

INFORME DE CALIDAD

**DÉCIMO TERCER INFORME MENSUAL DE CUMPLIMIENTO A LOS AUTOS 110 Y 320 DE 2013 Y
130 DE 2014 PRESENTADO A LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL**

Agosto 2014

Contenido

| | | |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Introducción | 4 |
| 2. | Descripción de los problemas que afectan la calidad | 13 |
| 2.1. | Falta de claridad en la información ofrecida en los PAC y ausencia del conocimiento de los requisitos documentales para la radicación de cada tramite prestacional..... | 13 |
| 2.2. | Inconsistencias y falta de información en la Historia laboral..... | 14 |
| 2.3. | Decisiones proferidas por el liquidador automático con inconsistencias..... | 17 |
| 2.4. | Adecuación del personal | 19 |
| 2.5. | Ausencia de parametrización del liquidador..... | 19 |
| 2.6. | Falta de valoración probatoria en el estudio de una prestación | 21 |
| 2.7. | Ausencia de mecanismos que permitan contar con una trazabilidad de los procesos internos | 21 |
| 2.8. | Reconocimiento de prestaciones que debido a sus características, no cuentan con controles especiales | 22 |
| 2.9. | Emisión de múltiples resoluciones para una misma solicitud de prestación económica . | 23 |
| 2.10. | Existencia de casos sin la correspondiente trazabilidad entre el liquidador y el BPM . | 23 |
| 2.11. | Ausencia de un mecanismo que permita identificar y medir las causas por la cuales la entidad modifica la decisión inicial | 24 |
| 2.12. | Los actos administrativos no cuentan con motivación clara | 24 |
| 2.13. | Dificultades relacionadas con la notificación | 26 |
| 2.14. | Resoluciones con reconocimiento prestacional debidamente notificadas sin ingreso efectivo a la nómina de pensionados..... | 27 |
| 2.15. | Resoluciones con inconsistencias que generan imposibilidad de cobro | 27 |
| 2.16. | Casos que requieren atención inmediata en los PAC..... | 28 |
| 2.17. | Necesidad de revisar la calidad de los AA proferidos | 29 |
| 3. | Estrategia de calidad | 30 |
| 3.1. | Calidad en la gestión | 30 |
| 3.1.1. | En la entrada: suficiencia de la información | 30 |
| 3.1.2. | En la decisión: legalidad del acto administrativo | 42 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1.3. En la salida..... | 64 |
| 3.1.4. Acciones complementarias | 67 |
| 3.2. Calidad en el producto | 70 |
| Anexos..... | 81 |
| Anexo 1. Medición de la gestión de la calidad de las decisiones de Reconocimiento de Colpensiones | 81 |

1. Introducción

Tal como se ha dicho, a lo largo del proceso de transición del Instituto de Seguro Social (ISS) a Colpensiones, al momento de entrar en operación la nueva administradora empezó a recibir del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación (ISS en L.) un elevado e incierto volumen de expedientes que contenían solicitudes prestacionales sin atender, las cuales no habían sido reportadas efectivamente en su totalidad por el ISS¹. A este volumen se suman las solicitudes radicadas por los ciudadanos directamente en Colpensiones.

El crecimiento de expedientes y solicitudes de la herencia del ISS hizo necesario tomar varios planes de choque, entre ellos ampliar la planta de personal como alternativa inmediata para llegar a cumplir los plazos previstos en el plan de descongestión. En ese sentido, desde el mes de mayo de 2013 se inició el proceso de contratación de personal en misión conforme a las necesidades y los perfiles definidos por Colpensiones, tal y como se informó en los IP4², IP5³, IP8⁴, IP10⁵, IP12⁶.

Es importante mencionar que a medida que transcurría el tiempo y se calibraba el proceso de administración del personal, para efectos de optimizar las decisiones pensionales, se estableció en la Gerencia de Reconocimiento grupos internos de trabajo especializados por riesgo así: Grupo Represa Invalidez, Grupo Represa Vejez, Grupo de Represa Sobrevivientes, Grupo de Sentencias, Grupo de Tutelas y Grupo Día a Día, tal y como se informó en los IP2⁷, IP3⁸ e IP5⁹. En igual sentido, se vio la necesidad de conformar grupos de trabajo especializados con el propósito de optimizar el proceso de producción y la calidad de la misma¹⁰. Colpensiones enfrentó, frente a los grandes volúmenes a resolver, en gran parte apoyada por el nuevo personal contratado, la necesidad de adecuar sus políticas internas para garantizar la calidad en la formación del acto administrativo. Este documento desarrolla en detalle cómo Colpensiones ha enfrentado los problemas de calidad en la formación del acto administrativo.

Acompañado a lo anterior, como es conocido, existe otro componente importante a considerar en el traslado del ISS en L. a Colpensiones, es la calidad de la información que se recibió del ISS. En este punto las historias laborales juegan un papel preponderante (sin por ahora entrar en detalle de otras bases de datos) al momento de decidir una prestación pensional con la calidad esperada.

¹ Al momento de la emisión del Auto 110 de 2013, la represa del ISS en L. ascendía a 216 mil solicitudes. A 31 de julio los expedientes de la represa del ISS aumentaron a 347.008.

² Ver IP4, secciones 3.4 y 3.5, páginas 15-18.

³ Ver IP5, sección 3.4, páginas 19 – 20.

⁴ Ver IP8, sección 3.3, página 34.

⁵ Ver IP10, sección 3.3, página 27.

⁶ Ver IP12, sección 4.3, página 124.

⁷ Ver IP2, sección 4.4, páginas 10 y 11.

⁸ Ver IP3, sección 3, página 10.

⁹ Ver IP5, sección 3.4, páginas 20-25.

¹⁰ Grupos de calidad creados en septiembre del 2013, y reportados desde el IP3, sección 3.5, página 16.

La información recibida por historias laborales debió sufrir un proceso intenso de mejoramiento, y de actualización permanente para que la decisión se ajuste a la realidad laboral del peticionario. En toda la existencia del ISS, no se logró consolidar un verdadero modelo o programa en esta materia que permitiera generar una información actualizada al momento de tomar la decisión, ni mucho menos que los ciudadanos coadyuvaran en el proceso de actualización o corrección de los datos que componen este importante elemento (la materia prima de la decisión pensional).

Colpensiones, en el mismo sentido del incremento de personal antes mencionado, también aceleró los procesos tecnológicos de actualización de historias laborales -para ello se requirió también de la contratación de personal adicional- e inicio programas públicos donde la nueva administradora del RPM se acerca a los ciudadanos, allegándole un extracto de su historia laboral a su lugar de residencia (se enviaron más de un millón doscientos mil extractos) para que si tienen alguna corrección la informen, además de campañas publicitarias en esta materia. Este documento desarrolla en detalle las acciones a través de las cuales Colpensiones ha enfrentado los problemas en la corrección de historia laboral, para que se advierta cómo ello ha impactado en todo el proceso de la calidad de la formación del acto administrativo.

