamentales

En Colombia con la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, se implementaron dos regímenes en materia pensional, uno el de prima media con prestación definida administrado por el ISS (público) y el de ahorro pensional (privado) acogido únicamente por 23 de 192 países del mundo, siguiendo a Chile que lo adoptó a partir de los años 80. Ya más de 11 países se devolvieron al régimen público.

Según los últimos estudios de la OIT de 2015, el régimen de ahorro (privado) en realidad no es seguridad social por las siguientes razones: (i) continúa la baja cobertura; (ii) altos costos fiscales la transición de lo público a lo privado; (iii) altos costos administrativos de las Administradoras de Fondos Privados, lo cual afecta considerablemente las tasas de reemplazo prometidas; (iv) el riesgo de las fluctuaciones del mercado financiero pasó a los pensionados; (v) contribuyen a la desigualdad generando altas ganancias para los Fondos Privados; (vi) generan impacto negativo para las mujeres; (vii) los principios básicos de la Seguridad Social – OIT- C 102, no fueron tomados en cuenta; (viii) las reformas fueron condicionadas a los préstamos del Banco Mundial, no a las necesidades de cada país y; (ix) se benefició el mercado de capitales, o sea, el sistema financiero y esto no brinda seguridad económica en la vejez.

De acuerdo con el marco pensional definido anteriormente y con el fin de establecer la tipología y magnitud de las violaciones a los derechos fundamentales, se partió de las siguientes fuentes: (i) las obligaciones internacionales en materia del derecho a la seguridad social adquiridas por Colombia; (ii) las normas nacionales que reconoce los derechos a la seguridad social y que establece las obligaciones del Estado colombiano para su garantía y; (iii) la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo que se señalará a continuación:

### i. Marco normativo internacional<sup>12</sup>.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, ratificado mediante la Ley 74 de 1969 señala en el artículo 9 que *“los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”*.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador<sup>13</sup>, establece que *“toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”* (Artículo 9)

En la sentencia T-774 de 2015, la Corte Constitucional señaló que dentro del marco jurídico internacional en materia de reconocimiento del derecho a la seguridad social, debía tenerse en cuenta el Convenio 102 adoptado en 1952 por la OIT<sup>14</sup>, el cual señala

<sup>12</sup> Convenios ratificados por Colombia que hacen parte del ordenamiento interno, en virtud del Bloque de Constitucionalidad.

<sup>13</sup> Ley 319 de 1996.

<sup>14</sup> A pesar de no haber sido ratificada por Colombia es una norma mínima en materia de satisfacción del derecho humano a la



que los Estados se encuentran obligados a organizar sistemas que garanticen progresivamente al menos los derechos a i) asistencia médica, ii) prestaciones monetarias de enfermedad, iii) prestaciones de desempleo, iv) prestaciones de vejez, v) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, vi) prestaciones a las familias, vii) prestaciones de maternidad, viii) prestaciones de invalidez y ix) prestaciones de sobrevivientes<sup>15</sup>.

Lo mismo consideró el Alto Tribunal en relación con la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual reconoce, en desarrollo del artículo 9 del PIDESC, que los Estados deben desarrollar sistemas que aseguren a la ciudadanía atención frente a necesidades de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad y sobrevivencia.

#### ii. Marco normativo nacional.

Artículo 48 de la Constitución de 1991 según el cual la seguridad social es un bien jurídico tutelado con una doble connotación. Por un lado, de **servicio público de carácter obligatorio**, que debe prestarse respetando los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bajo la dirección, coordinación y vigilancia del Estado en los términos que establezca la ley. Por otro lado, de **derecho irrenunciable** en cabeza de todos los habitantes del territorio nacional<sup>16</sup>.

Artículo 365 de la Carta, según el cual “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios públicos (...)”.

Finalmente el artículo 189, numeral 22 que establece que le corresponde al Presidente de la República “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”.

#### iii. Jurisprudencia Constitucional.

La Corte Constitucional estableció que la seguridad social es un bien jurídico constitucionalmente tutelado, con una doble dimensión: servicio público y derecho fundamental. Así mismo, señaló que el derecho está regido por los siguientes principios: (i) efectividad de las cotizaciones; (ii) progresividad; (iii) solidaridad y; (iv) sostenibilidad.

Por otro lado, de la jurisprudencia de la Corte se pueden extraer las siguientes obligaciones como elementos mínimos que deben ser garantizados por el Estado para el ejercicio del derecho a la seguridad social: (i) cobertura universal; (ii) prestaciones adecuadas y razonablemente accesibles; (iii) existencia de una infraestructura y un sistema normativo; (iv) existencia de recursos judiciales y administrativos para su

*seguridad social.*

<sup>15</sup> Sentencia T-774 de 2015.

<sup>16</sup> *Ibidem*.



reclamación; (v) existencia de sistemas de información y mecanismos de seguimiento; (vi) participación de los usuarios y; (vii) acceso a la información para los usuarios<sup>17</sup>.

#### **1.4 Violaciones identificadas en relación con las garantías Constitucionales**

**Derecho a la vida.** Las solicitudes se resolvían de manera extemporánea y en algunas ocasiones primero acontecía el fallecimiento del solicitante que el acto administrativo de reconocimiento.

**Derecho a la igualdad.** No existía una unificación de criterios por parte de los encargados de decidir las prestaciones económicas en las diferentes seccionales o grupos de trabajo.

**Derecho de petición.** El ciudadano no obtenía una respuesta en término y en derecho frente a su solicitud prestacional.

**Derecho al debido proceso.** No existía un procedimiento homogéneo a las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas.

**Derecho La Seguridad Social.** La Administradora de pensiones no realizaba campañas con el fin de ampliar progresivamente la cobertura de la Seguridad Social.

**Derecho al Mínimo Vital.** Se vulneraban derechos fundamentales no había respeto a la dignidad humana, que es especialmente relevante cuando su titular es una persona de la tercera edad a la cual se le vulneraban condiciones materiales elementales para su propia subsistencia.

#### **1.5 Violación de las obligaciones de protección por parte del Estado**

**Condición más Beneficiosa.** Las Administradoras de Pensiones desconocían el principio de favorabilidad en materia pensional, al momento de decidir las prestaciones económicas.

**Derechos Adquiridos.** Se proferían actos administrativos que afectaban situaciones jurídicas consolidadas sin autorización expresa del usuario ni orden judicial.

**Protección y la Asistencia de las Personas de la Tercera Edad.** No existían programas encaminados a la protección a la vejez, para aquellas personas que no pudieran cotizar sobre el salario mínimo

#### **1.6 Violaciones concretas en el marco del desarrollo de las funciones del ISS y Colpensiones**

##### **1.6.1 Sentencias judiciales**

De las sentencias proferidas en contra de Colpensiones a 31 de marzo de 2015, se había dado cumplimiento a un 59,79%, equivalente a 16.144 sentencias, quedando por

<sup>17</sup> Ibidem.



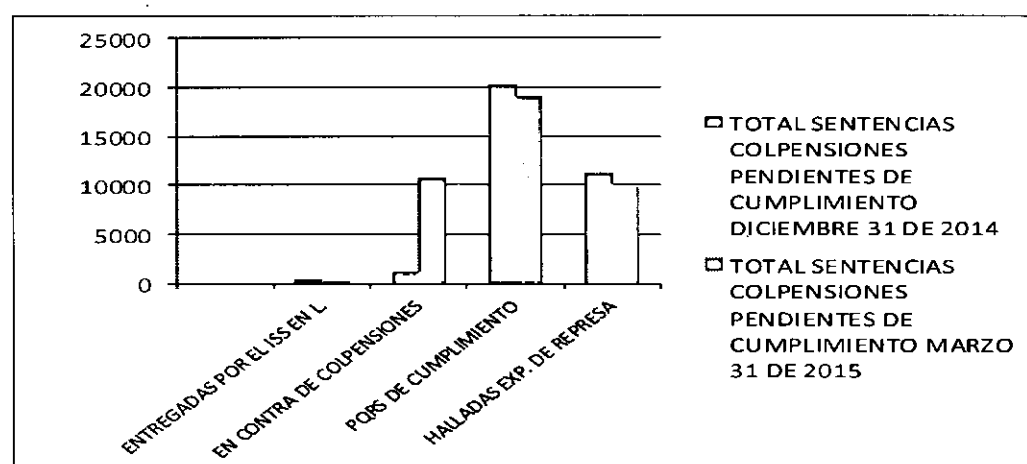
cumplir 10.856 sentencias relacionadas con solicitudes de incrementos pensionales, pensión de vejez, pensión de sobrevivientes y retroactivo pensional entre otros.

Las sentencias halladas dentro de los expedientes de represa reflejaban el cumplimiento en 41,26%, equivalente a 6.936 sentencias quedando 9.876 por cumplir.

En respuesta Colpensiones resalta que con corte a 31 de marzo de 2015 se identificaron un total de 97.581 fallos condenatorios, de los cuales 19.207 estaban en proceso de alistamiento y 78.374 fueron alistados y entregados para cumplir, de esto se proferieron 57.520 actos administrativos que equivalen al 73% respecto de los alistados y un 59% respecto del total. Si el porcentaje de avance se calcula incluyendo las sentencias en proceso de alistamiento este es mayor al calculado sobre las sentencias efectivamente cumplidas.

Con relación a lo reportado por Colpensiones en el primer trimestre de 2015, se evidencia un incremento del 5,42% representado en 5.019 sentencias, siendo notorio el aumento por la entrada de PQRS. Así mismo se refleja una disminución por las entradas de sentencias proferidas en contra de Colpensiones y las halladas en expedientes de represa, como se demuestra en la siguiente gráfica:

Tabla 4. Total Sentencias Judiciales a Cargo de Colpensiones



Fuente: Elaboró CGR con base en la información reportada en los IP Décimo Octavo y Vigésimo Primer por Colpensiones.

La disminución presentada en el trimestre mencionado por la entrada de sentencias proferidas en contra de Colpensiones obedeció a que se contabilizaron sentencias que no se encontraban físicamente, lo que originó ajustes en los informes periódicos presentados por la entidad.

Por otra parte, del total de las sentencias, el 26,70% corresponde a solicitudes de incremento pensional por personas a cargo. El trámite que Colpensiones dio a estas solicitudes es una respuesta en un formato preestablecido en el que se le comunica al petionario entre otras "... ha de concluirse que los artículos 21 y 22 del Acuerdo 049 de 1990 aprobados por el Decreto 758 del mismo año, que consagraban los incrementos pensionales, fueron derogados por el artículo 289 de la Ley 100 de 1993, toda vez que por un lado no están contemplados en el nuevo Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al tiempo que están en contravía con el nuevo régimen diseñado en esa misma disposición...", negando de tajo la solicitud sin previo estudio del caso, lo que genera mayores reprocesos en la entidad.



Respecto al término para cumplir el pago de las sentencias, de acuerdo con la muestra analizada, el promedio es de 22,9 meses, contraviniendo lo establecido en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que contempla, en su artículo 192, un procedimiento expresamente dirigido al cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el cual establece que las condenas impuestas a entidades públicas, consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero, serían cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia.

Colpensiones en cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, manifestó que tomó medidas y acciones para generar un avance progresivo en el cumplimiento oportuno de las sentencias, el cual ha tenido una evolución histórica de conformidad con los avances tecnológicos para la sustanciación, forma de reparto a los usuarios analistas y los grupos de decisión. Igualmente señaló que los tiempos de decisión de sentencias no son imputables a Colpensiones, si no que decaen de las fallas estructurales del RPM en el ISS que reconoció la Corte Constitucional, situación que resulta ajena y es imputable a terceros.

En el cumplimiento de los fallos judiciales, entregados por el ISS en Liquidación a Colpensiones, no se cancelaron los valores por concepto de costas procesales y agencias en derecho, es decir que se encontraban parcialmente cumplidas.

El Decreto No. 0553 del 27 de marzo de 2015, emanado del Ministerio de Salud y Protección Social por medio del cual se adoptaron medidas con ocasión del cierre de la liquidación del ISS en L. en su artículo quinto establece: "...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 del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones...". Por consiguiente, Colpensiones era la responsable del cumplimiento total de dichas sentencias.

#### **1.6.2 Defensa judicial**

Las tutelas interpuestas a Colpensiones eran en su mayoría para solicitar el amparo del derecho de petición, en los que se solicitaba el reconocimiento de pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes, cumplimiento de sentencias judiciales, revisión de expedientes, traslado de regímenes, correcciones de inconsistencias de historias laborales, incrementos, devolución de aportes, reintegros, incapacidades entre otros.

La Rama Judicial notificaban de las demandas de tutela a Colpensiones a fin de que ejerciera su derecho de defensa sobre los hechos y las pretensiones de las mismas, la entidad en su gran mayoría guardó silencio e informó que su capacidad era limitada para atender las acciones de tutela dentro de los términos establecidos para este tipo de procesos. Sin embargo, en el contexto del estado de cosas inconstitucionales la entidad adoptó numerosas medidas orientadas a garantizar la atención oportuna e integral de las acciones de tutela entre ellas la contratación de nuevos abogados, la mejora en el sistema de gestión de acciones de tutela y el mejoramiento del modelo de identificación de casos en la etapa de radicación.

*PR*





### 1.6.3 Desacatos y sanciones

El aparato judicial en el cumplimiento del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, buscando la protección inmediata de los derechos fundamentales y la eficacia de las órdenes judicialmente emitidas a fin de proteger el derecho fundamental reclamado por los afiliados, dieron inicio a promover incidentes de desacato como medida accesorio y recurso final para garantizar los derechos fundamentales de la seguridad social, con el único fin de lograr la eficacia de las órdenes impartidas, al declarar el desacato y con ello la imposición de las sanciones previstas en la norma: arresto y/o multa. Entre el 1 de octubre de 2012 y el 31 de marzo de 2015 se presentaron 71.697 incidentes de desacato, de los cuales 65.630 incidentes fueron resueltos y/o tienen hecho superado y 6.067 no han sido resueltos, correspondientes a 1.276 para la vigencia 2013, 3.788 para la vigencia 2014 y 1.003 para la vigencia 2015. En el IP Vigésimo Primer se reportan 71.672 incidentes de desacato del cual fueron atendidos 65.166 quedando pendientes 6.506.

Con respecto a las sanciones se registraron 25.079, de estas 24.392 tienen hecho superado y 687 están pendientes, correspondientes a 3 para la vigencia 2012, 21 para la vigencia 2013, 473 para la vigencia 2014 y 190 para la vigencia 2015. En el IP Vigésimo Primer Colpensiones reporta 27.798 sanciones, de las cuales fueron atendidas 26.149 y quedaron pendientes por atender 1.649.

Así mismo, Colpensiones informa que desde el año 2015 lleva un registro más detallado de aquellas multas y órdenes de arresto que efectivamente fueron enviadas por los Despachos Judiciales tanto a las Oficinas de Cobro del Consejo Superior de la Judicatura, como a los Cuerpos de Policía Judicial (Seccional de Investigación Judicial SIJIN, Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJIN y Cuerpo Técnico de Investigación CTI), lo que no fue evidenciado en las bases de datos consultadas por la CGR a 31 de marzo de 2015.

En la fase procesal de interposición de la acción de tutela en el Informe Periódico Vigésimo Primer presentado al Alto Tribunal, se registran 96.709 demandas, atendidas 86.002 y pendientes 10.707, mientras que en la base de datos presentada a la CGR se reporta 99.501, de las cuales 90.660 tienen hecho superado y no han sido atendidas 8.741.

### 1.6.4 Solicitudes de prestaciones económicas – día a día

Analizada la base de datos entregada por Colpensiones a la Contraloría, se encontraron registradas 982.055 solicitudes de prestaciones económicas, radicadas desde el 1 de octubre de 2012 hasta el 31 de marzo de 2015. De estas se encontraban decididas 889.501 solicitudes quedando por resolver el 9,42% equivalente a 92.554 radicados.

Es importante manifestar que de las solicitudes decididas, existen 27.817 que no registran fecha de radicación y 17.236 muestran que la fecha del acto administrativo es anterior a la de la radicación. Causa curiosidad que 19.458 cuentan con la misma fecha de radicación y acto administrativo, mientras que para el resto el promedio de decisión es de 148 días y para las pendientes estas llevan entre 1 y 911 días.



Así mismo, la entidad efectuó a los tres universos los correctivos pertinentes para ajustar los errores presentados; sin embargo, precisa que para los casos que no cuentan con fecha de radicación, se evidenció que esta situación se presenta en razón a que al momento de decidir la prestación puede modificar el número de radicación y por lo tanto la fecha no se registra en las bases de datos de Colpensiones. La entidad informa que para evitar que esta situación se siga presentando, se solicitó un desarrollo en el software liquidador con el fin de bloquear el campo destinado para el número de radicación, de tal forma que no pueda editar dicho número y la trazabilidad quede consistente.

Para los casos que tienen una misma fecha de radicación y de decisión, la entidad menciona que los mismos fueron objeto de revisión, por lo que se determinó que dicha situación se presenta por dos razones: (i) Colpensiones para la atención de casos de requerimientos judiciales y de entes de control cuyo solicitante no tenga un caso radicado por la línea de reconocimiento (Trámite de Reconocimiento), debe proceder a la creación del radicado en el sistema y de esta forma proceder a atenderlo de manera prioritaria y; (ii) casos que cumplían las características que, para el momento de la radicación, Colpensiones tenía definidas e implementadas para ser atendidos de manera automática, razón por la que el procesamiento se efectuaba el mismo día.

Ahora bien, en la base de datos se presentan 33.210 radicados, donde el número de radicado, número de identificación del solicitante, número de acto administrativo y el tipo de solicitud son iguales, lo que se traduce en una duplicidad de solicitudes de prestaciones económicas, creando incertidumbre en el universo de solicitudes.