Previo a entrar en materia, Colpensiones considera que, en efecto tal como los entes de control y la H. Corte lo han señalado, la calidad de las decisiones pensionales es otro de los puntos de atención que se debe reforzar considerado como otro componente para desatrasar el Régimen de Prima Media (RPM). Pero conjuntamente, también es conveniente señalar que la entidad trabaja decididamente en todos los aspectos que debe abordar dada su calidad de Administradora de RPM, como por ejemplo, la consolidación de su infraestructura tecnológica, sus bases de datos y sistemas de afiliación y recaudo, el control de los procesos jurídicos, la organización del servicio al ciudadano en sus puntos de atención, el pago oportuno de la nómina del más de un millón de pensionados. Una entidad con menos de dos años de operación que recibió toda la incertidumbre del ISS (que no solo fue en peticiones pensionales, sino en temas financieros, de recaudo, etc.), debe tener claro que le corresponde manejar todos los frentes al tiempo, sin descuidar ninguno de ellos, para lo cual todos los días adopta las decisiones gerenciales necesarias en aras de lograr que su misión sea cumplida de la manera más eficiente para el ciudadano.

Ahora bien, y sobre lo que contiene este informe especial relativo a lo que se ha denominado la Calidad, conforme a lo solicitado por la H. Corte mediante el Auto 130 de 2014 referido a la calidad del proceso de generación de actos administrativos, en el IP11¹¹ Colpensiones replanteó la presentación del capítulo de la estrategia de calidad, en donde igualmente se informó que desde el IP6¹² se han venido reportando las diferentes acciones y sus avances en esta materia.

En este informe Colpensiones reitera que para la entidad siempre ha sido una prioridad el tema de la calidad en las decisiones. Esto debido a que para cumplir con la primera tarea de la entidad, poner al día el Régimen de Prima Media (RPM), no es suficiente con resolver en el corto plazo la repesa del ISS en L. Es necesario diseñar las estrategias precisas para resolver con la calidad

¹¹ Ver IP11, Capítulo 3, páginas 71 y ss.

¹² Ver IP6, página 31.

suficiente que permita cumplir con los derechos de los ciudadanos, y así evitar reprocesos y la judicialización de la entidad.

Además de lo anterior, también para la H. Corte, para la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia Financiera y la Defensoría del Pueblo el tema de calidad en las decisiones es esencial, y por tanto Colpensiones debe seguir mejorándolo. Por tal razón, este documento se presenta de manera separada del Informe Periódico, constituyéndose en un Informe Especial a través del cual Colpensiones presenta de manera consistente y organizada las dificultades que la entidad ha enfrentado, la estrategia de calidad para enfrentar estas dificultades, sus objetivos, sus lineamientos estratégicos, los avances en las actividades y los resultados.

En este sentido, el documento se pone a disposición de la H. Corte y de los organismos de vigilancia y control para que la estrategia de calidad pueda ser enriquecida, con el fin de estabilizar a Colpensiones como la nueva administradora del RPM. En este momento Colpensiones, basado en la estrategia de calidad que presenta, y en las observaciones de la H. Corte y de los organismos de vigilancia y control está diseñando un plan de acción para fortalecer esta estrategia, que se comunicará oportunamente.

El documento tiene dos secciones adicionales a esta introducción. En la primera se plantean los inconvenientes y asuntos institucionales que han afectado la gestión del proceso de decisión. Cada uno de éstos se describe en cuanto a las causas que los originaron y el momento en que fueron detectados, así como las acciones y mecanismos implementados para superarlos.

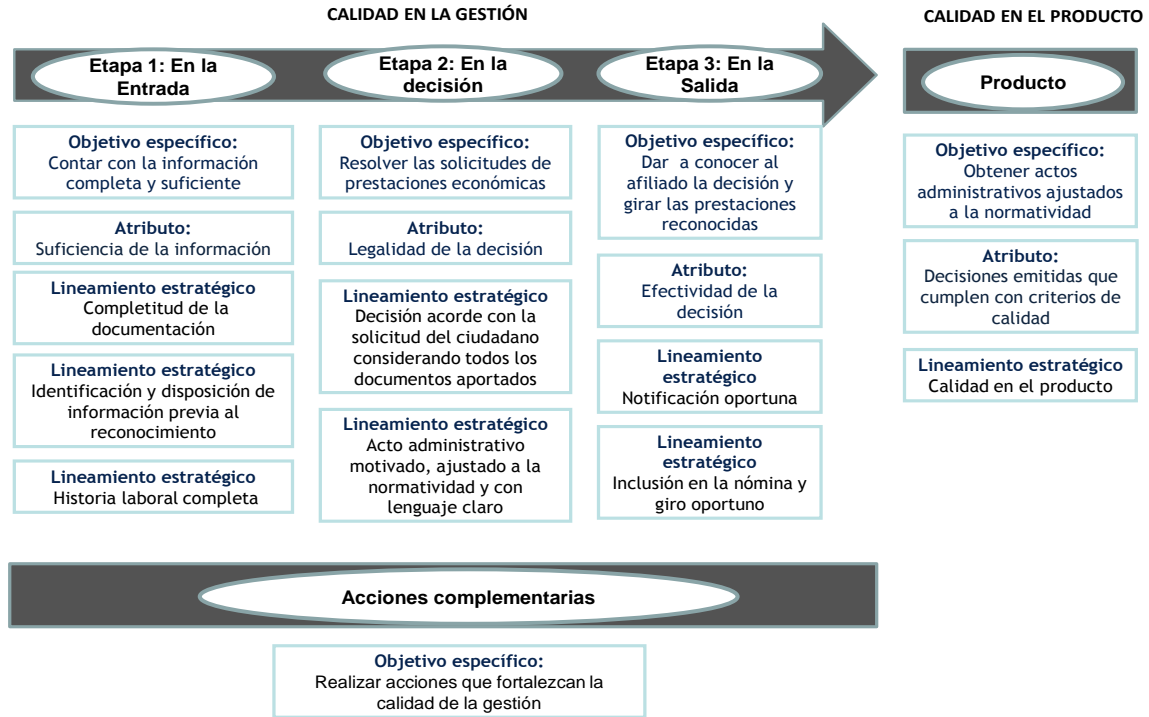
En la segunda parte se expone los avances en las acciones y sus respectivos resultados, según los lineamientos estratégicos establecidos; ello se ordena desde las dos ópticas propuestas que se encadenan: (i) Mejorar la calidad en la gestión del acto administrativo (es decir, todas las acciones internas que Colpensiones ha desarrollado para garantizar la calidad durante la formación del acto administrativo), y (ii) la calidad del acto administrativo mismo como producto de dicha gestión (es decir, la calidad del acto administrativo que se le notifica al ciudadano y sus efectos).

En seguida, a manera de ilustración, se presentan la estructura que soporta la Estrategia de calidad de Colpensiones en dos esquemas. En el primero se presenta el objetivo de la Estrategia, sus etapas y acciones complementarias. Así mismo se incluye los objetivos específicos, atributos y lineamientos estratégicos contenidos en las etapas y acciones complementarias. En el segundo esquema, siguiendo la misma estructura, se presenta el detalle de las acciones que componen cada uno de los lineamientos estratégicos. Lo anterior, bajo las dos ópticas señaladas, las cuales se expresan como: i. calidad en la gestión y ii. calidad en el producto.

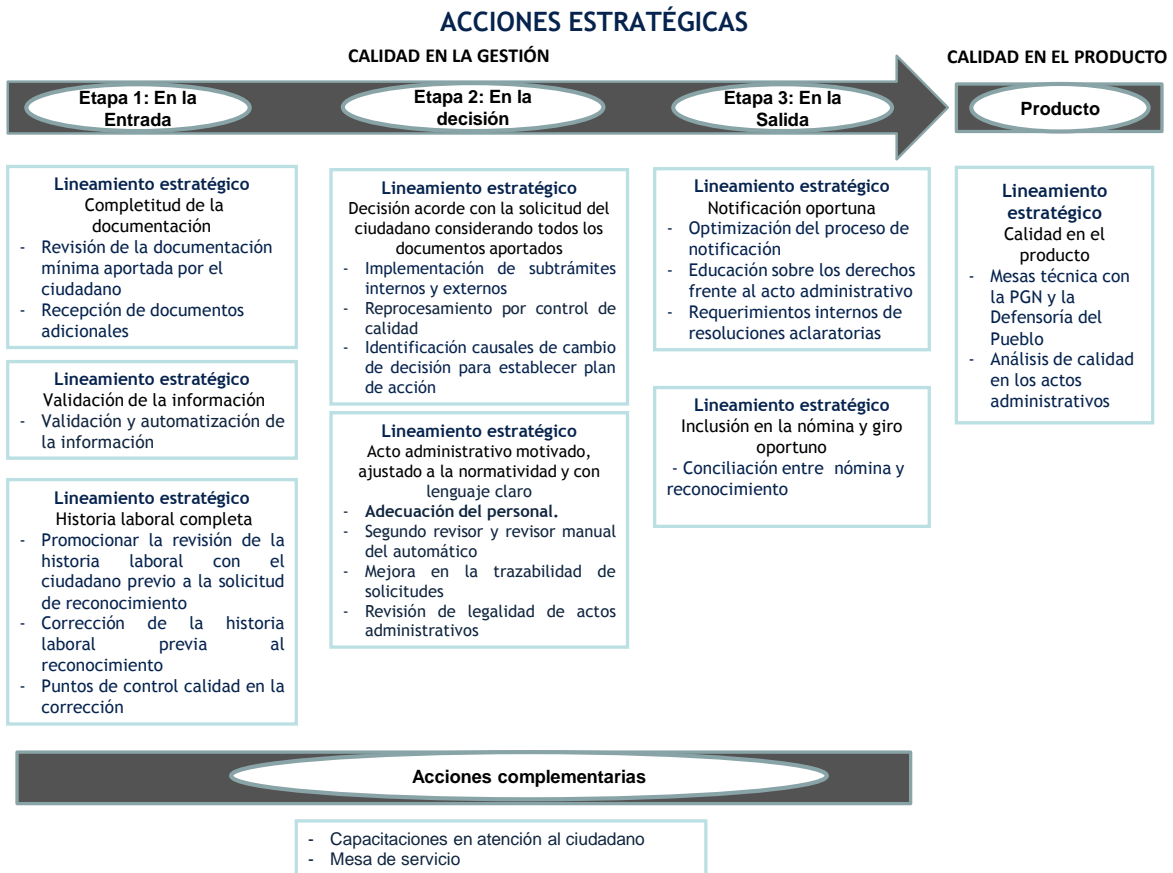
Esquema 1. Estrategia de calidad: Etapas, objetivos atributos y lineamientos estratégicos

ESTRATEGIA DE CALIDAD

Objetivo: proferir actos administrativos que garanticen los derechos de los ciudadanos.



Esquema 2. Estrategia de calidad: Lineamientos estratégicos y actividades



Para la primera óptica, relacionada con la calidad en la gestión del acto administrativo, se han fijado en la estrategia de calidad tres etapas del proceso de generación de los actos administrativos: (i) calidad en la entrada, (ii) calidad en la decisión, y (iii) calidad en la salida. Adicionalmente, existen acciones complementarias que buscan fortalecer la consistencia en la respuesta de todos los trámites del mismo ciudadano. En cada una de las etapas señaladas intervienen diferentes áreas de Colpensiones, con el objetivo último de proferir actos administrativos que garanticen los derechos de los ciudadanos, de manera oportuna y con calidad. No obstante, en los casos en que ello no sea así, la entidad busca reaccionar oportuna y efectivamente para atender dicha problemática antes de responderle al ciudadano su trámite.

La Etapa 1 -En la entrada- incluye la validación documental cuando el ciudadano en el Puntos de Atención al Ciudadano (PAC) radica la solicitud de la prestación. Durante esta etapa se asesora al ciudadano, y se le indican los documentos mínimos requeridos de acuerdo al tipo de prestación solicitada. La etapa también incluye las validaciones de esta información y la corrección de la historia laboral. Todo esto antes de entregar la información al analista que decide la prestación. La Etapa 2 -En la decisión- inicia cuando se entrega toda la información completa y validada al sustanciador que decide la prestación, y finaliza con la firma del acto administrativo. Finalmente, la Etapa 3 -En la salida- consiste en la notificación de las decisiones al ciudadano, en la inclusión en nómina y giro respectivo cuando haya lugar.

1. Etapa 1: En la Entrada: El objetivo de esta etapa es contar con información completa y suficiente antes de tomar la decisión sobre una solicitud de un ciudadano. Por ello, el atributo de esta etapa es la suficiencia en la información. En esta etapa Colpensiones busca fundamentalmente organizar, estructurar y validar la información del ciudadano para que esta sea consistente y esté completa de forma previa a la decisión. Por esta razón, esta etapa contiene tres lineamientos estratégicos: (i) “Completitud de la documentación”, (ii) “Identificación y disposición de información previa al reconocimiento”, y (iii) “Historia laboral completa” (ver Esquema 1, primera columna). Estos tres lineamientos estratégicos buscan que desde el momento en que el ciudadano radica su solicitud, hasta el momento en que le llega al analista la información para decidir la petición, la información esté completa, validada, y la historia laboral, principal insumo para la decisión, corregida con toda la información disponible.

Para esto, algunas de las actividades que Colpensiones ha venido desarrollando se organizan en este informe en seis acciones principales (Esquema 2). Para el lineamiento estratégico “Completitud de la información” se han desarrollado actividades relacionadas con la revisión de la documentación mínima aportada por el ciudadano, y la recepción de documentos adicionales en caso que sea necesario.