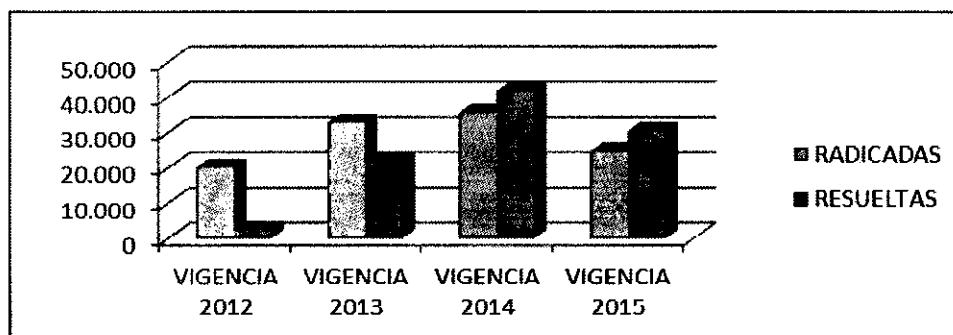
Desde el inicio de operaciones de Colpensiones, se ha evidenciado el incremento de la capacidad operativa teniendo en cuenta el aumento en el promedio de las solicitudes decididas, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 5. Solicitudes de Prestaciones Económicas Radicadas Vs Decididas

Periodo	Promedio		%
	Radicadas	Resueltas	
Vigencia 2012	20.103	2.376	11,82
Vigencia 2013	32.811	21.661	66,02
Vigencia 2014	35.561	41.789	117,51
Vigencia 2015	24.488	30.447	124,33

Fuente: Elaboró CGR con base en la base de datos entregada por Colpensiones COLP-004.

Gráfica 4. Solicitudes de Prestaciones Económicas Radicadas Vs Decididas



Fuente: Elaboró CGR con base en la base de datos entregada por Colpensiones COLP-004.



Revisado el Informe Periódico Vigésimo Primero presentado por Colpensiones al Alto Tribunal, allí se muestran 869.256 solicitudes radicadas de las cuales 737.839 están decididas, quedando pendientes el 15,12% que equivale a 131.417 radicados, cifras que distan de las reportadas en la base de datos entregada a la CGR.

Lo anterior genera retrasos en la operación del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administra Colpensiones, ocasionando interposición de procesos innecesarios por parte de los usuarios que ven vulnerados sus derechos en materia pensional.

#### **1.6.5 Historia laboral**

A marzo de 2015 se habían radicado un total de 748.345 solicitudes relacionadas con historia laboral durante el período 1 de octubre de 2012 al 31 de marzo de 2015, donde el 96,98% se encuentran en estado cerrado, es decir atendidas, quedando pendientes 22.621 solicitudes. Es de acotar que, para el primer trimestre de 2015, el promedio mensual de radicación fue de 12.836 solicitudes y de casos atendidos, 7.935, evidenciándose un rezago en la atención de solicitudes de historia laboral, aunado a que en la vigencia 2014 existen solicitudes pendientes de atender por 7.917 que se radicaron desde marzo de 2014.

De los casos abiertos (22.621) a 31 de marzo de 2015, el 46,11%, completan entre sesenta (60) y trescientos ochenta y cinco (385) días desde la fecha de radicación sin ser atendidos.

#### **1.6.6 Tiempos de respuesta PQRS**

Al analizar los tiempos de respuesta se destaca que un 23,74% de las peticiones que corresponden a 269.420, son atendidas inmediatamente con los formatos proforma establecidos por la entidad, mientras que 41.907 solicitudes a 31 de marzo de 2014 tienen en promedio 347 días sin ser atendidas desde la fecha de su radicación.

Colpensiones frente a lo anterior manifestó que se encontraba implementando acciones de evacuación prioritaria. Sin embargo, se evidenció una falta en el cumplimiento de sentencias cuyos estudios de seguridad aún no se habían remitido a la entidad, casos que fueron presentados de manera incompleta por los ciudadanos o que carecen de la información necesaria para su respuesta y que requieren de un rastreo de información. Se destaca que entre los ítems con mayor volumen de radicación de PQRS se encuentran entre otros, solicitudes de historia laboral, reconocimiento, cumplimiento de sentencias judiciales y demora en la respuesta a trámites.

De una muestra de cien (100) solicitudes de PQRS resueltas en forma inmediata por Colpensiones por medio de formatos preestablecidos por las diferentes áreas, para establecer el nivel de calidad y pertinencia en las respuestas, se estableció el siguiente resultado:

Se halló que entre los cien (100) casos seleccionados, en veintiuna (21) solicitudes, se identifica que, en algunas de estas, la respuesta no es concordante con lo solicitado por



el peticionario, por cuanto Colpensiones se limita a informar que la petición fue trasladada al área correspondiente cerrando el Bizagi y en otros no existe una respuesta de fondo o explicación al ciudadano sobre su solicitud. Se establece una demora significativa en la expedición de solicitudes de copias de resoluciones, considerando que para estas no es necesario dar traslado a las áreas respectivas, si no por el contrario el agente de servicio la puede expedir en forma inmediata como se ha evidenciado en otros casos, dado su acceso a los aplicativos institucionales.

Así mismo y también en forma aleatoria de una muestra de ciento treinta (130) solicitudes de PQRS las que fueron resueltas con promedio de ciento cuarenta y siete (147) días. Con el fin de establecer el nivel de calidad, pertinencia y oportunidad en las respuestas, se analizó esta muestra con el siguiente resultado:

En veintitrés (23) solicitudes en las que se aprecia un rango de respuesta por parte de Colpensiones entre sesenta (60) y trescientos noventa y tres (393) días, estas se limitaron a informar al ciudadano que la solicitud fue recibida satisfactoriamente y que fue trasladada al área correspondiente cerrando de esta forma el Bizagi, lo anterior, denota que transcurridos un período de tiempo considerable el usuario no cuenta con una respuesta de fondo y si por el contrario el caso queda cerrado en el sistema sin resolver.

De igual forma se observa que para diez (10) PQRS de solicitud de copias de resolución, el promedio de respuesta es de ciento setenta y un (171) días, documento que puede ser entregado en forma inmediata en los Punto de Atención Colpensiones - PAC.

Colpensiones manifiesta que las peticiones direccionadas a la Gerencia Nacional de Gestión Documental en su mayoría corresponden a solicitudes de copias de resolución que fueron expedidas por el extinto ISS y que no se encuentran disponibles en el Sistema de Gestión Bizagi, para reducir los tiempos de respuesta la Gerencia Nacional de Gestión Documental viene adelantando acciones para poner a disposición de los PAC otras herramientas para la atención inmediata de estas solicitudes.

Por otra parte analizada la vigencia 2014, Colpensiones adelantó controles de calidad a las respuestas emitidas por concepto de PQRS, en las oficinas regionales, con el fin de evaluar criterios de calidad tales como; suficiencia, pertinencia, claridad y veracidad además de la presentación del documento, observando entre otros carencia en aspectos como la clasificación errónea de los documentos, respuestas incompletas, destacándose el traslado de las solicitudes a las áreas correspondientes, cuando podría darse respuesta en forma inmediata, evitando demora en la generación de respuestas.

#### **1.6.7 Inclusión en nómina de servidores públicos**

Durante la vigencia 2014, Colpensiones reportó 2.080 servidores públicos que cuentan con acto administrativo de reconocimiento pensional y que a 28 de febrero de 2015 se encuentra en suspenso su ingreso a nómina, por no acreditar los documentos que certifiquen el retiro del servicio público.

De acuerdo con la información suministrada por Colpensiones en el período correspondiente entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, ha recibido un total de 6.170 correos electrónicos a la dirección



[confirmacionretiroservidordpublico@colpensiones.gov.co](mailto:confirmacionretiroservidordpublico@colpensiones.gov.co), en los que adjuntan los documentos que acreditan o no el retiro del servicio.

De estos, se estableció que para el 49,45% de los correos la acción adelantada por Colpensiones fue activar en nómina, el 41,85% para decisión y el 8,70% para suspender en nómina.

De una muestra de cien (100) casos, consultando a través de los aplicativos y Nómina de Pensionados, con el fin de verificar la información relacionada con el retiro, actos administrativos, inclusión y reintegros en nómina y los documentos aportados al correo electrónico, determinando el tiempo de inclusión en nómina una vez presentado el acto administrativo del retiro del servicio.

Treinta y seis (36) casos no acreditan el retiro del servicio público, sin embargo, todos fueron incluidos en nómina, de estos el 77,7% tiene reintegros en un promedio de 4,2 meses. De los anteriores 36 casos, 21 de ellos la resolución de reconocimiento se expidió durante la vigencia 2013 y 15 en la vigencia 2014.

Cuarenta y cinco (45) casos acreditan el retiro del servicio, como se evidenció en los correos enviados a Colpensiones, de los cuales treinta y tres (33) fueron incluidos en nómina sin acreditar su retiro, pasando inclusive hasta 12 meses para ser suspendidos en nómina teniendo un promedio de reintegros de 4 meses.

Colpensiones relaciona en su respuesta un servidor público identificado con cédula de ciudadanía número 10.231.XXX, con tres mesadas pendientes por recuperar correspondientes a febrero, marzo y abril de 2014. Consultada la resolución de desvinculación del servidor público, ésta surtió efectos a partir del 01 de agosto de 2013, siendo incluido en nómina de pensionados hasta febrero de 2014, es decir, seis meses después de su desvinculación del servicio. Lo anterior es inconsistente, teniendo en cuenta la improcedencia de la entidad al relacionarlo con mesadas pendientes por recuperar, pues estas corresponden a períodos posteriores a su retiro.

## 1.7 Conclusiones

El Estado colombiano ha adquirido una serie de obligaciones internacionales en materia de garantía y respeto del derecho a la seguridad social, el cual se encuentra también en las normas constitucionales y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Con base en el reconocimiento de estas obligaciones, las entidades que conforman el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, establecieron tres tipos generales de violaciones; las primeras, en relación con las garantías constitucionales: las cuales se refieren principalmente a la vulneración de los derechos constitucionales a la vida, la igualdad, petición, debido proceso, seguridad social, ocasionadas por las fallas en el cumplimiento de las funciones que le correspondían a las entidades competentes.

En segundo lugar, se identificaron una serie de acciones en relación con las obligaciones de protección por parte del Estado en relación con el derecho a la seguridad social, las cuales han sido reconocidas por la jurisprudencia como elementos esenciales en el marco de la garantía de este derecho.



Las medidas de protección en materia pensional identificadas, como vulneradas por las entidades de control, son: **la condición más beneficiosa**, la cual ha sido entendida por la Corte como una regla que debe operar en aquellos casos en que se identifique *una sucesión de normas, en donde la preceptiva derogada del ordenamiento recobra vigencia para así mantener el tratamiento obtenido de su aplicación por conducir a un escenario mucho más beneficioso para el trabajador que aquel que resultaría de emplear la regulación legal que la sustituyó*<sup>18</sup>, dicha regla fue reiteradamente desconocida por las administradoras al momento de decidir las prestaciones económicas, situación que además de dar lugar a desconocimiento de derechos, se constituía también en un incumplimiento de la aplicación de esta regla especial de protección reconocida reiteradamente por la Corte Constitucional.

**Derechos adquiridos**, la Corte los ha definido como *situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona*<sup>19</sup>. En este informe se identificaron acciones de las administradoras en contra de esta medida de protección, tales como modificaciones a actos administrativos de reconocimiento.

Así mismo, se identificó el incumplimiento de la obligación de **protección y asistencia a las personas de la tercera edad**, quienes por su condición de vulnerabilidad y como expresión del principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho que inspiran el ordenamiento superior, debe ser protegidos, especialmente en el ámbito del reconocimiento pensional, en el que la Corte Constitucional ha reiterado que *“la edad debe considerarse como un factor de vulneración, para establecer la procedencia de la acción de tutela en materia pensional, por cuanto ha estimado que las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, en tanto se encuentran limitadas para obtener ingresos económicos que les permitan disfrutar de una vida digna”*.<sup>20</sup>

Finalmente, en el ámbito de las violaciones identificadas en el desarrollo de las funciones asignadas a las administradoras, se encuentran por un lado, aquellas relacionadas con el litigio (cumplimiento de sentencias judiciales, ejercicio de la defensa judicial, cumplimiento de incidentes de desacato y sanciones), que como se ha venido señalando a lo largo del informe fueron una importante fuente de incumplimiento, ya que además de las falencias relacionadas con el acatamiento de las órdenes judiciales, se identificó que las entidades no estaban llevando a cabo la defensa judicial, lo que aumentó la litigiosidad de los casos, permitiendo que llegaran hasta las instancias avanzadas sin pronunciamiento de las administradoras.

Por otro lado, se encuentran las relacionadas con la atención al ciudadano tanto en lo referido al tiempo y contenido de las respuestas (solicitudes de prestaciones económicas día a día, tiempos de respuesta PQRS); como al reconocimiento concreto de las prestaciones solicitadas (historia laboral, inclusión en nómina de servidores públicos).

<sup>18</sup> Ver entre otras sentencia T-190 de 2015.

<sup>19</sup> Al respecto ver sentencias C-789 de 2002 y T-045 de 2016.

<sup>20</sup> Al respecto ver entre otras las sentencias T-315 de 2011 y T-799 de 2013.



### 3. Responsables administrativos

En cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que le asiste a cada una de las entidades involucradas y de conformidad con lo señalado en los Artículos 267, 277 y 282 de la Constitución Política de Colombia de acuerdo con las competencias de cada una de las entidades que elaboraron este informe, en este apartado se señalará el alcance para establecer la existencia de responsables administrativos por la repetida vulneración de derechos en este contexto.

#### 3.1. Contraloría General de la República

Es de precisar que la competencia de la CGR está referida a establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado; imponer las sanciones pecuniarias que correspondan para el resarcimiento del patrimonio público. Competencia que al interior de la CGR está a cargo de Delegada para Investigaciones; Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva como área a donde se adelantan los procesos de responsabilidad fiscal.

En este sentido se adjunta la información que fue suministrada por la mencionada área y corresponde a los procesos de responsabilidad adelantados durante el período 2010 - 2016 a nivel nacional, en ella se presenta el detalle de los 81 procesos (Se anexa).

#### 3.2. Procuraduría General de la Nación

Es pertinente informar a la Honorable Corte Constitucional, que la Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social desarrolla actividades preventivas y de intervención establecidas por el Decreto 262 de 2000, en las áreas específicas de la Seguridad Social como son la Pensión, actúa tanto en Régimen de prima Media como de Ahorro individual, Salud, Riesgos Laborales y Servicios Sociales; y en temas Laborales.

De acuerdo con lo anterior, la competencia está encaminada a defender los intereses de la sociedad, el orden jurídico, los derechos fundamentales y el patrimonio público; en el caso concreto del Seguro Social y de Colpensiones se adelantan gestiones para que se implementen soluciones dada la grave problemática que adolece Colombia en cuanto a su Sistema Pensional y específicamente se ha venido solicitando, cumplir la ley, los precedentes jurisprudenciales, ejercer la defensa en las demandas, decidir oportunamente las peticiones de los afiliados y conciliar para evitar mayores daños al patrimonio público.

Con la liquidación del ISS y la implementación de COLPENSIONES, la Procuraduría fijó como objetivo principal de intervención preventiva, gestiones en defensa de los derechos fundamentales de los afiliados, a través de circulares, resoluciones, instructivos, visitas administrativas, entre otras; brindar apoyo y realizar un seguimiento para tratar de mitigar o corregir las fallas en las decisiones administrativas de Colpensiones respecto de los actos administrativos que resuelven prestaciones económicas, recursos, reliquidaciones y retroactivos.

En este orden de ideas, no es del resorte de nuestra competencia, adelantar investigaciones disciplinarias que nos permitan establecer los responsables que por



acción u omisión contribuyeron a la sostenida situación de infracción constitucional mientras el ISS estuvo en operación, toda vez que la competencia disciplinaria para tales efectos, está asignada a otras Delegadas de la Procuraduría General de la Nación, con funciones disciplinarias; al respecto, suministran con oficio SIAF No. 87570 del 14 de agosto del 2017, suscrito por la Coordinadora Subcomité Técnico de Seguridad Social en Pensiones y Salud siguiente información: "(...) el auto de archivo proferido en el expediente disciplinario No. 2010-42853, donde la parte considerativa se plasman la argumentaciones jurídicas esgrimidas para la sustentación del mismo, exponiendo las razones por las cuales se excluyó de responsabilidad disciplinaria a los expresidentes del extinto Instituto de los Seguros Sociales". (Se anexa).

### 3.3. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo de conformidad con lo prescrito por el Decreto 025 de 2013, tiene las siguientes competencias:

*"Artículo 2. Objeto. La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del derecho internacional humanitario; atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior; y, proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la Ley".*

Siendo así las cosas, la Defensoría del Pueblo se abstiene de pronunciarse respecto a este punto, por falta de competencia.





#### 4. Testimonios e identificación de casos emblemáticos

En este apartado se hará referencia a los testimonios recabados por la Defensoría y la Contraloría, entidades que desarrollaron la recopilación de información en el marco del cumplimiento de sus funciones constitucionales. La primera llevó a cabo la elaboración de una encuesta que se remitió a las Defensorías Regionales y que se practicó de forma aleatoria a los usuarios. Los testimonios de la Contraloría General de la República son producto del desarrollo de las auditorías realizadas por dicha entidad.

Así mismo, en ejercicio de la autonomía e independencia de las entidades que elaboran este informe, se llevaron a cabo las siguientes medidas para recopilar información sobre la situación de violación masiva de los derechos iusfundamentales de los afiliados al Régimen de Prima Media con prestación Definida:

- Implementación de mesas técnicas de seguimiento pensional, la principal función es la de vigilar la decisión de las prestaciones económicas en el orden de prioridad señalado por la Corte Constitucional en el Auto 110.
- Seguimiento a las quejas, peticiones y reclamos que los usuarios radicaban, bien sea por su alto grado de vulnerabilidad, o porque los afiliados solicitaban acompañamiento preventivo en vía administrativa.