Por su parte, en el marco del lineamiento estratégico “Validación de la información”, se incluye la acción validación y automatización de la información. A partir de ello se plantea que la validación de la información debe hacerse previamente a la decisión, y la misma debe estar

disponible en el momento que el analista deba decidir. Estas validaciones permiten mejorar la calidad en las decisiones de varias maneras:

- i. Permiten identificar las peticiones que se pueden resolver automáticamente y las que necesariamente deben decidirse manualmente.
- ii. Permiten controlar y prevalidar la información sobre la que se basa el analista para decidir.
- iii. Permiten contar con la trazabilidad de la decisión, en particular, identificar sobre qué información se basó el analista para decidir la prestación.

De esta manera, la entidad busca garantizar la calidad de las decisiones (i) evitando la discrecionalidad, especialmente en las manuales, (ii) permitiendo la trazabilidad no sólo de la decisión sino también de la información base para decidir, y (iii) validando las peticiones que pueden decidirse de manera completamente automática.

Finalmente, un tercer lineamiento estratégico denominado “Historia laboral completa” contiene tres acciones que buscan que la historia laboral esté completamente corregida antes de que la información llegue al analista para decidir, incluyendo puntos de control en la calidad de la corrección.

En suma, en la etapa 1, la entrada de la información, Colpensiones quiere garantizar la calidad de las decisiones contando con información completa y validada para cada ciudadano, y una historia laboral ajustada.

- 2. Etapa 2: En la Decisión:** El objetivo de esta etapa es resolver las solicitudes de prestaciones económicas. El atributo busca que las decisiones se tomen dentro de la legalidad, respetando la normatividad y resolviendo de fondo la solicitud del ciudadano. Es decir, acorde con la solicitud del ciudadano, considerando todos los documentos aportados (primer lineamiento estratégico, ver Esquema 1), y con un acto administrativo correctamente motivado, ajustado a la normatividad, y con un lenguaje claro para el ciudadano (segundo lineamiento estratégico, ver Esquema 1).

Para estos dos lineamientos estratégicos Colpensiones ha venido desarrollando 6 acciones que se agrupan una serie de acciones específicas (ver Esquema 2, segunda columna). Para que la decisión se tome acorde con la solicitud del ciudadano y con todos los documentos aportados, se han desarrollado mecanismos para hacer seguimiento a los sub-trámites internos (por ejemplo, el cálculo de rentabilidad que debe hacer la Vicepresidencia de Financiamiento y que debe entregar a la Gerencia de Reconocimiento) y externos (por ejemplo, el retiro del servicio del funcionario público), se han desarrollado también reprocesos para controlar la calidad (por ejemplo, para revisar las causas de decisiones que no entran a nómina), y, tal y como se ha venido reportando desde el IP9¹³, se identificaron las causales de cambio de decisión cuando

¹³ Ver IP9, página 94, cuadro de causales para cambiar la decisión.

la persona presenta un recurso en Colpensiones, lo que permitirá diseñar un plan de acción para evitar estos reprocesamientos, y contar con la información completa y validada desde la primera decisión.

Para el segundo lineamiento estratégico las acciones específicas se han desarrollado con el objetivo de mejorar la calidad a través de (i) adecuación del personal, (ii) segundo revisor para las decisiones manuales y revisor manual de las decisiones automáticas, (ii) mejora en la trazabilidad de las decisiones en la medida en que el reparto de los casos se hace por analista, y (iii) revisión de la legalidad de los actos administrativos.

En suma, en esta segunda etapa –En la decisión- se busca que las solicitudes del ciudadano se resuelvan con calidad a través de varias actividades del proceso de reconocimiento, y de un seguimiento detallado, como se presenta más adelante, de la calidad de los actos administrativos.

- 3. Etapa 3: En la Salida:** El objetivo de esta etapa es dar a conocer al afiliado la decisión y girar las prestaciones reconocidas cuando haya lugar de manera efectiva. Por ello el atributo es efectividad de la decisión, y los dos lineamientos estratégicos son (i) notificación oportuna y (ii) inclusión en la nómina y giro oportuno (ver Esquema 1, tercera columna).

Para garantizar la calidad en esta etapa se han desarrollado diferentes actividades respecto a la notificación oportuna, y a la inclusión en nómina y giro oportuno (ver Esquema 2, tercera columna). Para la notificación se han realizado campañas de actualización de datos debido a que la base de datos de los afiliados provenientes del ISS estaba desactualizada, con un índice de contactabilidad de 25%. Es decir que de cada 100 afiliados, con la base de datos provenientes del ISS sólo se pueden contactar 25. Adicionalmente, el acto de notificación se ha mejorado en los Puntos de Atención al Ciudadano (PAC) explicando a cada ciudadano el proceso para la decisión. Finalmente, en los casos en donde se presentan errores formales de los actos administrativos (por ejemplo, nombre o número de cédula) se ha desarrollado un sub-trámite interno para generar las resoluciones aclaratorias de manera ágil.

Para la inclusión en nómina y giro oportuno (segundo lineamiento estratégico de esta etapa, ver Esquema 2, columna 3) se han desarrollado acciones específicas respecto a la conciliación de la inclusión en nómina y los actos administrativos de reconocimiento.

En suma, esta etapa busca completar con calidad el ciclo de reconocimiento, notificando a los ciudadanos de manera oportuna, y con la información adecuada para brindar claridad en la decisión, y lograr así incluir en nómina y hacer el giro de las prestaciones reconocidas de manera oportuna.

- 4. Acciones complementarias:** tienen como objetivo realizar acciones que fortalezcan la calidad de la gestión (ver Esquema 1). Bajo este contexto Colpensiones ha desarrollado dos acciones. La primera encaminada a la formación para la atención al ciudadano, la cual busca fortalecer

el conocimiento y manejo de la información de los productos, servicios y procesos en los funcionarios de los PAC. La segunda, consistente en la creación de la Mesa de Servicio que apoya a los PAC en revisiones frente a solicitudes del ciudadano en las oficinas de Colpensiones, especialmente las más urgentes, la cual se nutre de la formación para la atención del ciudadano.

Por su parte, para la segunda óptica, relacionada con la calidad del acto administrativo proferido (producto), se ha fijado como objetivo obtener actos administrativos ajustados a la normatividad, siendo su atributo que las decisiones emitidas cumplan con criterios establecidos de calidad. Así las cosas, el lineamiento estratégico se denomina calidad en el producto.

Bajo este lineamiento se han desarrollado las Mesas Técnicas instauradas con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. A través de las mesas se han podido identificar líneas de acción para mejorar la calidad en las decisiones de Colpensiones, especialmente las relacionadas con el acto administrativo como tal. Adicionalmente, se incluye la propuesta técnica para efectuar análisis de calidad a los actos administrativos proferidos, mediante la cual se busca además de medir la calidad de éstos, determinar y analizar las causas que los afectan y retroalimentar a las diferentes áreas de la entidad para definir las acciones de mejora.