Cabe destacar que a partir de la implementación de las mesas técnicas interinstitucionales, la presidencia de Colpensiones dispuso de un equipo interdisciplinario de diversas áreas de la entidad (Gerencia de Reconocimiento, Gerencia de Operaciones, Gerencia de Nómina, etc.) con el objetivo de revisar, auditar y discutir la pertinencia de los hechos y requisitos definidos en los actos administrativos objeto de examen, puntos álgidos que se fueron resolviendo y dados a conocer a los beneficiarios.

En consecuencia, en este apartado se incluirá el contenido de dichos testimonios y de aquellos casos que fueron considerados como emblemáticos por las entidades.

##### 4.1. Testimonios

La Defensoría del Pueblo en aras de dar cumplimiento a sentencia T-774 de 2015, elaboró un modelo de encuesta para ser aplicado a través de las Defensorías Regionales. Este tenía la finalidad de sacar un muestreo para determinar el grado de vulnerabilidad del derecho a la seguridad social, en el desarrollo del mismo se pudo determinar lo siguiente:

- **Testimonios tomados telefónicamente:**

Nombre: ROOSBEERT GUZMAN identificación 5.902.45(x)

Origen: Departamento del Tolima.

Teléfono de contacto: 320-20271.

Tipo de Prestación: Pensión Familiar

Refiere que “desde el mes de marzo de 2016 solicito a Colpensiones reconocimiento y pago de la pensión familiar prevista en la Ley 1580 de 2012; en primera instancia me



fue negado el reconocimiento por falta de edad, repuse la decisión y ya había cumplido la edad y me fue reconocida; hoy en día mi esposa y yo nos sentimos bastante bien, muy contentos, tenemos estabilidad económica y tenemos acceso al Sistema de Salud, a nivel familiar estamos muy agradecidos con Colpensiones por el reconocimiento, tenemos una vejez asegurada, así sea con mínimo porque tenemos un ingreso mensual".

Nombre: CESAR AUGUSTO OLAYA identificación 93.120.01(x)

Origen: Municipio del Espinal.

Teléfono: 316-35278.

Tipo de Prestación: Pensión de Invalidez

El peticionario infiere que: "Colpensiones me beneficio a mí y a mi familia reconociendo la pensión de invalidez de origen común a mis (53 años de edad) porque en la actualidad me encuentro físicamente imposibilitado para seguir trabajando para mantener a mi familia. Mi esposa y en especial mi hija de 15 años se sienten tranquilas porque tenemos un respaldo económico fijo mensual para nuestra manutención y para seguir luchando y lo mejor de todo fue que COLPENSIONES no se demoró en darme la pensión".

#### 4.2. Presentación de casos emblemáticos

Los casos que se consideraron emblemáticos, se determinaron tomando como base las causas identificadas, así como la tipología de las vulneraciones. En ese sentido, los casos escogidos se encuentran dentro de las siguientes categorías: (i) cumplimiento de sentencias; (ii) gestión de cumplimiento de acciones de tutela; (iii) historia laboral y; (iv) casos relacionados con la gestión de la entidad.

Estos, surgieron de las acciones de los organismos de control enfocadas en hacer recomendaciones y acompañamiento para que COLPENSIONES pudiera dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional. Con base en el ejercicio diario de seguimiento realizado, se fue construyendo la bitácora de casos emblemáticos que se presenta a continuación:

##### 4.2.1. Cumplimiento de Sentencias

De la muestra seleccionada del universo de las sentencias se observó lo siguiente:

- En la base de datos suministrada por Colpensiones existen sentencias con estado pendiente de cumplimiento, una vez analizados los documentos en el Bizagi se evidencia que estas fueron cumplidas en los meses de diciembre de 2013, enero de 2014 y mayo de 2014.
- Con Resolución GNR 133180 del 23 de abril de 2014, Colpensiones da cumplimiento al fallo judicial proferido por el Tribunal Superior de Medellín y en consecuencia reconoce y ordena el pago de una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por una sola vez en cuantía de \$5.511.270, adicionalmente, la suma de \$702.910 por concepto de indexación a favor del ciudadano identificado



con cédula de ciudadanía número 21.803.XXX. Al revisar el acto administrativo este no menciona el valor de la indemnización sustitutiva, que había sido reconocida mediante acto administrativo número 2041 del 1 de febrero de 2012 y que no había sido cobrado por la afiliada.

En respuesta, Colpensiones señala que la Gerente Nacional de Reconocimiento emitió una resolución aclaratoria en la que explicó la situación presentada, e indicó que el valor correcto corresponde a \$8.066.522; lo anterior significa que el giro realizado a través de la Gerencia Nacional de Nómina es correcto, puesto que incluyó el valor inicial que por indemnización sustitutiva había sido reconocido mediante acto administrativo, pero que no había sido cobrado por la afiliada como se evidenció mediante comprobante número 1800075029 de marzo de 2012, emitido por la entidad bancaria según información que reposa en el área de nómina de pensionados.

Verificado en el aplicativo Cromasoft no se encontró el citado documento, lo que obligó a solicitarlo. El cual fue suministrado mediante correo electrónico, observando que carece de numeración y fecha. Al consultar al área de reconocimiento la ausencia de numeración y fecha la respuesta se concentró en que esto se debía a que el aplicativo Cromasoft no permitía subir este tipo de documentos, a partir de mayo de 2014; estos documentos fueron incluidos en el aplicativo Bizagi como un sub-trámite interno.

A 31 de marzo de 2015 Colpensiones ha expedido 74 notas aclaratorias y 2.317 resoluciones aclaratorias, la entidad indica que estas resoluciones a partir de enero de 2014 deberían contener el mismo número del acto administrativo que se estaba aclarando, con la diferencia que las letras no serían GNR si no GNRA y/o VBPA según el caso, para el tema que relaciona la CGR la resolución aclaratoria no contiene la referenciación establecida por la entidad.

Es importante señalar que si bien es cierto la entidad ha implementado los subprocesos en el aplicativo Bizagi, también lo es que se debe efectuar un seguimiento y control a dichas resoluciones por cuanto se evidencia la carencia de un consolidado de las mismas.

Colpensiones manifiesta que actualmente, se encuentra realizando el levantamiento de un requerimiento funcional para modificar el aplicativo que permita que los actos aclaratorios se realicen desde el liquidador de pensiones y que automáticamente se genere un consecutivo para cada acto efectuando el proceso de notificación del mismo, guardándolo debidamente en el gestor documental con los demás documentos que hagan parte integral del expediente digital del ciudadano.

- Con Resolución GNR 221614 del 31 de agosto de 2013 Colpensiones negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez solicitada presuntamente por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 98.665.XXX el 26 de abril de 2013 con radicado 2013\_98665559, cuando este había fallecido el 15 de abril de 2010 y el ISS le había reconocido a su hija menor de edad una pensión de sobreviviente con Resolución No. 004275 del 1 de marzo de 2011. Consultado el Bizagi, no se evidencia la solicitud efectuada por el ciudadano. Lo anterior denota que el Acto Administrativo GNR221614 del 31 de agosto de 2013 no tiene pertinencia y consistencia.

Al respecto Colpensiones manifiesta que la resolución aludida se procesó mediante liquidador automático y el número Bizagi reportado por el ente de control



"2013\_98665559" no fue identificado como tal en el administrador documental, pero si como un caso de represa del ISSL. "201398665559". Sin embargo, en la actualidad en la entidad se han adoptado medidas para mitigar este tipo de riesgos en el procesamiento de casos a través del liquidador automático.

- Colpensiones tiene como pendiente de cumplimiento la sentencia proferida por el Juzgado Noveno de Descongestión del Circuito de Bogotá del 31 de enero de 2012 a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 19.149.XXX, cuando esta ya fue cumplida por el ISS mediante Resolución 0161 de 2012.

Por otra parte, Colpensiones por medio de Resolución GNR 098720 del 18 de mayo de 2013 le reconoce la pensión de vejez, esta resolución no tuvo en cuenta en señalar que el ciudadano, tenía una pensión de jubilación por parte del ISS-Patrono, que a la fecha está siendo cancelada sin determinar la diferencia entre la pensión de jubilación y la pensión de vejez con el fin de que el ISS-Patrono asumiera la parte correspondiente. Colpensiones le reconoció una pensión por \$6.443.092 la cual fue incluida en nómina para el período de junio de 2013 y suspendida en el período de diciembre de 2013. Esta Resolución fue notificada hasta el 28 de agosto de 2014, sin embargo, Colpensiones efectuó los giros a partir de junio de 2013 los cuales se encuentran en reintegros para los períodos de junio a noviembre de 2013.

Mediante PQRS el ciudadano solicita aclaración sobre el derecho a reclamar las sumas giradas por Colpensiones por concepto de pensión de vejez, toda vez que es beneficiario de una pensión de jubilación; Colpensiones en respuesta del 16 de octubre de 2014 informa lo que se encuentra en el aplicativo de nómina sin dar una respuesta de fondo y cerrando el caso en Bizagi.

En atención a esta inconsistencia Colpensiones expide la Resolución GNR 97186 del 31 de marzo de 2015, manifestando que se estudió el caso y se adoptaron las decisiones que en derecho correspondían en el tema de compartibilidad pensional y aclaran que la subrogación de las mesadas obedece a un ajuste de la entidad jubilante, en este caso la UGPP quien asumió la carga pensional del ISS en liquidación.

- Colpensiones, mediante Resolución GNR 148793 del 25 de junio de 2013, niega el reconocimiento y pago de la pensión de vejez al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 32.430.XXX, sin tener en cuenta que la beneficiaria ya se encontraba pensionada y activa en nómina desde junio de 2006.

Colpensiones informa que respecto a este caso, el pronunciamiento inicial contenido en la Resolución GNR 148793 del 25 de junio de 2013, se procesó mediante liquidador automático conforme al radicado de represa 20136800338442 entregado por el ISS en L.

Sin embargo, en la actualidad Colpensiones expresa que para la decisión masiva de casos, se realizan validaciones que permiten evidenciar si la prestación se encuentra o no en la nómina de pensionados, a la fecha el procedimiento se encuentra afinado para mitigar este tipo de riesgos.

- En la base de datos suministrada por Colpensiones la sentencia a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 8.268.XXX, se encuentra



clasificada en el estado “revoca sentencia”, una vez efectuada la revisión de los documentos que se encuentran en los aplicativos se evidenció que esta sentencia está cumplida, por lo anterior esta comisión considera que se encuentra mal clasificada. Igual caso se presenta con las sentencias a favor de los ciudadanos identificados con cédulas de ciudadanía números 32.532.XXX, 41.733.XXX, 45.424.XXX y 507.XXX.

Colpensiones señala que si bien se evidencian casos de información desactualizada, puede establecerse que estos fueron atendidos mediante resoluciones: 1) GNR280913 de 2014; 2) GNR 95270 de 2014; 3) GNR15561 de 2015; 4) GNR325903 de 2013 y 5) GNR75380 de 2014 respectivamente y que para mitigar este tipo de circunstancias, se creó el grupo interno de trabajo de seguimiento que se encarga de administrar la información de los casos y validar sus estados diarios, manteniendo la información actualizada y conciliada entre las áreas implicadas, esto es entre la Gerencias Nacionales de Defensa Judicial y la de Reconocimiento.

- Trascurridos 17 meses Colpensiones no ha dado cumplimiento al fallo judicial proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Pereira a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 10.060.XXX, argumentando no haber podido consultar la base de datos de los procesos, pese a tener la certificación juramentada del demandante de no tener en curso proceso alguno, en la base de datos suministrada por Colpensiones a 30 de noviembre de 2014, esta sentencia se encuentra en estado cumplida, una vez analizados los documentos en Bizagi se evidencia que a la fecha no se ha dado cumplimiento.

Colpensiones enuncia que mediante Resolución GNR 130218 del 14 de junio de 2013 reconoció pensión de vejez al asegurado por un salario mínimo a partir del 1 de noviembre de 2011 con pago efectivo en julio de 2013.

Mediante Resolución GNR 79070 del 11 de marzo de 2014 Colpensiones se abstuvo de dar cumplimiento total al fallo por cuanto para la fecha no se contaba ni con el instructivo de la Circular 11 de 2014 ni la página de la rama judicial permitía validar el inicio o no de un proceso ejecutivo así como la documentación aportada por el apoderado del asegurado no se encontraba actualizada, la cual fue modificada mediante Resolución GNR 92930 del 26 de marzo de 2015 en el cual se da cumplimiento total al fallo judicial.

- Para el caso del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 99.999.XXX los ítems correspondientes a: cédula de ciudadanía y nombres, no corresponden a la información que reposa en el Bizagi. El radicado corresponde a una demanda instaurada por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 22.973.XXX.

Colpensiones manifiesta que la base de datos es construida manualmente y puede presentar no correspondencia en cierta información, el caso particular se atendió mediante Resolución GNR 124368 del 11 de abril de 2014, por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo del Juzgado Tercero Administrativo de Valledupar, indica también que el Bizagi es una herramienta en construcción operada por talento humano y por ende susceptible a que se presenten equivocaciones involuntarias o generación de procesos masivos necesarios para la administración de los altísimos



volúmenes que se manejan en esta entidad. Igual respuesta emite para el caso del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 1.256.XXX.

- Para la sentencia a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 1.256.XXX, consultado el Bizagi relacionado en la base de datos, este corresponde a una solicitud de pensión de vejez del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 20.525.XXX, lo cual no es coincidente con la información reportada.
- Para el caso del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 19.177.XXX, en los aplicativos no se evidencia la sentencia, se encuentra la Resolución GNR 242478 del 30 de septiembre de 2014 donde se resuelve un recurso de reposición y se modifica la Resolución GNR 13544 del 21 de febrero de 2013. En la base de datos que suministra Colpensiones a 30 de noviembre de 2013 esta sentencia se encuentra como cumplida.

Colpensiones expresa que para la elaboración de la base de datos se deben cruzar y depurar una gran cantidad de datos y valores de forma manual en razón al gran número de afiliados que administra la entidad; sin embargo, esta situación no genera riesgos en la decisión.

- La base de datos relaciona al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 5.999.XXX, una vez consultado el número de Bizagi se constató que corresponde a una PQRS de solicitud de historia laboral efectuada por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 31.191.XXX, siendo esto inconsistente con el nombre y número de documento reportado.

Colpensiones informa que la solicitud fue atendida mediante Resolución GNR 32885 del 6 de febrero de 2014 y GNR 85301 del 24 de marzo de 2015, dando cumplimiento a la sentencia ordinaria proferida por el Juzgado Once laboral de Bogotá.

- Para el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 2.261.XXX se relaciona un Bizagi que corresponde a un Formulario para Novedades de Pensionado diligenciado por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 2.407.XXX, siendo esto inconsistente con el nombre y número de documento reportado.

Colpensiones expresa que el caso del asegurado fue atendido mediante Resolución GNR 242228 del 1 de julio de 2014 por la cual se dio cumplimiento parcial al fallo y mediante Resolución GNR 91553 del 25 de marzo de 2015 se da alcance a la decisión inicial y se da cumplimiento total al fallo judicial, por contar con los lineamientos de decisión de sentencias judiciales de la Circular 11 de 2014.

- Se evidencia en el aplicativo Cromasoft la Resolución GNR 5064 del 13 de enero de 2015 por la cual se niega la reliquidación de una pensión de vejez a nombre del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 14.963.XXX. En el mismo aplicativo se evidencia Resolución GNR 242228 del 1 de julio de 2014 en la cual se reconoce incremento pensional por persona a cargo en cumplimiento de fallo judicial proferido por el Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas del Circuito de Bogotá, en dicha Resolución se mencionan los radicados 2014\_2261277 y 2013\_521 una vez



verificado el Bizagi el primero corresponde a la PQRS del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 2.407.XXX y el segundo al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 34.525.XXX, siendo esto incongruente. No se evidencia la sentencia en los aplicativos de Colpensiones.

Al respecto Colpensiones informa que la base entregada es construida manualmente en razón a que la entidad no cuenta con un reporte unificado y automatizado, sin embargo la anterior situación no genera riesgos en la decisión por cuanto el grupo de seguimiento hace validaciones a los repartos y la decisión al ser manual pasa por validación tanto del revisor como del analista.

De la misma manera el caso del asegurado fue atendido mediante Resolución GNR 242228 del 1 de julio de 2014 por la cual se dio cumplimiento parcial al fallo y mediante Resolución GNR 91553 del 25 de marzo de 2015 se da alcance a la decisión inicial y se da cumplimiento total al fallo judicial, por contar con los lineamientos de decisión de sentencias judiciales de la Circular 11 de 2014.

- En la base de datos se relaciona al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 42.487.XXX, el Bizagi reportado corresponde a una solicitud de prestaciones económicas efectuada por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 35.494.XXX, siendo esto inconsistente.

Con la cédula de ciudadanía reportada en el cuadro de sentencias, se evidencia en el aplicativo Cromasoft la Resolución GNR 84905 del 13 de marzo de 2014 por la cual se reconoce una pensión de invalidez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar a nombre del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 42.487.XXX.

Colpensiones indica que la base entregada fue elaborada manualmente en razón a que a la fecha no cuentan con un reporte unificado que genere la información de acuerdo con el requerimiento efectuado por la CGR, esto no genera riesgos en la decisión al existir validaciones desde el grupo de seguimiento y la decisión al ser manual pasa por verificaciones del analista y del revisor. La sentencia del Tribunal Superior de Valledupar fue cumplida mediante Resolución GNR 84905 del 13 de marzo de 2014, y mediante Resolución GNR 94037 del 27 de marzo de 2015 se dio alcance a la resolución anterior cumpliendo totalmente el fallo judicial.