2. Descripción de los problemas que afectan la calidad

2.1. Falta de claridad en la información ofrecida en los PAC y ausencia del conocimiento de los requisitos documentales para la radicación de cada trámite prestacional

Los Puntos de Atención al Ciudadano (PAC) de Colpensiones fueron diseñados con una capacidad menor a la finalmente requerida, esto debido a que el volumen de trámites represado en el ISS, sumado al número de radicaciones por parte de los ciudadanos en Colpensiones, eran inciertos. Por esto, los mecanismos iniciales de monitoreo de la calidad del servicio al ciudadano en los PACs fueron insuficientes, y la entidad los ha venido adaptando a las necesidades reales de los afiliados a Colpensiones.

Dentro de estos mecanismos, el proceso de radicación se diseñó basado en la recepción de documentos y validación posterior, y no como uno relacionado con la gestión y el análisis de la información con el fin de contar con la información completa para decidir sobre una solicitud sin imponer cargas adicionales al ciudadano. Por esto, el proceso permitía que, al no contar con unas validaciones previas se diera trámite a solicitudes que no contaban con toda la información, causando reprocesos y demoras para el ciudadano.

Por su parte, la capacitación y el conocimiento de los funcionarios de los PACs respondían al modelo inicial de oficinas, suponiendo además que no se contaba con problemas de calidad en la información entregada por el ISS.

Colpensiones ha venido desarrollando acciones de mejora en la calidad de la atención y en los procesos de los PACs y, específicamente en lo que tiene que ver con la radicación de trámites prestacionales y la suficiencia de la información se han implementado las siguientes:

- Disponibilidad de facilitadores en los PACs Colpensiones para la asesoría a los ciudadanos, previo y durante el proceso de radicación.
- Adición de validaciones en la Malla Validadora para que al momento de la radicación se revise previamente el estado de aseguramiento del afiliado, y se identifiquen posibles inconsistencias que puedan ser solucionadas de manera preventiva y con antelación a la radicación del trámite.
- Adicionalmente, Colpensiones durante el primer semestre del 2014 creó e implementó herramientas virtuales de autoservicio, tales como los pedestales, afiches electrónicos y página web con el fin de que los ciudadanos puedan realizar sus trámites en línea.

A la par con la implementación de la figura de los facilitadores, Colpensiones ha dado gran relevancia al proceso de capacitación, teniendo en cuenta que solo si los funcionarios conocen y dominan los temas relacionados con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), los procesos de la entidad, los nuevos trámites y herramientas que Colpensiones ha implementado, están en condiciones de asesorar a los ciudadanos.

Así, entre las acciones más destacadas de capacitación se encuentran:

- Desde junio de 2013 se han desarrollado jornadas de capacitación sobre temas particulares como reconocimiento de prestaciones, corrección de historias laborales, afiliación al sistema, traslados y modificación de estados de afiliación, devolución de aportes, fiscalización y cobro persuasivo, elaboración de cálculos actuariales, nómina de pensionados, medicina laboral, defensa judicial, y Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS).
- Bajo esta misma línea, en febrero de 2014 se incluyó también la temática del protocolo y modelo de servicio, de tal manera que se interiorice y se ponga en práctica como hábitos y se fomente así una cultura con enfoque a la satisfacción de los afiliados.
- Durante 2014 con el apoyo de las ocho Regionales de Colpensiones, se han implementado estas jornadas de capacitación que abordan también temas de calidad, servicio y trámites que han presentado cambios a nivel central y/o que son más requeridos por los ciudadanos (actualización) (ver Capítulo 3, Acción: Capacitaciones en atención al ciudadano).

2.2. Inconsistencias y falta de información en la Historia laboral

Para el inicio de sus operaciones, Colpensiones se basó en la base de datos de historias laborales entregada por el ISS, suponiendo que esta información era correcta y contaba con las características de confiabilidad y completitud. Sin embargo, esta situación se desvirtuó con el incremento de la negación de los beneficios pensionales durante los primeros meses de operación, y el incremento de la inconformidad manifestada por los ciudadanos. Colpensiones encontró además que las historias laborales contenían un alto volumen de inconsistencias.

El primer gran reto de la entidad fue entonces redefinir el proceso de corrección de la historia laboral. El proceso del ISS era totalmente manual; la investigación, corrección y ajuste de la historia laboral se desarrollaba a través de recurso humano, el cual hacía uso de aplicaciones cliente-servidor para realizar las consultas necesarias y determinar la naturaleza de la inconsistencia que presentaba cada historia laboral de manera individual. Dada la complejidad y la manualidad, este proceso era altamente ineficiente.

Adicionalmente, debido al alto volumen de correcciones de historia laboral necesario para atender las solicitudes que se recibieron de la repesa que provenía del ISS en L. y de las radicaciones que se hicieron en la entidad, que para los tres primeros meses superaron todas las expectativas que se tenían previstas, la capacidad instalada en Colpensiones, tanto de recursos humanos como ofimáticos, resultó insuficiente.

Ante esta situación Colpensiones puso en marcha dos estrategias con el fin de ajustar el proceso e incrementar la capacidad de respuesta a los ciudadanos:

Tu futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

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

1. Incremento de la capacidad instalada en recursos humanos y ofimáticos

Al inicio de operaciones el área de corrección de historia laboral contaba con 70 analistas, 6 coordinadores y un jefe de área. Sin embargo, dadas las condiciones descritas arriba, la entidad decidió en el mes de marzo de 2013 duplicar su capacidad instalada, incrementando el personal a 140 analistas con el consecuente aumento de capacidad tecnológica. Adicionalmente las aplicaciones fueron virtualizadas y optimizadas a fin de brindar mayor rendimiento y seguridad al proceso de corrección.

Con la contratación de este nuevo personal fue necesario realizar procesos de capacitación dada la complejidad y la naturaleza de la función, considerando además que ésta no era similar en ninguna entidad y por tanto, si el recurso humano no provenía del ISS, no era posible contar con mano de obra experta en la función de corrección de la historia laboral para el RPM. Así, solo hasta mayo de 2013 el área contó con una capacidad instalada homogénea y capaz de resolver las solicitudes radicada. Para este momento la repesa recibida del ISS sumada a las solicitudes radicadas en Colpensiones ascendía a 319.607 solicitudes sin atender.

2. Automatización del proceso de corrección de historia laboral

La situación que se generó durante los primeros tres meses de entrada en operación obligó a la entidad a desarrollar procesos masivos de depuración de la información. El proyecto se concibió en enero de 2013, cuando se definieron las especificaciones funcionales de los desarrollos que se debían implementar para eliminar y ajustar inconsistencias que afectaban las historias laborales y que cumplían características homogéneas, lo que haría posible su corrección de manera masiva, mejorando de manera significativa la calidad de la información residente en la base de datos y solucionando en gran medida muchas de las solicitudes radicadas por los afiliados.