- En la base de datos figura el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 17.002.XXX, el Bizagi relacionado corresponde a una solicitud de prestaciones económicas efectuada por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 21.765.XXX, siendo esto inconsistente con el nombre y número de documento reportado en la relación de sentencias que suministro Colpensiones.

Con la cédula de ciudadanía reportada en el cuadro de sentencias, se evidencia en el aplicativo Cromasoft la Resolución GNR 1423 del 3 de enero de 2014 por la cual se reliquida una pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali a nombre del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 17.002.XXX.

Para los casos de los ciudadanos identificados con cédulas de ciudadanía números: 99.999.XXX, 1.256.XXX, 19.177.XXX, 5.999.XXX, 2.261.XXX, 14.963.XXX y



42.487.XXX Colpensiones expresa que realiza las gestiones necesarias para que la información sea confiable y real, empero la base de datos entregada a la CGR es construida manualmente a través de consultas efectuadas a distintos aplicativos y bases de la entidad, lo cual conlleva a tener que cruzar y depurar una gran cantidad de datos y valores de manera manual debido al alto número de afiliados y solicitantes que administra Colpensiones.

Lo anterior genera incertidumbre en la información registrada en la base de datos de sentencias aportada por Colpensiones, toda vez que esta debe reflejar consistencia y veracidad de los datos plasmados.

#### 4.2.2. Gestión en el Cumplimiento de Tutelas

De la base de datos a 31 de marzo de 2015 entregada a la CGR por Colpensiones, se extrajo una muestra de 109 tutelas sin hecho superado, donde no fue posible establecer el tiempo transcurrido sin dar cumplimiento a la sentencia de tutela, toda vez que la fecha de radicación que registra, no identifica si es de notificación de la sentencia de tutela, de incidente de desacato, de sanciones o cualquier otra notificación que se produzca en la instancia procesal, pero si se evidenció lo siguiente:

- El Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Cali ordenó el pago del incremento del 14% por conyugue a cargo con las adiciones de junio y diciembre al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 14.974.XXX. El 24 de enero de 2014 con radicado 2014\_629867 se solicita a Colpensiones la inclusión en nómina, sin que la entidad lo haya realizado en el plazo estipulado; con tutela del 26 de marzo de 2014 el Juzgado Segundo Penal para Adolescentes de Cali, tuteló el derecho fundamental de petición y el debido proceso administrativo y ordenó a la Gerente Nacional de Nómina de Colpensiones procediera a resolver de fondo la solicitud sin que esta acatara el fallo; se inició incidente de desacato pero se guardó silencio luego de admitirlo, razón por la cual se impuso sanción de 5 días de arresto y multa de 3 SMMLV y 14 meses después de solicitada la inclusión en nómina no se ha dado respuesta al peticionario, ni se ha incluido en nómina.

Colpensiones manifiesta que el ciudadano hasta el 22 de abril de 2015, bajo radicado BZG 2015\_3560235 allegó la sentencia solicitada, Colpensiones elevó una solicitud el 13 de marzo de 2015 a la regional occidente con el fin de obtener copia de la sentencia ordinaria para así dar cabal cumplimiento a lo ordenado, quien a su vez requirió al Juzgado del proceso ordinario y el día 17 de junio de 2015, obteniendo la sentencia ya mencionada y por lo tanto la solicitud fue trasladada a la Gerencia Nacional de Reconocimiento de manera prioritaria para dar solución de fondo a la petición amparada vía acción de tutela. La Gerencia Nacional de Reconocimiento emite Resolución GNR 181805 del 18 de junio de 2015, el cual ya adelanta proceso de notificación.

- El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué en sentencia del 2 de junio de 2011, ordenó al ISS reconocer la pensión de sobreviviente y las mesadas pensionales atrasadas a los ciudadanos identificado con cédulas de ciudadanía número 28.517.XXX y 2.221.XXX, solicitando cumplimiento de la sentencia al ISS, el 30 de noviembre de 2011 anexándose los soportes correspondientes pero no fue cumplida dentro del tiempo estipulado. Se instauró acción de tutela, se dictó sentencia tutelando





el derecho de petición, del cual no se dio cumplimiento por parte de Colpensiones, se inicia incidente de desacato y 46 meses después de proferida la sentencia no se le ha dado cumplimiento a la misma.

Colpensiones informa que se enteró de la presente acción de tutela en instancia de desacato, ya que fue iniciada en su momento contra el Seguro Social, la entidad solicitó a la regional sur copia de la sentencia y los demás documentos necesarios para el cumplimiento, quien obtuvo una copia del proceso pero no pudo ser trasladado a la Gerencia Nacional de Reconocimiento por cuanto la documentación era ilegible. Actualmente se reiteró la solicitud a la regional sur con el fin de volver a realizar todas las gestiones necesarias para obtener una copia legible de la sentencia y así poder darle cumplimiento.

- El Juzgado Tercero Adjunto Laboral del Circuito de Cali en audiencia de juzgamiento del 30 de septiembre de 2011 condenó al ISS a reconocer y pagar al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 6.082.XXX el incremento pensional por conyugue en un 14%. Se dicta sentencia de tutela el 18 de julio de 2012, el cual no fue cumplida y se sanciona al presidente de Colpensiones con un día de arresto y multa de 1 SMLMV. 44 meses después de proferida la sentencia reconociendo el incremento pensional no se le ha dado cumplimiento de la misma.

Colpensiones informa que el derecho de petición como el fallo de tutela fueron notificados al ISS y se produjeron antes de la entrada en operación de Colpensiones. Sin embargo, el accionante radicó en la entidad los documentos el 20 de diciembre de 2012, se verificó que los documentos radicados se encontraban en copia simple, mediante oficio de fecha 1 de febrero de 2013 se comunicó al accionante de esta situación y con oficios del 14 de octubre de 2014 y 17 de junio de 2015 se reiteró la necesidad de contar con estos documentos en copia auténtica. No obstante, con el fin de dar cumplimiento al fallo de tutela se solicitó de manera prioritaria la consecución de la sentencia ordinaria en el despacho de origen.

- El ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 8.278.XXX demandó al ISS correspondiéndole al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Medellín quien el 31 de mayo de 2011 condenó al ISS al reconocimiento y pago de los intereses moratorios causados entre el 07 de junio de 2008 al 1 de julio de 2009, del cual Colpensiones no dio respuesta. Se instauró acción de tutela por el derecho fundamental de petición y se solicitó a Colpensiones se diera respuesta de fondo a la solicitud la cual no fue cumplida por la entidad, se inició incidente de desacato y se sancionó a la Gerente Nacional de Nómina con multa de 2 SMLMV y arresto de 2 días por incumplimiento del fallo de tutela. 48 meses después de dictado el fallo ordinario no se le ha dado cumplimiento al fallo.

Colpensiones manifiesta que en la actualidad se encuentra en consecución de la sentencia ordinaria de primera y segunda instancia para el respectivo cumplimiento. Es importante aclarar que los documentos radicados el 31 de octubre de 2012, ingresaron como un PQRS denominado "Información sobre régimen que se aplicó, IBL y retroactivo de acuerdo con el acto administrativo que fue expedido", tipología diferente a cumplimientos de sentencia, situación que dificultó la identificación y trámite de la solicitud, motivo por el cual encuentra priorizado el estudio de seguridad de los documentos que fueron radicados del 31 de octubre de 2012 con número Bizagi 2012\_500978.



- Con Resolución número 008414 del 28 de agosto de 2007 se le reconoció pensión de vejez al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 14.202.XXX. El Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Ibagué el 22 de octubre de 2009 condenó al ISS a reconocer y pagar a favor del ciudadano la suma de \$2.960.034 por concepto de incremento pensional del 14% por conyugue y el 7% por hijo menor y con derecho de petición del 29 de marzo de 2011 solicitó dar cumplimiento a la sentencia y se incluyera en la nómina a partir del mes de agosto de 2010, sin que hasta el momento Colpensiones después de 5 años y 7 meses le hayan dado cumplimiento a la sentencia, a pesar de haber el peticionario entregado todos los documentos solicitados para el trámite. Igualmente, en la nómina de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 no se evidencia que se haya ingresado los incrementos ordenados en sentencia.

Colpensiones expidió la Resolución GNR 113489 del 28 de mayo de 2013 por medio del cual negó la reliquidación de una pensión, sin que el peticionario haya solicitado la misma, pues este solicitó fue el reconocimiento y pago de los incrementos del 14% por conyugue y del 7% por hijo menor. De otro lado, el acto administrativo no fue motivado, ni congruente con lo pedido, en este solo se dijo que: “una vez realizado el estudio de la solicitud de reliquidación y/o retroactivo, se establece que no se generaron valores a favor del pensionado. Así las cosas, teniendo en cuenta que no existen motivos de hecho o derecho que permitan generar retroactivo alguno o incrementar la mesada pensional, se niega la solicitud de reliquidación”.

Colpensiones manifiesta que según consta en Bizagi 2014\_7861268 el 9 de septiembre de 2014 se sanciona por desacato y el 6 de abril de 2015 se pone en conocimiento providencia emitida por el Tribunal en la que declara la nulidad de todo lo actuado no obstante, con el fin de dar cumplimiento al fallo de tutela se solicitó de manera prioritaria la consecución de la sentencia ordinaria en el despacho de origen.

- El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué en audiencia de juzgamiento del 23 de abril de 2010 se declaró que el señor identificado con cédula de ciudadanía número 2.325.XXX, tiene derecho a percibir el incremento del 14% por su conyugue y ordena al ISS al reconocimiento y pago, sin que Colpensiones después de 48 meses de dictada la sentencia haya dado cumplimiento a la misma.

Colpensiones informa que dio cumplimiento al fallo por medio de Resolución GNR 186565 del 23 de junio de 2015, subsanando en este sentido las mencionadas inconsistencias.

- El Juzgado Cuarto Municipal de Pequeñas Causas Laborales en sentencia del 24 de noviembre de 2011 condena al ISS a pagar al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 4.344.XXX el incremento pensional por conyugue e incluir en nómina los incrementos pensionales; con radicado 2012\_1039567 del 27 de noviembre de 2012 se solicita la inclusión en nómina del incremento pensional. Se presenta acción de tutela, se emite sentencia, no se da cumplimiento a la misma y se abre incidente de desacato, sin embargo 42 meses después de proferida la sentencia, no se le ha dado cumplimiento.

Colpensiones manifiesta que con el fin de dar cumplimiento al fallo de tutela se requirió a la regional eje cafetero de la entidad para que solicitara de manera urgente la sentencia ordinaria al despacho de origen. Dicha regional remitió la sentencia el 17 de



junio de 2015 y el mismo día se envió a la Gerencia Nacional de Reconocimiento con nota de urgencia para la expedición del acto administrativo que dé solución de fondo a la petición objeto de acción de tutela. La Gerencia Nacional de Reconocimiento emite Resolución GNR 181804 del 18 de junio de 2015, la cual se encuentra en proceso de notificación.

- Al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 12.554.XXX se le reconoció pensión de sobreviviente por el Juzgado Primero Laboral de Santa Martha en sentencia del 18 de febrero de 2014, el 19 de septiembre del mismo año se solicitó a Colpensiones la inclusión en nómina y el cumplimiento de la sentencia; se presenta acción de tutela, el 2 de marzo de 2015 se concede el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y seguridad social y se ordena a Colpensiones la inclusión en nómina, sin que la entidad de cumplimiento a la misma razón por el cual se inicia incidente de desacato y posteriormente se impone al Representante Legal de sanción de multa de 2 SMLMV, sin que hasta el momento se le haya reconocido y cancelado la pensión de sobreviviente.

Colpensiones informa que el accionante allega los documentos del proceso ordinario en Bizagi 2015\_4956741 por lo que se está revisando la nueva documentación allegada sobre este caso para poder atender de fondo la petición del ciudadano.

Lo anterior evidencia falta de oportunidad en el cumplimiento de los fallos judiciales, generando desacatos, multas y arrestos, los que se pueden evitar con una gestión oportuna.

#### 4.2.3. Historia Laboral

- Con ocasión de la expedición de la Resolución 247 de 8 de agosto de 2013, la que fijó los términos de respuesta a las solicitudes de historia laboral, se estableció que estos tiempos no son cumplidos toda vez que, del total de casos cerrados (725.724) el promedio de respuesta fue de 132 días y de estos 433.074 superaron los 60 días de respuesta, suma que sobrepasa ampliamente lo establecido en la citada resolución como se evidencia entre otros los siguientes casos:
  - ✓ Con radicados Números 2013\_8211936 del 15 de noviembre de 2013 y 2014\_9944431 del 28 de noviembre de 2014 el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 31.895.XXX, solicitó corrección de la historia laboral de los períodos, 02-1979 al 02-1980 cotizados con Bomberos Voluntarios de Cartago y 03-1980 al 05-1982 cotizados con Bomberos Voluntarios de Cali, anexando formularios de actualización de datos, certificaciones expedida por la Oficina de Gestión Humana de Bomberos de Cali, informe de semanas cotizadas del ISS Seccional Valle entre otros. El mismo día de la solicitud (15 de noviembre de 2013), Colpensiones le comunica al peticionario que la respuesta a su solicitud será emitida dentro de los 60 días hábiles a partir de la fecha de radicación. Con oficio del 28 de enero de 2015 le comunica que los ciclos solicitados se encuentran acreditados en la historia laboral, hecho que ocurre 14 meses después de la solicitud.
  - ✓ Con Bizagi 2014\_10002439 del 28 de noviembre de 2014 el señor identificado con cédula de ciudadanía número 6.678.XXX solicitó corrección de su historia



laboral para el período 05-1981 hasta 09-1983, anexando certificación de la Directora Administrativa de Gestión Humana de Colombina S.A donde señala que el peticionario trabajó en dicha compañía desde el 16 de mayo de 1981 al 25 de septiembre de 1983, cotizando al ISS bajo el numero patronal 04017201010 y número de afiliación 04-1069427, el mismo día de la solicitud Colpensiones le comunica que la respuesta a su solicitud será emitida dentro de los 60 días hábiles a partir de la fecha de radicación, pasados 120 días no se le ha dado respuesta de fondo.

- ✓ Colpensiones manifiesta con respecto al tiempo de respuesta presentado en las solicitudes de corrección de historia laboral, que dados los altos volúmenes tanto de radicados de CHL recibidos desde la salida a producción de Colpensiones, como de la represa recibida por el ISS en L., la atención de estos casos se ha venido haciendo según las prioridades planteadas a la Honorable Corte Constitucional, tal como se refleja en cada uno de los IP entregados a dicho ente, en los que se sustentan las diversas causas que han impedido ser más oportunos y brindar una mejor calidad en la atención de las solicitudes.
- En las solicitudes de traslado de los Fondos que pertenecen al Régimen de Ahorro Individual – RAI al Régimen de Prima Media con Prestación Definida-RPM se evidenciaron los siguientes casos:
  - ✓ El ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 40.034.XXX, solicitó el traslado del RAI al RPM; Colpensiones aprueba el traslado a partir del 01 de marzo de 2014; sin embargo, 13 meses después no se evidencia en la historia laboral el traslado de los saldos correspondiente a los ciclos aportados.
  - ✓ Colpensiones al respecto manifiesta que la Administradora de Fondos de Pensiones-AFP realizó traslado de aportes a Colpensiones el 04 de julio de 2014 por \$49.312.538 por el proceso de traslado de régimen y el detalle de la historia laboral fue recibido mediante archivo PRCPATR20140310.r51 el día 25 de abril de 2015, por tal razón y teniendo en cuenta que la fecha de recepción de la información del plano para procesamiento fue recibido en Colpensiones 8 meses después del pago del traslado, se solicitó el cargue de la información y a la fecha se encuentra respuesta exitosa del cargue de la información y nos encontramos a la espera del proceso de imputación para que los ciclos reportados por la AFP correspondientes a 1997/04 a 1997/09, 1997/11 a 1998/04, 1998/11 a 1999/10, 2000/01 a 2001/10, 2002/02, 2002/06 a 2004/10, 2006/11 a 2007/02, 2007/05 a 2007/11, 2008/02 2008/05, 2009/07 a 2011/01, 2011/04 a 2011/11, 2012/01 a 2014/02.
  - ✓ El ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 63.459.XXX fue trasladado del RAI al RPM a partir del 01 de noviembre de 2012 y revisada la historia laboral se encontró que para los periodos 2001-08, 2002-03 al 12, 2003-01 al 12 y 2004-02 el pago fue recibido del RAI por traslado aprobado con pago vencido como trabajador independiente y a la fecha no son tenidos en cuenta por parte de Colpensiones para sumar las semanas aportadas. Igual caso sucede con el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 42.786.XXX para los ciclos correspondientes a 1997-8, 9, 11 y 2004-01 al 08.
  - ✓ Colpensiones no ha realizado los análisis respectivos para determinar si las cotizaciones extemporáneas efectuadas por el trabajador independiente pueden



imputarse a la historia laboral, toda vez que las cotizaciones efectuadas por dichos trabajadores deben hacerse mensualmente y en forma anticipada, ninguna consignación podrá surtir efectos retroactivos, de donde se infiere que a la entidad administradora corresponde, en consecuencia, imputar siempre los pagos a mensualidades futuras en los términos y oportunidades de que trata el Decreto 1406 de 1999. Igualmente, las cotizaciones no pueden calificarse de nulas, ineficaces, ni ser tildadas de irregulares porque si no se reportan anticipadamente se reportaran al mes siguiente, tal como lo establece el artículo 35 del Decreto 1406 de 1999.

- ✓ Colpensiones manifiesta que en razón a que los fondos privados no tenían esta validación en las cotizaciones recibidas por traslado, Colpensiones está levantando un procedimiento de tal forma que la corrección del ciclo se realice automáticamente, para lo cual se están adelantando mesas de trabajo con ASOFONDOS para establecer el procedimiento de tal forma que para aquellos pagos vencidos que no superan tres meses de diferencia se realice la corrección masiva de ciclo al inmediatamente faltante.
- Otro caso en historia laboral es el relacionado con la deuda por no pago del subsidio por parte del estado, pues cuando hay deudas por este concepto, las Administradoras de Fondo de Pensiones están obligadas a exigir al Fondo de Solidaridad Pensional el pago de los aportes pensionales, efectuar las cuentas, para solventar las situaciones en mora y elaborar las cuentas de cobro, ya que la mora o la omisión por parte del Fondo de Solidaridad Pensional en la transferencia de los aportes pensionales no puede traducirse en la afectación de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad. Todo ello desconociendo el artículo 24, 25, 26 de la Ley 100 de 1993. Sentencia T-870 del 26 de octubre de 2012 Corte Constitucional.

Tal es el caso de los ciudadanos identificados con cédula de ciudadanía número 34.600.XXX y 34.603.XXX que presentan deficiencias en la historia laboral por este concepto.

Colpensiones manifiesta para el caso del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 34.600.XXX que para darle solución a las inconsistencias, en el mes de abril de 2015 se realizó el cobro de los subsidios de los ciclos 201411 y 201412, en una cuenta de reprocesos del año 2014, en cuanto a los correspondientes a enero y febrero de 2015, se encuentran incluidos en la cuenta de reprocesos que está programada para su envío a mediados de junio de 2015. En cuanto a los ciclos 201504 y 201505 estos se encuentran dentro de los tiempos establecidos en el Decreto 3771 de 2007, por lo que el subsidio correspondiente a abril de 2015 se debería ver reflejado a inicios de julio de 2015 y el de mayo a inicios del mes de agosto de 2015.

Igualmente, la entidad informa para el segundo caso del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 34.603.XXX que para solucionar las inconsistencias, en el mes de abril de 2015 se realizó el cobro de los subsidios de los ciclos 201410 y 201411, en cuanto al subsidio correspondientes a marzo de 2015 se encuentra incluido en la cuenta de reprocesos que está programada para su envío a mediados de junio de 2015. En cuanto a los ciclos 201504 y 201505 estos se encuentran dentro de los tiempos establecidos en el Decreto 3771 de 2007, por lo que el



subsidio correspondiente a abril de 2015 se debería ver reflejado a inicios de julio de 2015 y el de mayo a inicios del mes de agosto de 2015.

Fue motivo de estudio para la CGR doscientos uno (201) radicados de solicitudes de historia laboral de los que ochenta y nueve (89) eran casos cerrados y ciento doce (112) abiertos; para este análisis fue preciso consultar los aplicativos Bizagi e Historia Laboral encontrando lo siguiente:

- En el aplicativo Bizagi se evidenciaron solicitudes de corrección de historia laboral, donde Colpensiones ha generado una respuesta que no identifica los ciclos objeto de la solicitud ni las razones de su corrección. Lo anterior porque la entidad efectúa correcciones de historia laboral a través de procesos automáticos para aquellas solicitudes que radican los ciudadanos por primera vez, cerrando el Bizagi con una respuesta en formato preestablecido, donde indica que se ha generado el proceso y si presenta alguna inconsistencia deberá radicar una nueva solicitud.
- El tiempo de respuesta por parte de Colpensiones fue de noventa y siete (97) días, superando los términos establecidos por la misma entidad, sobresaliendo ocho (8) casos que superaron los trescientos (300) días.
- Para ocho (8) solicitudes de la vigencia 2014 no se evidencia en el aplicativo Bizagi la respuesta definitiva dada por Colpensiones, no obstante la entidad aporta documentos donde se evidencia la respuesta de fondo a las solicitudes efectuadas por los peticionarios, las que fueron atendidas mediante proceso masivo. Tres (3) solicitudes que corresponden a las vigencias 2012 y 2013 no cuentan con respuesta definitiva por parte de la entidad y si se relaciona como caso cerrado.

Colpensiones manifiesta que no fue posible hacer el cargue oportuno de las cartas, dado que el procedimiento demanda la generación de una meta data específica que en su momento no se consolidó y que por los volúmenes que aún se tenían no fue posible generarla de manera oportuna, pero que vienen cargando desde el mes de abril de 2015 y que fue culminado al cierre del mes de mayo de la presente vigencia.

- Colpensiones da respuesta a las solicitudes de los ciudadanos de los cuales no se encuentran los soportes de pago de los aportes, solicitándoles documentos probatorios y/o soportes de afiliación que comprueben los vínculos laborales con el empleador, requisito indispensable para adelantar los procesos de corrección a que haya lugar, trasladando con esto la carga de la prueba al empleado, toda vez que Colpensiones no adelanta actividad alguna tendiente a establecer en forma exacta los aportes efectuado por el empleador, negándole al titular del derecho la posibilidad de que los datos aportados sean corregidos o complementados, afectando ostensiblemente la historia laboral del afiliado, como es el siguiente caso:

El ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 14.937.XXX el 27 de agosto de 2014, solicitó que se cargaran a la historia laboral los períodos de diciembre de 1969 a diciembre de 1975 por haber laborado en la empresa Intelec Ltda. El 30 de septiembre de 2014, Colpensiones en respuesta al peticionario le informó que ejecutó los procesos de corrección y/o actualización de su historia laboral y que con referencia al ciclo que no se evidencia pago efectuado por el empleador a su nombre puede ser porque, el número de cédula fue registrado



erróneamente en el pago, el empleador no remitió el detalle de los trabajadores sobre los cuales realizó el pago o el empleador no realizó el pago.

Analizado el resumen de semanas cotizadas se evidencia que los períodos comprendidos entre diciembre de 1969 a octubre de 1970 y de mayo de 1972 hasta diciembre de 1975, no han sido cargados, ni se le ha comunicado al peticionario los motivos del no cargue de los ciclos solicitados y en cambio se le ha pedido al mismo que aporte los documentos necesarios para la corrección de la historia laboral, cuando es Colpensiones la encargada de realizar las gestiones necesarias para la corrección de dichas historias.

Colpensiones informa que no cuenta con toda la documentación y registros requeridos para atender las solicitudes de corrección de historia laboral, dado que desde la entrega por parte del ISS en L., se ha venido evidenciando que se presentan demasiadas inconsistencias tanto en la información física como en las bases de datos recibidas, lo cual ha dificultado la validación y aplicación de ciclos solicitados, principalmente por cuanto es deber de la entidad garantizar la transparencia y confiabilidad de los registros que se apliquen sobre las historias laborales, dado que este es el insumo principal para el reconocimiento de prestaciones sociales.

- Las solicitudes de corrección de historia laboral a 31 de marzo de 2015, tienen en promedio 267 días sin que la entidad haya generado una respuesta, contraviniendo lo establecido en la Resolución 247 de 8 de agosto de 2013 sobre los términos para dar contestación a este tipo de solicitudes.
- Para efectuar las correcciones de historia laboral tradicional, se hace necesario consultar las microfichas, procedimiento que se torna complejo debido a que debe hacerse visualmente y la calidad de las imágenes no son óptimas para su consulta, lo anterior pone en riesgo la veracidad de las correcciones que dio lugar a la consulta.

Colpensiones manifiesta que ha implementado mejoras en la administración y uso de las mismas, dentro de las cuales se encuentran el haber realizado un inventario total de las microfichas, la reorganización física dentro del archivo en el que se custodian, y la asignación de personas específicas que se encargan de administrarlas mediante el uso de formatos de control para el préstamo de las mismas y la aplicación de políticas internas; sin embargo, la entidad es consciente que estas mejoras no mitigan de manera integral el riesgo que se expone, pero es la única fuente de información con la que se cuenta para validar requerimientos inherentes al período tradicional. Así mismo, informa que se viene evaluando nuevas alternativas que permitan automatizar y controlar de una manera más adecuada la información contenida en estos documentos, tales como la digitalización de las microfichas y partiendo de ello poder implementar procesos de corrección automática, como se ha hecho para el período post94.

#### 4.2.4. Casos Referentes a la Gestión de la Entidad

El literal e del artículo 3° de la Ley 87 de 1993 establece: "Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que



permita preparar informes operativos, administrativos y financieros" (subrayado fuera de texto); el artículo 4° define: "Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:..." y su literal i indica: "Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;..." y la Resolución 09 de 2012 por la cual se adopta el Sistema Integrado de Gestión de Colpensiones.

Los entes de control han tenido conocimiento de casos relacionados con la atención de trámites por parte de Colpensiones, sobre los cuales se adelantó el análisis de cada uno de ellos teniendo como base la información registrada en los aplicativos Bizagi, Cromasoft, nómina de pensionados, historia laboral y consulta pagos, con el fin de determinar la gestión adelantada por Colpensiones conforme con lo ordenado por la Ley y por la Honorable Corte Constitucional. Se evidenciaron inconsistencias que fueron comunicadas a la entidad y que analizadas las respuestas algunas no eran concordantes con la petición solicitada y en otras no entregaron suficientes argumentos para ser analizadas.

1. Cédula de Ciudadanía Número: 2.888.XXX  
Caso: Inclusión en nómina

Una vez interpuesto el recurso de reposición contra la Resolución GNR 193573 del 26 de julio de 2013, por medio de la cual Colpensiones niega el reconocimiento de una pensión de vejez al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 2.888.XXX, Colpensiones expide la Resolución GNR 757 del 20 de enero de 2014, la cual resolvió el recurso de reposición y revoca la Resolución GNR 193573, ordenando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, determinando que ingresaría en la nómina de enero de 2014, hecho que no ocurrió, por lo que fue necesario la expedición de la Resolución VPB 22260 del 26 de noviembre de 2014, la cual resolvió un recurso de apelación y nuevamente revoca la Resolución GNR 193573 del 26 de julio de 2013 y ordena el pago de \$78.794.062 que fueron ingresados en la nómina de diciembre de 2014, lo que se consolidó con una nota débito por \$87.798.262 y descuentos por concepto de salud de \$9.004.200.

Colpensiones expresa que mediante Resolución VPB 22260 del 26 de noviembre de 2014 se ingresa definitivamente la prestación en la nómina, subsanando las inconsistencias presentadas con anterioridad ya que pasa todos los filtros de validación y de controles tanto en la decisión como en la nómina por lo que a la fecha el asegurado se encuentra activo en la nómina y viene cobrando su mesada pensional; sin embargo, es importante que la entidad fortalezca esos controles de revisión y validación con el fin de evitar reconocimiento de prestaciones a las que no hay lugar.

2. Cédula de Ciudadanía Número: 3.001.XXX  
Caso: Inclusión en nómina

Colpensiones con Resolución GNR 368529 del 26 de diciembre de 2013 reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 3.001.XXX, en sus apartes manifiesta que debe comunicarle a la Administradora Colombiana de Pensiones la fecha en la cual efectuara la desvinculación laboral por tratarse de servidor público, no obstante, la misma resolución manifiesta que ingresará en la nómina en el período de marzo de 2014, sin conocer la fecha de desvinculación.





Una vez revisado el aplicativo de nómina el solicitante se encuentra activo en nómina a partir de enero de 2014 y en reintegros esta la mesada de enero de 2014, teniendo en cuenta que su desvinculación como servidor público fue a partir del 15 de enero de 2014.

Colpensiones expresa que mediante Resolución GNR 91258 del 25 de marzo de 2015 por solicitud del asegurado se reliquida la prestación y se ordena el pago de la pensión desde el 15 de enero de 2014 junto con el retroactivo al que hubo lugar, por lo que el procedimiento no presentó inconsistencias en su decisión ni riesgos de posibles pagos dobles.

3. Cédula de Ciudadanía Número: 19.246.XXX  
Caso: Cumplimiento de sentencia fallo de tutela pensión de invalidez por enfermedad común

Radicado número 2014\_6075958 del 28 de julio de 2014 donde solicita el cumplimiento del fallo de tutela, Colpensiones emite respuesta el 28 de julio de 2014 con un formato de guion de texto relacionado con "Solicitud de cumplimiento de fallo de tutela" manifiesta que toda providencia emanada de un Juez debe ser notificada, pero no existe ningún compromiso de respuesta por parte de la entidad y cierra el caso en Bizagi.

A 28 de febrero de 2015 no se había dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior de Bogotá Sala Laboral del 7 de julio de 2014, el cual fue notificado a Colpensiones el 9 de julio de 2014, en el que ordena a la entidad se reconozca la pensión de invalidez por enfermedad común. Esta tutela no se encuentra amparada por la Corte Constitucional toda vez que el solicitante no tiene garantizado su mínimo vital, siendo un sujeto de especial protección constitucional por su condición de invalidez que supera el 50% de su capacidad laboral tal como lo señala el Auto 110 de 2013 proferido por la Corte Constitucional, para Colpensiones de acuerdo a la base de datos de tutelas con corte a 30 de septiembre de 2014 esta se encuentra protegida por este Alto Tribunal.

Colpensiones informa que en atención a las observaciones realizadas por la CGN, es necesario informar que emitió acto administrativo GNR 95793 del 30 de marzo de 2015, el cual da cumplimiento de manera transitoria al referido fallo de tutela y como consecuencia concede pensión de invalidez a partir del 01 de abril de 2015, cuya prestación ingresa a nómina de pensionados en el mes de abril para pago mayo de 2015.

Así mismo, la entidad manifiesta que cuenta con peticiones pendientes de resolver vencidas de términos, también lo es que la entidad ha concentrado todos sus esfuerzos en atender los trámites radicados en Colpensiones, a través de un modelo de atención informado a la H. Corte Constitucional y el cual ha tenido grandes avances como I) la disminución de número de casos pendientes y casos vencidos II) la atención de un gran número de acciones de tutela.

4. Cédula de Ciudadanía Número: 4.610.XXX  
Caso: Cumplimiento de sentencia

Radicado número 2013\_3099980 de 8 de mayo de 2013 donde se radica PQRS a Colpensiones con el cumplimiento de una sentencia. Colpensiones emite respuesta el 25 de marzo de 2014 donde le informa los documentos que le hacen falta para el



cumplimiento del fallo judicial, adicionalmente informa que la carpeta pensional no se encuentra en la entidad.

Radicado número 2013\_6190906 del 4 de septiembre de 2013 donde radica una PQRS con derecho de petición para el cumplimiento de la sentencia. Colpensiones emite respuesta en septiembre 13 de 2013 informándole que la carpeta pensional no se encuentra en la entidad.

Radicado número 2013\_9061650 del 18 de diciembre de 2013 donde radica una PQRS con derecho de petición para el cumplimiento de la sentencia. Colpensiones emite respuesta en 13 febrero de 2014 informándole los documentos que debe anexar para el cumplimiento del fallo judicial.

Radicado número 2014\_23000791 del 20 de marzo de 2014 donde radica una PQRS con derecho de petición para el cumplimiento de la sentencia. Colpensiones emite respuesta en 20 de marzo de 2014 que la carpeta pensional no se encuentra en la entidad.

Radicado número 2014\_3082028 del 22 de abril de 2014 adjuntaron los documentos faltantes para el cumplimiento de la sentencia, Colpensiones emite respuesta el 22 de abril de 2014 donde informa que Colpensiones ha recibido satisfactoriamente la solicitud y que en un término no mayor al 20 de mayo de 2014 recibirá respuesta.

Radicado número 2014\_4188427 del 28 de mayo de 2014 donde radica una PQRS con derecho de petición para el cumplimiento de la sentencia. Colpensiones emite respuesta en 27 de junio de 2014 que se encuentra en proceso de decisión.

Radicado número 2014\_10406659 de 15 de diciembre de 2014 donde se radica nuevamente una PQRS a Colpensiones con el cumplimiento de una sentencia. Colpensiones emite respuesta el 15 de diciembre de 2014 informándole que la solicitud ha sido recibida satisfactoriamente.

Colpensiones no ha dado cumplimiento al fallo judicial a pesar de los múltiples derechos de petición incoados por el peticionario desde mayo de 2013, como se puede apreciar en los siete PQRS radicados por el ciudadano y a los cuales Colpensiones no ha dado respuesta de fondo.

Colpensiones manifiesta que el radicado 2013\_3099980 que efectivamente contenía la sentencia autentica proferida por el Juzgado 11 administrativo de Descongestión del Circuito Judicial del Circuito de Bogotá Rad. 11001333102820100008000, fue entregada el 28 de abril de 2015 a la Gerencia Nacional de Reconocimiento y se encuentra en reparto a los analistas de dicha Gerencia y por tanto en proceso de cumplimiento.

5. Cédula de Ciudadanía Número: 3.001.XXX  
Caso: Historia laboral

El 22 de enero de 2014 el ciudadano solicitó a Colpensiones corrección de su historia laboral para el período comprendido entre abril de 1981 a marzo de 1993, laborados en una entidad bancaria, cotizando con los números patronales 06016200033 y 01006200113 según certificación del banco. La entidad, el 28 de febrero del mismo año, le comunica al solicitante que se ha corregido su historia laboral de manera integral y se



está realizando el proceso de actualización masiva en el sistema, con el fin de que la información corregida se vea reflejada en su historia laboral; sin embargo, adelantadas las consultas se evidenció que las correcciones presuntamente realizadas por Colpensiones no fueron hechas lo cual es inconsistente con la información dada al peticionario.

Colpensiones al respecto expresa que, dados los altos volúmenes de casos recibidos en Colpensiones y tal como se ha indicado en informes anteriores presentados a la Honorable Corte Constitucional, fue implementado desde el pasado mes de julio de 2013, un procedimiento masivo que permite identificar las inconsistencias presentadas en la HL de los afiliados, con lo cual se procede a atender las correcciones que sean identificadas por el proceso, sin ingresar a cada caso a validar la pretensión puntual, y dado ello se presentan situaciones como que no se evidencien ciclos faltantes, por cuanto este hecho en sí no configura error, dado que en las reglas de validación implementadas para el proceso masivo, se identifican los vacíos siempre y cuando exista evidencia previa de una relación laboral, lo cual para este caso en particular no se cumple.