Los desarrollos se iniciaron a partir de enero de 2013, y su primera implementación se logró en marzo del mismo año, incluyendo la estabilización y el ajuste de la aplicación que genera la historia laboral del periodo 1967-1994 (llamada historia tradicional). Este solo desarrollo permitió mejorar de manera inmediata la calidad de la información que se presenta en el reporte de la historia laboral que la ciudadanía consulta a través de la página web, ya que permitió tener información de los tiempos trabajados anteriores a la Ley 100.

Los demás desarrollos, definidos desde enero, tomaron más tiempo en su implementación. Desarrollos como (i) la creación de relaciones laborales inexistentes en el sistema por falta de información y que a través de reglas de negocio podían ser creadas masivamente, (ii) la corrección automática de nombres en los pagos de aportes realizados, (iii) la corrección automática del tipo de documento, (iv) la aplicación de los ciclos pagados extemporáneamente como aportante independiente de acuerdo a la regulación existente, (v) la corrección de grupos poblacionales para los cotizantes subsidiados, y (vi) la determinación de detalle de planillas de pagos (medios magnéticos) para el periodo post-1994, fueron probados y puestos en producción entre julio y agosto de 2013.

Con la implementación de estos desarrollos se modificó el proceso de corrección de la historia laboral y se pasó de un procedimiento netamente manual a un procedimiento semiautomático, el cual inicia con la detección automática de inconsistencias sobre un grupo de historias laborales, ejecuta los diferentes procesos de corrección masiva y una vez ajustadas estas historias masivamente, se entregan a los analistas de historia laboral para que verifiquen la historia laboral tradicional, ya que esta información solamente se encuentra en medios físicos (microfichas y libros de pagos).

Con este nuevo procedimiento y la contratación de una nueva máquina de procesamiento de mayor capacidad y velocidad, el área de corrección de historia laboral logró incrementar su capacidad para el cómputo, el análisis y la verificación de la corrección de las historias laborales.

Paralelamente Colpensiones se enfrentó a otro inconveniente relacionado con la completitud de la historia laboral. Por una parte, existe un alto porcentaje de información que no se encuentra en las bases de datos, por cuanto no fue reportada por el aportante, y, por otra parte, no es posible determinar, para el período 1967-1994, la correlación entre el pago realizado por un aportante (empleador) con el afiliado (empleado) a quien corresponde este pago. Esto debido a que durante dicho período, el ISS identificaba al aportante con un número patronal, y al afiliado con un número de afiliación. Posteriormente, cuando el ISS hizo la migración a su nuevo sistema, no pudo hacer la correlación entre el NIT de la empresa con el número patronal, y entre el número de afiliación y el documento de identificación del empleado. Por tanto, teniendo en cuenta que el ISS no contaba con dicha información, la misma no le fue entregada a Colpensiones, y solamente por demanda y con la información que aporta el afiliado, resulta posible llevar a cabo la correlación.

En resumen, la entidad no cuenta con los elementos necesarios e idóneos para anticiparse y poder determinar la información faltante en una historia laboral. Esto solamente puede ser indicado por cada uno de los ciudadanos, quienes son los que conocen exactamente los periodos laborados, las empresas u organizaciones donde laboraron, la fechas de ingreso y de retiro en cada una de ellas, los salarios devengados, y toda aquella información esencial para incorporar todos los tiempos faltantes y adelantar un adecuado proceso de corrección de historia laboral.

De manera que, a pesar de los esfuerzos que hoy realiza Colpensiones con el fin de depurar la historia laboral, ésta puede presentar falencias por falta de información muy específica.

Como acciones de mitigación de estas situaciones y como mecanismo de mejoramiento de la calidad y completitud de la información necesaria de las historias laborales, Colpensiones ha realizado campañas de comunicación con los ciudadanos y se encuentra implementando una estrategia para que en el momento de la radicación de la solicitud de reconocimiento pensional, los ciudadanos conozcan la historia laboral sobre la cual Colpensiones tomará la decisión, lo que implicaría su consulta y revisión de manera previa permitiendo acciones de corrección oportunas y preventivas antes del estudio de la decisión. (Ver Capítulo 3, Acción: Promoción de la historia laboral previa al reconocimiento).

- La calidad en la corrección de la historia laboral

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, el proceso de corrección masiva de la historia laboral no logra resolver el 100% de las dificultades que se pueden presentar en una historia laboral, producto de información faltante o porque no es posible relacionar los pagos entre aportante y afiliado en el periodo 67-94. Adicionalmente, luego del proceso de corrección masiva, la revisión manual del tiempo tradicional (67-94) es susceptible de presentar errores.

Por lo tanto, a partir del mes de enero de 2014 la entidad comenzó a hacer seguimiento a la calidad de los procesos masivos de corrección de historia laboral, a través de un indicador que permite medir el grado de aceptación que la ciudadanía está teniendo con respecto a la solución de sus solicitudes de corrección de historia laboral. El indicador mide las nuevas solicitudes de corrección de la historia laboral radicadas sobre una corrección que ya se le ha entregado al ciudadano. Es decir, el ciudadano no está satisfecho con la corrección y la vuelve a solicitar. Estas nuevas solicitudes son reprocesadas y atendidas de manera individual (no masiva) a fin de identificar la situación que el sistema no fue capaz de identificar durante la interacción del proceso masivo.

Adicionalmente, la entidad creó un grupo de control de calidad en la corrección de historias laborales, para validar la confiabilidad, la completitud y la calidad del proceso. Los hallazgos de este grupo han permitido identificar líneas de capacitación y de reorientación del proceso, así como implementar nuevos controles que permitan asegurar la calidad en la corrección de la historia laboral. (Ver Capítulo 3, Acción: Puntos de control de calidad en la corrección).

Es importante resaltar el acompañamiento y los aportes de la Superintendencia Financiera en esta problemática desde la entrada en operación de Colpensiones, toda vez que durante sus visitas a la entidad se han identificado deficiencias que se presentan en las historias laborales y han propuesto alternativas para el mejoramiento de los procesos y su respectiva implementación.

2.3. Decisiones proferidas por el liquidador automático con inconsistencias

Colpensiones recibió por parte del ISS una herramienta tecnológica, el liquidador, que era necesario adaptar para tomar las decisiones de la manera más eficiente. Por un lado, el liquidador permitiría que el analista tomara la decisión sin necesidad de digitar todos los datos y realizar los cálculos de manera manual (línea semi-automática). Por otro, se buscaba que con el liquidador se unificaran los criterios de decisión, en la medida en que la herramienta contaba con las reglas de negocio que se aplicaban de manera homogénea para todas las decisiones. En la medida en que Colpensiones empezó a recibir los casos provenientes de ISS en L., sin conocer el número al que llegaría, consideró conveniente avanzar rápidamente en el modelo de automatización.