Colpensiones remite el 9 de abril de 2015, carta a la Entidad Bancaria, en calidad de empleador, con el fin de que valide la originalidad de la certificación laboral entregada por el ciudadano y de ser así confirme y soporte los pagos efectuados a pensión para el ciudadano. Verificado el aplicativo Bizagi se corroboró la no existencia del citado oficio, lo que hizo necesaria consultar al área de gestión, la que suministró copia de dicho documento al verificarlo se referencian dos Bizagi, el uno 2015\_529283 que en Bizagi corresponde a un caso de Manizales y el otro 2014\_529283 corresponde a la respuesta emitida por Colpensiones al ciudadano en la cual se le advierte sobre la necesidad de adjuntar las pruebas que certifiquen los aportes al ISS para la época de reclamación.

Lo anterior llevo a los funcionarios de la CGR a solicitar una explicación la que fue atendida por el área de cobro de la entidad, manifestando que esa comunicación no se subía al aplicativo Bizagi, por tratarse de un requerimiento interno del área de historia laboral y que se llevaba un control manual e interno sobre esas comunicaciones.

6. Cédula de Ciudadanía Número: 20.318.XXX  
Caso: Incremento pensional

Con Resolución No. 017971 de 1997 el ISS reconoció pensión de vejez al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 20.318.XXX; el 19 de septiembre de 2012 solicitó incremento pensional por hijo con invalidez de acuerdo a lo establecido por el artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990; el 16 de octubre de 2013 con radicado 2013\_7398762 se pide información sobre el estado del radicado de incremento pensional.

Con sentencia del 19 de diciembre de 2013 el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá concedió acción de tutela interpuesta, ordenando al ISS remitiera a Colpensiones el expediente administrativo y que éste se pronunciara de fondo frente al derecho de petición radicado el 19 de septiembre de 2012.

Colpensiones con Resolución GNR 193079 del 29 de mayo 2014 niega el incremento de la pensión de vejez por persona a cargo, argumentando que los incrementos pensionales contemplados en el artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990 (Decreto 758 de 1990), desaparecieron de la vida jurídica a partir del 1 de abril de 1994, con la entrada



en vigencia de la Ley 100 de 1993, no se encuentran contemplados entre los derechos, que por excepción señala el artículo 36 de la misma disposición legal y porque dicho artículo se encuentra derogado.

Teniendo en cuenta lo anterior se observa:

- En la Resolución GNR 193079 del 29 de mayo 2014, Colpensiones no determina si el peticionario es beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues al actor se le reconoció su prestación por vejez a la luz de lo normado por el Acuerdo 049 de 1990.

El artículo 21 del Acuerdo 049, aprobado por el Decreto 0758 de 1990, aun después de la promulgación de la Ley 100 de 1993 mantuvo su vigencia, para quienes se les aplica el mencionado Acuerdo por derecho propio o por transición; es decir, los incrementos pensionales se mantienen vigentes para quienes con exclusividad y por el régimen de transición, accedan a pensión de vejez o de invalidez en cumplimiento de los requisitos exigidos por el referido Decreto.

- La entidad accionada (ISS) no dio cumplimiento al derecho fundamental de petición del accionante dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud (19 de septiembre de 2012) y Colpensiones dio respuesta 22 meses después, desconociendo los plazos legales.

En respuesta Colpensiones declara que el régimen contemplado en la Ley 100 de 1993, condensa las prestaciones que hacen parte del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, sin que dentro de las mismas se encuentren los incrementos pensionales por personas a cargo, toda vez que el esquema financiero del sistema consagrado en dicha norma se concibió sobre la base de que cada persona cimienta su pensión con los aportes que realice durante su vida laboral.

De igual manera, la entidad a través de la Circular Interna No. 01 de 2012, se pronunció sobre los incrementos pensionales y al respecto considera que los usuarios que tienen derecho a que se les aplique el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y en tal virtud, pueden pensionarse con base en la edad, el tiempo de servicio, el número de semanas y el monto de pensión establecidos en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados al momento de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, por lo tanto, es necesario aclarar frente a la aplicación del decreto 758 de 1990 que en efecto, el mismo se aplica exclusivamente respecto a los factores mencionados, sin que sea posible que dicho beneficio se extienda a factores diferentes y mucho menos a otras prestaciones, por lo que teniendo en cuenta que en los términos del artículo 22 del Decreto 758 de 1990 los incrementos son una prestación diferente a la pensión de vejez, tampoco es procedente concederla para los beneficiarios del régimen de transición.

Conforme con lo anterior, continua diciendo la entidad que el ciudadano no es acreedor al reconocimiento del incremento pensional.

7. Cédula de Ciudadanía Número: 5.799.XXX  
Caso: Incremento pensional

Con Resolución No. 005278 del 29 de septiembre de 1995 le fue reconocida pensión de



vejez por parte del ISS al señor identificado con cédula de ciudadanía número 5.799.XXX. El 18 de junio de 2009 el Juzgado Sexto Laboral del Circuito Judicial de Ibagué, dentro del proceso ordinario de primera instancia, ordenó al ISS que le reconociera y pagara al ciudadano un incremento adicional a su pensión del 14% sobre el salario mínimo legal mensual, por su esposa a cargo, de forma retroactiva desde el 1 de abril de 1995 en adelante con sus incrementos anuales y su inclusión en nómina mensual de pensionados, sumas que deberían ser indexadas.

El 22 de noviembre de 2010 el apoderado del solicitante, entregó al Director del ISS Seccional Tolima la primera copia autentica de la sentencia, con constancia de ejecutoria y copia de la liquidación de costas, con el fin de que se cancelaran los retroactivos y se incluyera en nómina el pago del incremento mensual del 14%, ordenado por el juzgado respectivo. El 02 de octubre de 2014, con radicado 2014\_8265789, se presenta derecho de petición solicitando cumplimiento de la sentencia e inclusión en nómina.

- Colpensiones después de 5 años y 8 meses, de quedar en firme la sentencia, no ha realizado el trámite frente a la solicitud de incremento adicional a la pensión del 14% sobre el salario mínimo legal mensual por la cónyuge a cargo, señalado en la sentencia del 18 de junio de 2009 del Juzgado Sexto Laboral del Circuito Judicial de Ibagué.
- El ISS y posteriormente Colpensiones, autoridades a quienes les correspondía dar cumplimiento a las sentencias, no realizaron las gestiones necesarias para cumplir los fallos dentro del término de 18 meses a que se refería el artículo 177 del antiguo Código Contencioso Administrativo, así como en el término de 10 meses consagrado en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.
- Colpensiones, cuatro (4) meses y diez y ocho (18) días después de presentado el derecho de petición, no ha dado respuesta al mismo, desconociendo el derecho fundamental de petición del accionante.

Se debe tener en cuenta que el peticionario tiene 80 años y por lo tanto es prioritario.

Colpensiones emite respuesta informado que verificadas las bases de datos se tiene que en el radicado Bizagi No. 2014\_8265789 se encuentra la sentencia proferidas por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito Judicial de Ibagué Rad. 2008-00565. Este caso es objeto de estudio de seguridad por parte del contratista Cyza, encontrando que la sentencia se encuentra en copia simple lo que impide a la administradora proceder a su cumplimiento mientras no se allegue la documentación en debida forma y así se informó al ciudadano mediante oficio del 12 de junio de 2015. Sin embargo y dada la edad del ciudadano, se está procediendo a efectuar el desarchivo del proceso judicial para la consecución de la sentencia por parte de la Gerencia Nacional de Defensa Judicial.

8. Cédula de Ciudadanía Número: 41.604.XXX  
Caso: Nómina

Con Resolución GNR 235833 del 19 de septiembre de 2013, notificada el 21 de octubre del mismo año, Colpensiones reconoce la pensión de vejez al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 41.604.XXX, la ingresa en nómina a partir de octubre de 2013 y realiza los abonos a cuenta desde enero del 2014 a sabiendas de que la peticionaria se encontraba vinculada y laborando con la Secretaría Distrital de Hacienda



y no había demostrado el retiro del servicio público, el cual se produjo hasta el 30 de agosto de 2014; cancelándole las mesadas pensionales del período comprendido entre septiembre de 2013 a agosto de 2014 por la suma de \$32.333.668 sin justificación alguna. Igualmente, Colpensiones no dejó en suspenso el pago mientras se demostraba el retiro del petionario del servicio público. El derecho a recibir el pago de las mesadas no emerge del reconocimiento de la pensión por parte de la entidad que le corresponde sino del retiro definitivo del servicio activo (Corte Suprema de Justicia Sala Laboral, Expediente 32141, 4 de junio de 2008).

De otra parte la peticionaria, con radicado 2014\_8973875 del 24 de octubre de 2014 en derecho de petición colocó en conocimiento de Colpensiones que la entidad Bancaria le certificó que tenía en la cuenta \$32.493.305,34, que era un valor que no le correspondía, porque laboró en la Secretaría Distrital de Hacienda hasta el 30 de agosto de 2014, sin que la entidad haya determinado que debería hacer con dichos dineros, ni le dio respuesta en el plazo establecido, ni aun le ha dado respuesta al derecho de petición tal como lo establece el artículo 23 de la Constitución Nacional, artículo 14 y ss de la Ley 1437 de 2011 y las sentencias T-377 de 2000 y T-957 de 2004 de la Corte Constitucional entre otras.

Con posterioridad Colpensiones, con Resolución GNR 6643 del 16 de enero de 2015, reliquida la pensión de vejez con una mesada de \$3.184.063 a partir del 1 de septiembre de 2014, fecha en el cual fue retirada del servicio público y ordena al beneficiario el reintegro de los valores pagados por concepto de pensión de vejez, ya advertidos por el petionario y en cambio Colpensiones suspende el pago de sus mesadas a partir de febrero de 2015 sin justificación y la reactiva en nómina en abril de 2015, toda vez que el petionario dio a conocer a Colpensiones los errores cometidos aunándole la voluntad desde un principio de reintegrar los recursos consignados equivocadamente por Colpensiones.

Colpensiones informa que realizó todas las acciones y gestiones tendientes para la recuperación del dinero girado a la asegurada, el cual fue reintegrado a las cuentas destinadas para ello en la nómina de pensionados de Colpensiones.

9. Cédula de Ciudadanía Número: 1.423.XXX  
Caso: Pensión sobreviviente

Colpensiones, con Resolución GNR 391603 del 10 de noviembre de 2014, reconoce y ordena el pago de la pensión de sobreviviente a los ciudadanos identificados con cédulas de ciudadanía números 41.416.XXX y 79.953.XXX, siete (7) meses después de la solicitud de sustitución pensional (15 de marzo de 2014) cuando esta debió reconocerse a más tardar el 15 de mayo de 2014, en desconocimiento del artículo 1 de la Ley 717 de 2001 que establece que el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el petionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho; con el agravante que una vez vencidos estos plazos, corren los intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

En la base de datos suministrada por Colpensiones, con corte a 31 de diciembre de 2014, correspondiente a las resoluciones expedidas por concepto de repesa ISS, se relaciona como fecha de notificación el 10 de mayo de 2013, actividad esta que al ser



consultado en Bizagi no se ha surtido, por el contrario es un caso abierto y vencido a dicha fecha.

Colpensiones expresa que validado el caso en los aplicativos de la entidad, se comprueba que el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 41.416.989 fue notificado de la Resolución GNR391603 del 10 de noviembre de 2014 el día 27 de noviembre de 2014 tras citación por correspondencia certificada el día 19 de noviembre de 2014 con guía GN0367006289314 a la dirección AVDA CARACAS No. 50-49 APTO 501 en Bogotá; sin embargo, es posible que al momento de realizar el cruce de información el caso se encontraba en proceso de notificación personal, pero por error en la base de arrastro una fecha que no corresponde. (No corresponde a lo registrado en Bizagi).

10. Cédula de Ciudadanía Número: 19.190.XXX  
Caso: Sustitución Pensional

Con Resolución GNR 119912 del 4 de abril de 2014 Colpensiones reconoce una pensión post mortem al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 24.578.XXX, en un porcentaje del 50% y el otro 50% se deja en suspenso por los solicitantes identificados con cédula de ciudadanía número 1.019.104.XXX y tarjeta de identidad número 99.121.702.XXX, en dicha resolución reconoce un pago por \$8.967.323 el cual especifica que será ingresado en la nómina del período de abril de 2014, una vez verificado el aplicativo de nómina de pensionados se evidencia que al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 24.578.XXX es ingresado en nómina hasta febrero de 2015 con ocasión de la expedición de la Resolución GNR 9410 del 6 de febrero de 2015.

Colpensiones indica que reconoció pensión de vejez post mortem a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 19.190.XXX y así mismo reconoció sustitución pensional al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 24.578.XXX en un porcentaje del 50% a través de la Resolución GNR 119912 del 04 de abril de 2014, la cual tenía como ingreso a nómina de pensionados el período de abril de 2014 pagadera en mayo, la cual presentó inconsistencias en el ingreso y registro en la nómina de pensionados por motivos operativos, los cuales se han venido informando en los diferentes IP reportados a la H. Corte Constitucional; casos para los cuales Colpensiones ha tomado acciones para la mitigación de este riesgo, como lo son: i) la conciliación mensual y seguimiento de los reconocimientos pensionales vs el ingreso y escritura en nómina de pensionados de los actos administrativos, ii) la creación del grupo interno de trabajo de Reprocesos de la Gerencia Nacional de Reconocimiento, el cual es el encargado de solucionar los casos que por alguna circunstancia técnica o jurídica no ingresaron a nómina de pensionados, entre otras casuísticas.

Conforme con lo anterior y para el caso concreto, Colpensiones decidió el caso a través de la acto administrativo VPB 9410 del 06 de febrero de 2015 el cual ingreso a nómina de pensionados en el mes de febrero de 2015 con pago en marzo del mismo año.

11. Cédula de Ciudadanía Número: 29.016.XXX  
Caso: Pensión de Sobrevivientes

El 29 de agosto de 2013 Colpensiones emite dos Resoluciones GNR 220304 y GNR 220306 negando el reconocimiento de una pensión de vejez a favor del ciudadano



identificado con cédula de ciudadanía número 1.485.XXX, fecha en la cual no se tuvo en cuenta su deceso ocurrido el 22 de septiembre de 2002.

Posteriormente, el 25 de septiembre de 2013, Colpensiones expide la Resolución GNR 239233 reconociendo una pensión de sobreviviente con ocasión del fallecimiento del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 1.485.XXX a partir del 2 de diciembre de 2007, a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 29.016.XXX, cancelándole la suma de \$34.386.715 la cual sería incluida en la nómina de octubre de 2013, caso que no ocurrió.

Colpensiones expide el 25 de abril de 2014 la Resolución GNR 136150 por medio de la cual resuelve recurso de reposición interpuesta a la Resolución GNR 239233 y en consecuencia se reconoce una pensión de sobrevivientes a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 29.016.XXX cancelándole la suma de \$66.748.018 la cual sería incluida en la nómina de mayo de 2014, caso que no ocurrió.

Colpensiones, el 15 de octubre de 2014, profiere nueva Resolución GNR 370086 por medio de la cual resuelve recurso de apelación interpuesta a la Resolución GNR 239233 y en consecuencia da cumplimiento a las tutelas proferidas por el Juzgado Diez Penal del Circuito de Cali con funciones de conocimiento de Cali y Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cali, se reconoce y ordena el pago una pensión de sobrevivientes a favor del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 29.016.XXX por \$62.833.860 que incluye mesadas, mesadas adicionales, menos descuentos en salud y los pagos ya efectuados, los cuales serían incluidos en la nómina de noviembre de 2014.

Como se puede observar Colpensiones profirió cinco (5) Resoluciones para reconocer una pensión de sobreviviente al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 29.016.XXX que pertenece al grupo 1 y en dos de ellas no fueron incluidas en nómina como lo establecían las mismas resoluciones.

Colpensiones expresa que el caso referido fue procesado por Colpensiones a través del liquidador automático de pensiones bajo los radicados 2013683132413 y 201368003132445, los cuales corresponden a expedientes pensionales de represa entregados por el ISS en L. en la entrega 41, marcados cada uno de ellos con el tipo de trámite "Pensión de vejez", cuyos expedientes fueron entregados como casos pendientes de decisión, por lo tanto fueron procesados y decididos por Colpensiones, los cuales cumplían con las validaciones iniciales realizadas por la entidad para el cargue y procesamiento de los mismos a través del liquidador automático, como lo son: I) La verificación en la nómina de pensionados de Colpensiones de la existencia de una prestación previamente reconocida que impida el procesamiento, II) que el tipo de trámite sea procesable por ésta línea de decisión (Pensión vejez tiempos privados Colpensiones- antes ISS) y III) la consulta de la base de datos de afiliación y registro de la entidad con el fin de establecer la presencia de una traslado a una AFP. Así las cosas, y de acuerdo con el cumplimiento de estas validaciones básicas con las que el liquidador automático se implementó inicialmente y sin presencia de alguna causal que impidiera su procesamiento, Colpensiones emitió los actos administrativos referidos.

No obstante lo anterior y debido a algunas inconsistencias reportadas por los órganos de control y ciudadanos a través de PQRS o recursos, en el mes de noviembre del año 2013 se delegó a un grupo de personas la realización manual de validaciones con anterioridad al procesamiento con el fin de identificar aquellos casos que a pesar de





tener sus cotizaciones en Colpensiones (antes ISS) no eran susceptibles de ser procesados por esta herramienta.

La entidad expresa con respecto a que para el mismo caso fueron emitidos dos actos administrativos reconociendo la pensión de sobrevivientes los cuales no ingresaron a la nómina de pensionados, que es necesario indicar, que se han presentado casos en los cuales se ha efectuado un reconocimiento pensional, donde no han realizado su ingreso o su escritura en la nómina de pensionados por que no han superado todos los controles y validaciones de la nómina, por inconvenientes en el desarrollo del proceso de tecnología, casos para los cuales la entidad ha tomado acciones para la mitigación de este riesgo, como lo son : I) la conciliación mensual y seguimiento de los reconocimientos pensionales vs el ingreso y escritura en nómina de pensionados de los actos administrativos, II) La creación del grupo interno de trabajo de Reprocesos de la Gerencia Nacional de Reconocimiento, el cual es el encargado de solucionar los casos que por alguna circunstancia técnica o jurídica no ingresaron a nómina de pensionados, entre otras casuísticas.