Ahora bien, para ello Colpensiones se concentró en programar el flujograma de decisiones y parametrizar las reglas de negocio al interior del liquidador, para que a partir de la información existente en las bases de datos de la entidad se decidieran las prestaciones sin la intervención de

un analista. Sin embargo, se enfrentó a dos problemas esenciales. Por un lado, la indebida clasificación de la información recibida del ISS. Por ejemplo, las pretensiones no estaban bien identificadas, y por esto con el liquidador se cometieron errores al negar pensiones de vejez, por edad, a quienes habían solicitado pensión de invalidez, y los expedientes provenientes del ISS no se encontraban unificados por lo que en una carpeta se encontraba la solicitud de pensión de vejez, y en otra diferente la solicitud de pensión de sobrevivientes, y al procesar la primera se generaba una inconsistencia. Por otro, para tomar las decisiones con esta herramienta, es necesario validar otro tipo de información para identificar si el caso es susceptible de ser procesado de manera automática. Por ejemplo, se estudiaron y reconocieron prestaciones económicas de personas que se encontraban afiliadas al RAIS, o que en algún momento se trasladaron a un fondo privado, sin realizarse el estudio adicional de cálculo de rentabilidad para conservar el régimen de transición en los casos que lo requerían. Igualmente, no se tenía en cuenta si la persona contaba con un indicio pensional con otra entidad.

Así, en febrero de 2013 se implementó una nueva funcionalidad en el liquidador de reconocimiento, la cual consistió en que la decisión de prestaciones económicas para los tipos pensionales de pensión de vejez de tiempos privados e indemnización sustitutiva de pensión de vejez, se realizara de manera automática, con el fin de evacuar la repesa del ISS y dar cumplimiento a las solicitudes pensionales recibidas por Colpensiones dentro de los términos legales establecidos para ello.

En la medida en que la operación de la entidad se encontraba en proceso de ajuste frente al alto e incierto volumen de solicitudes repesadas provenientes del ISS, se fueron evidenciando falencias originadas en el procesamiento antes referido, a través el aumento de PQRS, de recursos y de requerimientos de entes de control.

Para prevenir que se presentara nuevamente la situación descrita, desde agosto del 2013 se crearon tres grupos de calidad, creación reportada en el IP3¹⁴, los cuales se encargaron de la depuración y validación de la información en forma previa al cargue en el liquidador para el procesamiento automático, del desarrollo y ejecución de pruebas de nuevas funcionalidades, y de la revisión de la calidad de las decisiones y de la consistencia con las pretensiones.

Una de las acciones adelantadas por el Grupo de Cargue y Automatización fue la implementación de validaciones previas al cargue de información al software liquidador, lo que conllevó a la disminución de inconsistencias en los actos administrativos generados a través de la herramienta automática (ver Capítulo 3, Acción: Validación y automatización de la Información).

¹⁴ Ver IP3, sección 3.5, página 16.

2.4. Adecuación del personal

En el momento de la entrada en operación de Colpensiones como Administradora del RPM en el mes de octubre de 2012, la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, integrada por las Gerencias de Reconocimiento y de Nómina, estaba estructurada con 162 trabajadores oficiales encargados de atender en la línea de decisión manual las solicitudes de la represa del ISS y las de día a día de Colpensiones, las solicitudes de reconocimiento de prestaciones de medicina laboral, así como la gestión y el pago de la nómina.

Debido al aumento incierto en la entrega de la represa del ISS y al alto volumen de solicitudes presentadas ante Colpensiones, fue necesario implementar un plan de choque para aumentar rápidamente el personal e incluirlo en la línea de decisión, con el objetivo de cumplir con las metas definidas para poner al día el RPM. En este momento, la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones cuenta con 1.020 personas, de las cuales 950 están en la Gerencia de Reconocimiento.

El gran volumen de actos administrativos que, para cumplir con las metas, Colpensiones debe proferir, para lo cual fue necesario incrementar el personal, requirió a la entidad plantear una metodología de calidad en la formación de los actos administrativos. Colpensiones replanteó las estrategias inicialmente trazadas, modificando las metas asignadas a la línea de decisión, implementando planes de choque para garantizar su calidad y mejorar la oportunidad de las decisiones, diseñando un sistema de control y seguimiento al reparto asignado y al análisis de los actos administrativos (ver Capítulo 3, Acción: Adecuación del personal).

2.5. Ausencia de parametrización del liquidador

Adicional a la problemática expuesta en la subsección anterior, el liquidador de Colpensiones no cuenta con los desarrollos de otras reglas de negocio relacionadas con otros tipos pensionales, o con la parametrización de otros aspectos de la normatividad, lo que implicaba que para algunas solicitudes los analistas debían basarse en otros tipos pensionales parametrizados y adaptarlos para tomar la decisión, o que algunos tipos pensionales no pudieran decidirse. Por ejemplo, en los casos en que ya se hubiese reconocido una indemnización y el afiliado acredite los requisitos para pensión, el analista utilizaba el tipo pensional que le permitía conceder, y sobre este, descontaba la indemnización de forma manual. Este ejemplo ya se solucionó con el desarrollo de la funcionalidad “Reconocimiento de pensión de vejez descontando indemnización” que permite que esta decisión se tome de manera semi-automática. Existen aún tipos pensionales, como el de pensión familiar, que están en desarrollo, lo cual aún no permite que se decida sobre esta solicitud.

Adicionalmente, Colpensiones está mejorando las funcionalidades ya existentes en el liquidador con el fin de estandarizar las reglas de decisión. Por ejemplo, en los casos en que el empleador hacía un aporte extemporáneo con el correspondiente pago de la mora, la parametrización del sistema no permitía que el derecho se adquiriera en la fecha correspondiente sino que se causaba

a partir del día siguiente al pago de la mora, impidiendo el reconocimiento del retroactivo al que hubiere lugar.

Estos desarrollos han sido reportados en los diferentes IP en la medida en que se han implementado, y se listan a continuación algunas de las más relevantes desarrolladas en el último semestre:

- Reconocimiento de pensión de vejez descontando indemnización¹⁵
- Pensión de Sobrevivientes – Fallo en Concreto¹⁶
- Decisión automática de pensiones e indemnizaciones de Invalidez¹⁷
- Tope máximo de reconocimiento de pensiones¹⁸
- Resoluciones de Archivo¹⁹
- Decisión automática de reliquidación de indemnizaciones sustitutivas de pensión de invalidez y vejez para tiempos privados.²⁰
- Automatización de Decisión de solicitudes de auxilios funerarios²¹
- Marcación por modificación o edición de la Historia Laboral²²
- Cambio de Causación por efecto de la mora por el pago de aportes extemporáneos²³
- Sistema de reparto de caso a revisión²⁴
- Validación de traslado de régimen en la decisión de pensiones de vejez por la línea automática²⁵
- Pago de retroactivo de pensiones compartidas a favor del empleador²⁶
- Homologación causales de negación²⁷
- Decisión de recursos a través de la línea automática²⁸

Es necesario informar que estos desarrollos, aunque también buscan mejorar la calidad de las decisiones, no están relacionados con ninguna de las actividades que se incluyen en la siguiente sección de este informe, teniendo en cuenta que si bien desde la entrada en operación de la entidad el liquidador contaba con las funcionalidades esenciales, aún es necesario continuar

¹⁵ Ver IP9, sección 4.2.2, página 59.