Así las cosas, Colpensiones emitió la Resolución GNR 370086 del 15 de octubre de 2014, a través del cual se subsanaron las inconsistencias presentadas, reconociendo pensión de sobrevivientes al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 29.016.XXX con ocasión del fallecimiento del ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 1.485.XXX, el cual ingresa efectivamente en la nómina de pensionados del mes de noviembre de 2014 pagadera en el mes de diciembre del mismo año y la cual se encuentra activa.

12. Cédula de Ciudadanía Número: 438.XXX  
Caso: Historia Laboral

El ciudadano identificado con la cédula de ciudadanía número 438.381 de Usaqué con formularios de corrección de Historia laboral del 4 de diciembre de 2014, radicado 2014\_10151131 y del 15 de diciembre de 2014, radicado 2014\_10408376 solicitó que se aplicara o cargara a su historia laboral los períodos comprendidos de enero de 1995 hasta diciembre de 1997; enero de 1998 a abril de 1998 laborados en la empresa Districol Ltda., y octubre de 2011 a mayo de 2013 laborados en el Consorcio Colombia.

Colpensiones en enero 30 de 2015 le comunicó al peticionario que frente a los períodos reclamados no se encontró registro de cotizaciones a su nombre y por lo tanto es necesario que suministre documentos probatorios y/o soportes de afiliación tales como: número patronal, número de afiliación, donde se evidencie su vínculo laboral con dicho empleador; sin tener en cuenta que en dichas solicitudes se anexaron las planillas de autoliquidación de aportes al sistema de seguridad social integral y cuentas de cobro enviadas por el ISS y canceladas por la empresa, en donde se evidencia nombre o razón social de la empresa, NIT, número patronal, valor cotizaciones, identificación de afiliados, ingreso base de cotización, liquidación de aportes pensión y salud, sello de pago del banco, etc., dando a entender que no fue revisada la información por la entidad.

Se vulneró el derecho al habeas data del accionante por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones al no corregir la información errónea, inexacta, equivocada, ni complementó la historia laboral, con la información aportada por el peticionario. De otra parte, Colpensiones no desplegó actividad alguna tendiente a establecer en forma exacta la veracidad del tiempo en que estuvo vinculado el ciudadano a dichas



entidades, a partir de los datos aportados y de la historia laboral que reposa en la institución, lo cual no habilita a la entidad para no computar los períodos de tiempo al servicio de aquella administración.

Colpensiones no tuvo en cuenta que cuando la información de la historia laboral de un afiliado contenga inexactitudes y así lo advierta la entidad administradora de pensiones o se lo haga saber el propio afiliado, es deber de la entidad desplegar las actuaciones pertinentes que conduzcan a la corrección de cualquier información errónea o inexacta, según lo indica la Sentencia T-144 de 2013 de la Corte Constitucional, pues de lo contrario se vulnera el derecho al habeas data, al negarle al titular del derecho la posibilidad de que dichos datos sean corregidos o complementados, desconociendo la obligación de registrar datos completos y veraces, que reflejen la realidad de la historia laboral del afiliado.

Colpensiones está trasladando al peticionario las consecuencias que generar la pérdida de dicha información solicitándole tarjetas de reseña, número patronal, número de afiliación, certificación laboral, carnet de afiliación para soportar la reclamación del tiempo requerido, cuando es Colpensiones la que debe ordenar de manera ágil su reconstrucción. Es la entidad administradora de pensiones la llamada a conservar, guardar, y custodiar los documentos contentivos de la información correspondiente a la vinculación del afiliado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, no siendo legal trasladarle al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones, es decir, de la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de dicha información. Todo ello desconoce las sentencias de la Corte Constitucional números T-718 de 2005; T-855 de 2011; T-144 de 2013 y T-785 de 2009.

Colpensiones expresa que para iniciar gestión de cobro ante los empleadores, es necesario que se suministre documentación probatoria que permita identificar la relación laboral con los mismos, y en especial para el período tradicional (67-94) en el que el sistema operaba por novedades y en nuestros registros físicos (microfichas) no se tiene evidencia de dichas novedades.

13. Cédula de Ciudadanía Número: 13.829.XXX  
Caso: Pensión de Invalidez

Con radicado 2013\_1993219 del 21 de marzo de 2013 el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 13.829.XXX solicita el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, de acuerdo con el dictamen 20130357511 del 22 de enero de 2013 emitido por Colpensiones en el cual se califica una pérdida del 51,24% de su capacidad laboral estructurada el 26 de abril de 1997.

Con Resolución GNR 124834 del 7 de junio de 2013 Colpensiones niega el reconocimiento de la pensión de invalidez, porque una vez observada la base de datos de historia laboral se encuentra que el recurrente no cumple con los requisitos de cotización de 26 semanas anteriores a la fecha de estructuración de su estado de invalidez. Con Resolución GNR 217308 del 28 de agosto de 2013 se resuelve recurso de reposición confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 124834 del 7 de junio de 2013. Igualmente, con Resolución VPB 15569 del 12 de septiembre de 2014 se resuelve el recurso de apelación confirmando la Resolución número 124834.



Colpensiones en el estudio de la solicitud de la pensión de invalidez no evaluó si la persona padecía una enfermedad crónica, degenerativa o congénita y si era determinable la fecha material o real de configuración de la invalidez, para consecuentemente realizar el cálculo de las semanas cotizadas si daba lugar a ello. Dicha entidad tampoco señaló la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral permanente y definitiva que permitiera establecer si el sujeto que se examinó cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de invalidez.

Colpensiones expresa que el ciudadano, el 17 de septiembre de 2014 solicitó nuevamente en Colpensiones el reconocimiento de la pensión de invalidez, adjuntando para ello el dictamen número 12942013 emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander de fecha 12 de agosto de 2013, en el cual se estructura una pérdida de capacidad laboral del 50.11 % con fecha de estructuración de PCL del 27 de septiembre de 2012, el cual cambia la situación jurídica del asegurado, toda vez que se presenta un cambio en la fecha de estructuración con el dictamen inicialmente tenido en cuenta; sin embargo, revisado el expediente pensional y los documentos obrantes no se evidencia la constancia de ejecutoria del referido dictamen, el cual se solicitó al ciudadano con el fin de dar respuesta al trámite pensional teniendo en cuenta este nuevo material probatorio, por lo tanto el trámite se suspendió por un término de dos meses hasta tanto se allegaran los documentos requeridos. Lo anterior conforme lo indicado en el concepto jurídico BZ 2015\_2215482 del 13 de marzo de 2015 emitido por parte de la Gerencia Nacional de Doctrina de Colpensiones.

Con la nueva documentación aportada se hizo nuevo estudio a la solicitud de la pensión de invalidez emitiéndose la Resolución GNR 176034 del 16 de junio de 2015 en la cual se concedió la pensión por cumplir con los requisitos de la Ley 860 de 2003 la cual ingresa en la nómina de julio con pago en agosto de 2015.

14. Cédula de Ciudadanía Número: 19.349.XXX  
Caso: Pensión de vejez

El ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 19.349.XXX solicitó a Colpensiones el 24 de julio de 2014 se le reconociera la pensión de vejez. El 29 de septiembre del mismo año Caprecom dando respuesta a la solicitud de confirmación de certificación laboral, salario base y salarios mes a mes, señaló que se logró constatar que corresponden a la expedida por nuestra entidad el 11 de julio de 2014. Sin embargo, Colpensiones reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez cinco (5) meses después, en desconocimiento del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 que determina que el Gobierno Nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses. Situación que es validada por la Sentencia de la Corte Constitucional T-173 del 2013.

Colpensiones manifiesta que la solicitud pensional del ciudadano fue resuelta a través de Resolución GNR 448199 del 29 de diciembre de 2014, el cual reconoce pensión vejez ingresando la misma en la nómina de enero que se paga en febrero de 2015, o sea, un mes después de los 6 meses legales establecidos por el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, la cual reza: "A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del



interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.”, término de respuesta en el cual Colpensiones está encaminando todos sus esfuerzos para cumplir.

15. Cédula de Ciudadanía Número: 24.029.XXX  
Caso: Pensión de invalidez

El 24 de septiembre de 2014 Colpensiones le comunica al ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 24.029.XXX que tiene una pérdida de capacidad laboral del 84% de origen enfermedad y riesgo común, con fecha de estructuración jueves 04 de octubre de 2012, anexándose el formulario correspondiente. El 25 de septiembre de 2014 con radicado 2014\_8020986 se solicitó el reconocimiento de la pensión de invalidez.

En el presente caso es notorio que la entidad accionada transgredió el derecho fundamental de petición del accionante, toda vez que dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud (plazo inicial para todas las solicitudes en materia pensional) Colpensiones debió notificar al actor: (i) acerca del estado en que se encontraba su solicitud; (ii) los motivos por los cuales no le fue posible contestar antes; y (iii) la fecha en que respondería de fondo la misma. Información esta que omitió comunicar dentro del precitado término.

Aunado a lo anterior, se tiene también que han transcurrido aproximadamente 5 meses desde la petición de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, sin que hasta ahora se tenga respuesta alguna, desconociéndose los plazos legales y las distintas reglas jurisprudenciales trazadas sobre la materia, no brindándole un trato preferente debido al estado de salud y los dispendiosos tramites que debe soportar y cuya dilación profundiza su vulnerabilidad e impacta en la calidad de vida.

El derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, se encuentra en conexidad con el derecho a la vida, la integridad física, el trabajo y la igualdad, entre otros, por cuanto a través de dicha prestación lo que pretende el Estado es dar cumplimiento al mandato constitucional que impone como deber el de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. Pues una persona en estado de invalidez tiene la calidad de sujeto de especial protección constitucional, al estar impedida para acceder a una labor debidamente remunerada y sin la posibilidad de valerse por sí misma. Someterla a un litigio laboral con las tardanzas y complejidades propias de los procesos ordinarios, resultaría aún más gravoso (sentencia T-619 de 1995).

Colpensiones manifiesta que emitió Resolución GNR 95627 del 30 de marzo de 2015, a través del cual reconoce pensión de invalidez al ciudadano a partir del 01 de abril de 2015 por no encontrarse dentro del expediente pensional certificación emitida por la EPS en donde conste la fecha del último día de pago de incapacidades; prestación que ingresa a nómina de pensionados del mes de abril pago mayo de 2015, otorgando así respuesta de fondo a la solicitud incoada por la asegurada.

16. Cédula de Ciudadanía Número: 17.186.XXX  
Caso: liquidación pensional

El 28 de febrero de 2011 el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Bogotá condenó al ISS a reliquidar la pensión de jubilación del ciudadano con cédula de ciudadanía



número 17.186.XXX a partir del 3 de enero de 2007, junto con los reajustes legales y sobre las mesadas trece y catorce adicionales y condenar en costas a la demandada.

El apoderado del ciudadano solicitó al ISS en varias oportunidades (27 julio de 2011; 17 noviembre 2011) se le diera cumplimiento a la sentencia y se reliquidara la pensión de vejez, ante el incumplimiento del ISS y de Colpensiones, se inició proceso ejecutivo, se libró mandamiento de pago el 18 de abril de 2013 por el Juzgado Segundo de Descongestión Laboral del Circuito de Bogotá. Nuevamente, con derechos de petición del 25 de julio de 2013; 26 de noviembre de 2013; 26 de junio de 2014; 08 de julio de 2014; 13 de agosto de 2014 se solicitó a Colpensiones se diera cumplimiento a la sentencia se efectuara el pago del retroactivo, incluyera en nómina y se pague la mesada 14.

Colpensiones con Resolución GNR 28492 del 30 de enero de 2014 da cumplimiento parcial al fallo judicial del 28 de febrero de 2011 y en consecuencia reliquida a favor del ciudadano una pensión mensual vitalicia de vejez, a partir del 1 de febrero de 2014 con una mesada de \$2.181.568.

La entidad no reliquidó la pensión de vejez dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, como tampoco lo hizo dentro de los 6 meses siguientes a las solicitudes realizadas por el pensionado, desconociendo injustificadamente dicho plazo legal, lo cual acarreó la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenaza la vulneración del derecho a la seguridad social.

Si bien es cierto que Colpensiones reliquidó la pensión de jubilación a partir del 1 de enero de 2014, no ha reliquidado la pensión para el período correspondiente del 3 de enero de 2007 al 30 de enero de 2014, ni a cancelado las mesadas 14, presuntamente por que existe demanda ejecutiva singular de menor cuantía en contra de Colpensiones, violando los derechos que con la providencia han sido protegidos e interponiéndose en el libre acceso a la administración de justicia y afectando uno de los cometidos básicos del orden jurídico. (Sentencia T-329 de 1994 Corte Constitucional).

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

Las autoridades públicas deben acatar los fallos judiciales con el fin de garantizar la efectiva materialización de los derechos fundamentales y, además, el goce pleno de los mismos por quienes acceden a la administración de justicia, lo que a su vez soporta una garantía constitucional del Estado Social de Derecho.

Colpensiones expresa que es procedente el reconocimiento de la mesada catorce adeudada del mes de junio de 2014 y así mismo la continuación del pago de esta, lo cual se resolvió a través de la Resolución GNR 96279 del 31 de marzo de 2015 y que ingresará a nómina de pensionados en abril de 2015 con pago en mayo de 2015.



17. Cédula de Ciudadanía Número: 17.090.XXX  
Caso: Cumplimiento de Sentencia

Con Resolución GNR 047697 del 26 de marzo de 2013 Colpensiones niega el reconocimiento y pago de la pensión de vejez solicitada por el ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 17.090.XXX, argumentando que el interesado solo acreditaba un total de 2.609 días laborados correspondientes a 372 semanas, no logrando acreditar los requisitos mínimos de edad y semanas cotizadas; sin tener en cuenta que con resolución número 010306 del 4 de junio de 2003 el ISS le había reconocido al asegurado pensión de jubilación y con resolución número 026549 del 18 de noviembre de 2003 el ISS reliquida y ordena ingresar en nómina la pensión de jubilación a partir del 01 de septiembre de 2003, no siendo tal resolución pertinente y ajustada a la realidad.

De otro lado, con formulario de PQRS con radicado 2015\_273343 del 15 de enero de 2015 apoderado del ciudadano solicitó a Colpensiones dar cumplimiento a la sentencia proferida el 01 de septiembre de 2014 del Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C, proceso 11001333502220130020400, en el cual condenan a Colpensiones a reconocer, reliquidar y pagar al peticionario identificado con cédula de ciudadanía número 17.090.XXX, la pensión vitalicia de jubilación de conformidad con el régimen de transición artículo 36 de la Ley 100, Leyes 33 y 62 de 1985 y Decreto 1045 de 1978 equivalente al 75% de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio, sin que hasta el momento la entidad haya dado cumplimiento a la sentencia, desconociendo el numeral 112 en el cual las sentencias judiciales deben resolverse en el mismo término dispuesto para las peticiones prestacionales y 118 del Auto 259 de la Corte Constitucional que establece que se debe agilizar el proceso de cumplimiento de los fallos judiciales e iniciar de oficio el trámite de cumplimiento de fallos judiciales que condenaron a Colpensiones al pago de una prestación económica tan pronto quede en firme la providencia.

Colpensiones manifiesta que la sentencia debidamente validada fue entregada por la Gerencia Nacional de Defensa judicial el 27 de abril de 2015 a la Gerencia Nacional de Reconocimiento para su cumplimiento; no obstante lo anterior, y luego de ser revisado el caso por parte de un analista de reconocimiento, fue necesario solicitar al asegurado a través del subtrámite externo 2015\_5465268 del 18 de junio de 2015 la radicación de la certificación de los factores salariales devengados en el último año de servicio, con el fin de proceder a dar cumplimiento a la sentencia judicial y así reliquidar la prestación. Una vez la entidad cuente con los documentos antes requeridos, procederá a dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá.

18. Cédula de Ciudadanía Número: 41.756.XXX  
Caso: Retroactivo

El ciudadano identificado con cédula de ciudadanía número 41.756.XXX, con radicado 2013\_4369945 del 2 de julio de 2013, solicitó reconocimiento de pensión de vejez. Colpensiones mediante Resolución GNR320613 del 15 de septiembre de 2014 reconoce y ordena el pago de una pensión de vejez a partir del 1 de octubre de 2014, en consideración a que no reporta la novedad de retiro en el Sistema General de Pensiones-SGP para el ciclo agosto de 2010, que la citada señora anexo certificación expedida por Porvenir SA, donde manifiesta que la empresa Servicios Integrados de Enfermería Limitada SIDEN LTDA, reportó novedad de retiro con fecha de agosto 18 de



2010. Por lo anterior se observa que Colpensiones no ha cancelado el retroactivo que le corresponde a la peticionaria.

Colpensiones informa que es procedente llevar a cabo las actualizaciones, correcciones o modificaciones en las bases de información que maneja la entidad, con los documentos aportados por los afiliados o trabajadores, con el fin de no causar ningún perjuicio, por lo que se procedió a realizar un requerimiento a la Gerencia Nacional Operaciones con el fin de que se validen los documentos aportados por el asegurado y se proceda a ejecutar la novedad, una vez la misma sea realizada la Gerencia Nacional de Reconocimiento se pronunciará de fondo con relación a la solicitud de retroactivo pensional.

El incumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 4 de la ley 700 de 2001, afectan el cumplimiento de lo ordenado en los Autos de la H. Corte Constitucional y en la protección de los derechos de los afiliados reflejada en su calidad de vida.

De acuerdo con las auditorías de muestreo y los testimonios recaudados y de conformidad con la coyuntura social, se vio reflejado en un grado importante que el modelo implementado con la liquidación del ISS y la creación de Colpensiones iría a afectar de manera trascendental el derecho fundamental constitucional de los colombianos a que sus peticiones fueran solucionadas en términos razonables; esto es, la entidad no estaba lista técnicamente, ni administrativamente para asumir el reto del delicado manejo del Régimen de Prima Media con Prestación definida.

Una de las mayores y más relevantes dificultades en la operación de COLPENSIONES fue el sistema de información; el que se convirtió para muchos ciudadanos que reclamaban sus derechos pensionales en una barrera; sumado a ello el desorden administrativo y documental.

El operador del Régimen de Prima Media en aras de recuperar la confianza de los colombianos para la resolución de prestaciones económicas en los términos establecidos por la ley y para dar cumplimiento alto a las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional, emprendió una labor importante, constante para avanzar con eficiencia y pronta respuesta a los afiliados y así superar todas y cada una de las contingencias ya descritas.

Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en RMP los entes de control ejercieron sus funciones de acuerdo con el ejercicio de las potestades constitucionales de cada uno, en lo que tiene que ver con el seguimiento de los Autos de la Cortes, lo que permitió determinar el grado de cumplimiento de Colpensiones frente a las obligaciones legales que le fueron atribuidas por la Honorable Corte Constitucional, lo cual han tenido un impacto directo en la realización y garantía de los derechos fundamentales que se vieron menoscabados a lo largo del proceso de liquidación del ISS y la entrada en operación de Colpensiones, que condujo al estado de cosas inconstitucionales que actualmente se superó, gracias a que Colpensiones avanzó en la dirección correcta con la implementación de los mecanismos y políticas para el mejoramiento de sus procesos de manera adecuada.

Del examen anterior, se advierte que para los años 2014, 2015 y 2016 es significativo el avance en la atención de los casos, sobre los cuales los entes de control hacen seguimiento; Colpensiones recibió 20.082 quejas de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, de las cuales se archivaron 18.009, en el



mismo sentido pero en menor proporción la Defensoría del Pueblo, la personería y otras entidades.

Tabla 6. Gestión por órgano de control

**Capítulo 11.2 – Cuadro 1. Gestión por Órgano de Control**

Mesa Técnica	Recibidos	% Total	Resueltos	% Resueltos	Pendientes	% Pendientes
Procuraduría Delegada	16.039	88,3	15.424	96	615	3,8
Defensoría del Pueblo	1.145	6,3	1.112	97	33	2,9
Procuraduría Primera Distrital	370	2,0	362	98	8	2,2
Procuraduría Segunda Distrital	182	1,0	179	98	3	1,6
Procuraduría Barranquilla	175	1,0	172	98	3	1,7
Procuraduría Medellín	153	0,8	148	97	5	3,3
Procuraduría Otras Regionales	75	0,4	67	89	8	10,7
Otras Entidades	21	0,1	14	67	7	33,3
Mesa Técnica	Recibidos	% Total	Resueltos	% Resueltos	Pendientes	% Pendientes
Personería de Bogotá	5	0,0	5	100	0	0,0
Personería Distrital de Cartagena	1	0,0	1	100	0	0,0
<b>Total General</b>	<b>18.166</b>		<b>17.484</b>		<b>682</b>	

Fuente: IP trigésimo Primer Informe Colpensiones Pág. 143 Corte a febrero 2016.

Las entidades firmantes consideran de vital relevancia, la continuidad al seguimiento frente a algunas situaciones que afectan los derechos de los afiliados, ante la negativa de conceder algunos derechos por falta de reglamentación, como es el caso de pensiones especiales por alto riesgo, en donde si bien es cierto, hubo un progreso con la Circular 01 de 2015, respecto de la mora en el pago de aportes adicionales para este tipo de prestación, aún no se ha reglamentado lo relacionado con la actividad de alto riesgo que debe certificar el empleador, como es el caso de PELDAR, CERREJÓN, por dar un ejemplo, en donde los trabajadores que son beneficiarios del Decreto 2090 de 2003 y demás normas reglamentarias deben acudir necesariamente a la vía judicial para el reconocimiento del derecho.

#### 4.3. Conclusiones

De los testimonios recaudados y los casos emblemáticos escogidos, se puede concluir que la gestión de las administradoras afectó el ejercicio de los derechos pensionales de los afiliados como consecuencia de una serie de falencias e inconsistencias en el manejo de la información, que dieron lugar a errores en los procesos de reconocimiento y demoras en los tiempos de respuesta que dieron lugar a acciones judiciales y a reprocesos.

La información que se ha presentado en este apartado demuestra que la ausencia de un sistema de información coherente, permitió que se presentarán situaciones de mala liquidación de las prestaciones, así como casos en los que se expidieron actos administrativos que no tenían coherencia con la solicitud ciudadana o con la orden judicial e incluso con los datos de identificación del peticionario.





Así mismo, esto incidió en el cumplimiento de los fallos judiciales tanto ordinarios como de tutela ya que, por ejemplo, en varios de los casos analizados se pudo observar que había sentencias que aparecían como cumplidas sin estarlo y viceversa, otras que no se encontraban registradas o que estándolo presentaban inconsistencias en la información.

Por otro lado, el tiempo de respuesta se presenta como un obstáculo en la mayoría de los casos analizados, aunque por ejemplo en relación con las acciones de tutela, resulta difícil establecer con claridad el tiempo concreto de incumplimiento ya que no aparece discriminada la fecha de notificación de la sentencia, los incidentes de desacato o las sanciones impuestas por el incumplimiento.

Las dificultades relacionadas con el cumplimiento de los términos legales para dar respuesta tanto a las peticiones como a los fallos judiciales se evidencia en las múltiples acciones de tutela derivadas de la violación al derecho de petición, siendo esta constante vulneración la que dio lugar a los pronunciamientos de la Corte que motivaron este informe.



## **5. Recomendaciones al Gobierno Nacional para evitar la repetición de los hechos y avanzar en la realización del derecho a la seguridad social en pensiones**

Los órganos de control ejercen la supervisión a las actuaciones de las entidades públicas, para promover, defender y velar por el goce efectivo de los derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la seguridad social en el cual el régimen pensional es de principal importancia. Lo anterior, con la finalidad de proteger a la población para que de manera digna se cubran las contingencias prestacionales y asistenciales propias del régimen de prima media (vejez, invalidez y muerte).

En consecuencia, en este apartado, se presentarán algunas recomendaciones dirigidas al Gobierno Nacional directo competente de ejecutar las reformas al sistema de seguridad actual que considere pertinentes.

En primer lugar, las entidades de control consideramos que hay avances positivos en la dirección y gestión adelantada por Colpensiones. Sin embargo, aún se observan áreas en las que se requieren mejorar sus procesos. En cuanto a las políticas públicas, se puntualizarán algunas recomendaciones, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha venido anunciando una eventual reforma al sistema de seguridad social en pensiones.

### **Reforma Pensional y Políticas Públicas**

En cuanto al tema relacionado con la reforma pensional, esta no puede fundarse solamente en la sostenibilidad financiera o en la privatización del sistema de pensiones, el tema pensional es un todo integral que concierne a toda la sociedad, asalariados y no asalariados, empleadores, trabajadores y al Estado en general.

Uno de los defectos del sistema actual es su baja cobertura, producto del desempleo, el subempleo, las formas atípicas de vinculación laboral o desregulación del mercado de trabajo, la evasión al sistema de seguridad social y la informalidad que afecta a nuestro país, lo cual impacta en forma negativa los derechos a la seguridad social, en especial el derecho a una pensión por falta de afiliación y cotización al sistema. En consecuencia, se recomienda seguir trabajando en políticas públicas para la generación de empleo formal y trabajo decente, de forma que se garantice que el nuevo modelo pensional del país se fundamente en mayor cobertura, igualdad y sostenibilidad.

Cualquier proceso de reforma que emprenda el Estado colombiano debe tener en cuenta el cumplimiento de los fallos judiciales, especialmente los expedidos por la Corte Constitucional. Así, deberá tenerse en cuenta el cumplimiento de la sentencia C-614 de 2009 sobre generación de empleo formal, trabajo decente y afiliación al sistema de seguridad social, como también la disposición de pensiones asistenciales a la población mayor sin capacidad económica para asumir aportes y costos administrativos de gestión pensional.

En dicho fallo, la Corte Constitucional señaló la importancia de adelantar acciones orientadas a la solución de los problemas estructurales del sistema actual, que tienen que ver, tanto con la insuficiente cobertura ocasionada por las modalidades de vinculación laboral, como con la contratación por prestación de servicios para la



realización de funciones permanentes en entidades del Sector Público y la tercerización laboral en detrimento del empleo formal que es fuente del sistema contributivo.

Además, debe apuntarse a la ampliación de la cobertura del Sistema de Seguridad Social con la aplicación efectiva de los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, eficiencia, cuando se incluya la población de adultos mayores que no posee capacidad económica para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. Estas dos líneas de acción son estratégicas para superar la falta de cobertura pensional que se identifica como debilidad en el Sistema Actual.

Por otro lado, para la formulación de política integral en materia de seguridad social en pensiones, deben tenerse en cuenta los cambios demográficos, sociales y la estructura dinámica del mercado laboral. Así mismo, el diseño institucional a nivel nacional y territorial debe reorganizarse para que corresponda a las necesidades de formulación y seguimiento de la política en materia de seguridad social. En cumplimiento del mandato Constitucional sobre el Sistema de Seguridad Social universal, solidario y eficiente exige, ante los desafíos del envejecimiento de la población y las restricciones del mercado laboral, superar la tendencia simplificada de garantía a la sostenibilidad fiscal que impuso el Acto Legislativo 01 de 2005, para trascender al reconocimiento efectivo de la seguridad social como un derecho fundamental.

#### **Administradora de Pensiones Colpensiones:**

En materia de gestión del sistema de Seguridad Social en el componente pensional, las deficiencias que en este campo se identifican con la falta de confiabilidad de la información, afectan directamente la disposición de servicios a quienes lo requieren y a los beneficiarios del sistema que ven reducido su derecho y la prestación que el sistema le debe garantizar.

Esta deficiencia debe ser superada con la conformación, mantenimiento, actualización y depuración permanente de la información que es fundamental al Sistema, conjuntamente con la aplicación y apoyo de tecnologías especializadas en el manejo de información que soporten debidamente un sistema de información robusto que integre la totalidad de los elementos que lo componen.

De esta estrategia de gestión de la información depende la reducción y eliminación de duplicidades en el Sistema, que incrementan costos y hacen onerosa tanto la prestación como el acceso al derecho a la seguridad social en pensiones, facilitando la evasión y la elusión y favoreciendo el ambiente de intermediación e influencias que desvirtúa la esencia misma de la seguridad social.

En el área de organización y estructura, se recomienda efectuar mediciones de satisfacción al usuario, enfocadas en la real y efectiva garantía del derecho, los cuáles no se limiten al mejoramiento en los términos de respuesta.

Así mismo, se recomienda que las respuestas entregadas a los usuarios correspondan a una decisión de fondo que se ajuste al ordenamiento legal y jurídico, para evitar el desgaste administrativo y judicial y el desmedro de los derechos de los peticionarios.

Se recomienda mejorar la atención y asesoría a los afiliados en los Centros de Atención, dando respuestas inmediatas y de fondo, así Colpensiones evitará un desgaste innecesario tanto para el ciudadano como para la Administración.



Actualmente Colpensiones decide en término, no obstante nuestra recomendación va encaminada a la calidad de los actos administrativos, toda vez que se observan resoluciones en las cuales persisten fallas en aspectos como la liquidación y reliquidación de la prestación, por lo que es necesario que Colpensiones continúe con los procesos de auditoria de revisión de calidad de los actos administrativos.

En relación al cumplimiento de las sentencias (judiciales ordinarias y contencioso administrativas, cumplimiento oficioso), se considera que Colpensiones no ha logrado el desempeño esperado por los organismos de control, lo cual es corroborado por las constantes quejas que los usuarios radican solicitando intervención ante la Administradora de Pensiones, en razón de la inoportunidad en el cumplimiento. Esta situación resulta preocupante teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que el acatamiento de las sentencias es obligatorio y debe realizarse en un término razonable y respecto de la totalidad de las órdenes.

En consecuencia, se recomienda mejorar, entre otros aspectos, el procedimiento de estudios de seguridad, los mecanismos para garantizar la continuidad en la realización de los procesos de decisión y el fortalecimiento de la defensa judicial.

Con relación al proceso del insumo primario de la historia laboral, se recomienda que se actualicen las historias laborales de todos los beneficiarios del régimen. Específicamente en relación con: (i) la inclusión de medidas de seguridad sobre las bases de datos, que salvaguarden el reporte de semanas de cotización de cada usuario y (ii) con la garantía del proceso del conteo de los tiempos no cotizados al ISS<sup>21</sup>.

Así mismo, se recomienda que se priorice y ejecute la recepción por parte de Colpensiones de los bienes muebles e inmuebles entregados al ISS en dación en pago y así, lograr la actualización de las historias laborales de los trabajadores a los cuales están afectos estos bienes.

Por otro lado, se recomienda que, en relación con los ex funcionarios del Instituto de Seguros Sociales, se lleve a cabo la actualización de las historias laborales, conforme a los convenios suscritos entre el PAR ISSL y Colpensiones, lo que permitirá el oportuno reconocimiento de sus derechos pensionales.

En lo referente a los procesos de cobro coactivo, se recomienda que se establezcan estrategias y mecanismos efectivos que permitan la normalización de dichos procesos. Por ejemplo, fortaleciendo las atribuciones otorgadas a Colpensiones, en este ámbito, por la Ley 100 de 1993 y el Estatuto Tributario.

Se recomienda, implementar un mecanismo para el cobro coactivo a las empresas que ejercen actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores descritas por el Decreto 2090 de 2003; cuyo monto de la cotización para las actividades de este orden son las previstas en la Ley 100 de 1993, más el 10% puntos adicionales a cargo del empleador. Lo anterior, obedece a que al trabajador hay que protegerle frente a la expectativa de vida.

<sup>21</sup> La Procuraduría ha evidenciado casos en los que hay fallas en el proceso de validación de los formatos Clebp y otros en los que no es clara la información suministrada al peticionario por errores en los mismos.



Se recomienda revisar la ejecución de los procesos por deudas de aportes a la seguridad social, trasladados del Instituto de Seguro Social al Fondo Pasivo de los Ferrocarriles Nacionales de las cuentas por cobrar pendientes al momento de la liquidación del ISS, en especial los correspondientes a ciclos de aportes al Régimen de Prima Media.

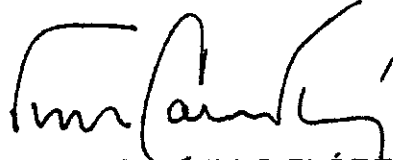
Por último, vale la pena resaltar que otra gran dificultad para el reconocimiento de derechos pensionales, lo ha generado la falta de definición de una línea jurisprudencial de las altas cortes, por lo que recomendamos la unificación jurisprudencial frente al régimen de transición y demás aspectos relacionados con esta materia, lo cual tiene un impacto en la interpretación de los jueces, generando congestión en los despachos de todo el país.



**EDGARDO MAYA VILLAZÓN**  
Contralor General de la República



**CARLOS A. NEGRET MOSQUERA**  
Defensor del Pueblo



**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procurador General de la Nación

Proyecto: Grupo Mesa de Trabajo PGN-DP-CGR  
Revisó: Asesores y Delegados PGN-DP-CGR

Vo. Bo: CGR: \_\_\_\_\_  
DP: Rubén  
PGN: MF

20/09/2017



## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ISSL:	Instituto de los Seguros Sociales en Liquidación
ISS:	Instituto de los Seguros Sociales
PQRS:	Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes
RMP:	Régimen de Prima Media con Prestación Definida
GNR:	Gerencia Nacional de Reconocimiento
AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
ARL:	Administradora de Riesgos Laborales
EPS:	Empresas Prestadoras de Salud
RAIS:	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
CROMASOF:	Nombre dado al liquidador que funciona en COLPENSIONES
IBL:	Ingreso Base de Liquidación



## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Tiempos de respuesta.....	15
Gráfica 2. Recursos utilizados .....	16
Gráfica 3. Presencia de los entes de control .....	16
Gráfica 4. Solicitudes de prestaciones económicas radicas vs decididas.....	25



## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. CANTIDAD DE TUTELAS DE ACUERDO CON EL DEMANDANDO (2012-2016) .....	10
TABLA 2. NÚMERO DE TUTELAS DE ACUERDO CON DEPARTAMENTO DE PRESENTACIÓN (2015-2016) .....	10
TABLA 3. NÚMERO DE TUTELAS DE ACUERDO CON LOS DERECHOS INVOCADOS POR LOS DEMANDANTES .....	11
TABLA 4. TOTAL SENTENCIAS JUDICIALES A CARGO DE COLPENSIONES .....	22
TABLA 5. SOLICITUDES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS RADICAS VS DECIDIDAS .....	25
TABLA 6. GESTIÓN POR ÓRGANO DE CONTROL .....	63





## **LISTADO DE ANEXOS**

1 CD que contiene:

1. Información suministrada por la Contraloría General De La República como evidencia del numeral tercero (3) de responsables administrativos.
2. Información suministrada por la Procuraduría General De La Nación como evidencia del numeral tercero (3) de responsables administrativos.
3. Actas de reuniones del equipo asignado para elaboración del informe.
4. Invitación mesa de socialización del informe (25-10-2017).
5. Agenda mesa de socialización
6. Resumen ejecutivo enviado a los convocados.
7. Lista de invitados
8. Documento soporte de los resultados de la mesa de socialización
9. Acta mesa de socialización del informe.
10. Asistencia mesa de socialización.