¹⁶ Ver IP7, sección 4.2.1, página 58.

¹⁷ Ver IP4, sección 3.6.2, página 21 e IP5, sección 3.6.2, página 33.

¹⁸ Ver IP6, sección 3.8, página 40.

¹⁹ Ver IP6, sección 3.8, página 48.

²⁰ Ver IP4, sección 3.6.4, página 22; IP5, sección 3.6.1, página 34; IP6, sección 3.8, página 40; IP9, sección 4.2.2, página 59.

²¹ Ver IP4, sección 3.6.5, página 23; IP6, sección 3.8, página 43; IP7, sección 4.1.2, página 58.

²² Ver IP7, sección 4.2.1, página 59.

²³ Ver IP7, sección 4.2.1, página 59; IP9, sección 4.2.2, página 61.

²⁴ Ver IP8, sección 4, página 47; IP9, sección 4.2.2, página 62.

²⁵ Ver IP8, sección 4.2.1, página 67.

²⁶ Ver IP8, sección 4.2.1, página 70; IP9, sección 4.2.2, página 62.

²⁷ Ver IP9, sección 4.2.2, página 58.

²⁸ Ver IP10, sección 4.2.2, páginas 57 - 58.

ampliando la parametrización de dicho sistema como se ha venido haciendo, y en ese sentido incluir todas las acciones resultaría demasiado extenso.

2.6. Falta de valoración probatoria en el estudio de una prestación

El proceso de decisión de solicitudes prestacionales en Colpensiones adolecía de algunas de las instancias y etapas propias del proceso jurídico que se debe realizar para el estudio y decisión de una petición por parte de una autoridad administrativa. De esta manera, Colpensiones ha venido desarrollando acciones que permitan adecuar el proceso de decisión al propio de cualquier actuación administrativa.

De conformidad con lo anterior, hasta el mes de junio de 2014 Colpensiones no contaba con un mecanismo que permitiera que los documentos aportados por el ciudadano como complemento de su solicitud (pruebas) se anexaran al trámite ya radicado con anterioridad, sino que estos se radicaban a través de otro tipo de trámites, como PQRS o correspondencia. Esto generaba que durante el estudio de las prestaciones económicas pudiera ocurrir que no se valorara la totalidad de los documentos aportados por el ciudadano.

Para corregir esta falla, Colpensiones diseñó y desarrolló un módulo adicional de radicación denominado “Recepción de documentos adicionales al proceso de reconocimiento”, que permite al ciudadano anexar documentación adicional a su trámite de reconocimiento (ver Capítulo 3, Acción: Recepción de documentos adicionales - Módulo reconocimiento).

2.7. Ausencia de mecanismos que permitan contar con una trazabilidad de los procesos internos

Durante el proceso de decisión de prestaciones económicas, teniendo en cuenta que, como se señaló en el punto anterior, se trata de un proceso en el cual hay que realizar una valoración de información y dar aplicación a reglas jurídicas, es necesario solicitar a otras áreas de la entidad pruebas, trámites o información necesaria para adoptar una decisión. Con anterioridad a mayo de 2014, dichas solicitudes se realizaban a través de correos electrónicos canalizados por el coordinador de cada grupo interno de trabajo. Este procedimiento presentaba problemas en lo atinente a la trazabilidad de los tiempos de respuesta y a la calidad de la información suministrada por las áreas consultadas.

Una situación similar sucedía cuando durante el proceso de decisión se evidenciaba que el caso objeto de estudio era de competencia de otra entidad o que se necesitaba para el análisis del mismo solicitar documentos adicionales al ciudadano o a otra entidad.

Con el fin de mejorar la comunicación entre las áreas de Colpensiones, se creó un desarrollo en el BPM, módulo denominado “Subtrámites Internos”, gestionado a través del aplicativo Bizagi, que permite al analista o revisor de reconocimiento, en el momento de la sustanciación del acto

administrativo, realizar requerimientos internos a otras áreas de Colpensiones solicitando pruebas internas o información específica para adoptar una correcta decisión.

Adicionalmente, se creó un desarrollo en el BPM denominado “Subtrámites Externos”, gestionado a través del aplicativo Bizagi, que permite al analista de reconocimiento en el momento de la sustanciación del acto administrativo, realizar la solicitud de documentos o información a los ciudadanos y a otras entidades para decidir de fondo peticiones de prestaciones económicas, así como, la remisión de solicitudes prestacionales o documentos a otras entidades por ser de su competencia (ver Capítulo 3, Acción: Implementación de sub-trámites internos y externos).

2.8. Reconocimiento de prestaciones que debido a sus características, no cuentan con controles especiales

Los planes de choque de contratación de nuevo personal para cumplir con los plazos establecidos por la H Corte para poner al día el RPM terminaron aumentando el personal de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de 161 a 1.020 trabajadores, en muy corto tiempo. Adicionalmente, durante las jornadas de capacitación y a lo largo de la curva de aprendizaje, Colpensiones identificó falencias en el conocimiento de las normas del sistema pensional y diferencias de criterio jurídico en la decisión. Estos dos hechos aumentaron el riesgo de mala calidad en las decisiones.

Para mitigar este riesgo, entre otras acciones se diseñó la funcionalidad denominada “Segundo Revisor”, funcionalidad que garantiza una doble revisión del expediente prestacional en cuanto a datos básicos, tiempos de servicios, liquidación de la prestación, motivación del acto, permitiendo ejercer un control de calidad en la decisión de los casos cuyas generalidades impulsan una mayor atención. Esta funcionalidad se divide en dos líneas de control de calidad. La primera, selecciona aleatoriamente diferentes decisiones por tipo de riesgo, las cuales son asignadas, también de manera aleatoria, a un segundo revisor del mismo grupo de decisión. Con la segunda, el sistema selecciona las decisiones que implican pagos de alto valor, y asigna los casos a los diferentes miembros del Grupo de Calidad. Esta segunda línea mejoró la acción de revisión de actos administrativos que implican el pago de un alto valor, acción que se reporta desde el IP3.²⁹

Adicionalmente, el procesamiento de reliquidaciones de la represa en el ISS presentaba una problemática. Colpensiones podía suponer que era una solicitud de reliquidación porque el solicitante ya se encontraba en la nómina de pensionados. Sin embargo, esta validación no se consideró suficiente.

Por lo tanto, se solicitó el desarrollo de una nueva funcionalidad en el liquidador de reconocimiento, denominada “revisor manual”, el cual hace referencia al estudio de las prestaciones de reliquidación a través del procesamiento automático, pero con la intervención en la etapa de revisión de un integrante de la línea semiautomática, quien tiene la facultad de

²⁹ Ver IP3, sección 3.5, página 16.

modificar y editar el proyecto de acto administrativo, motivándolo de acuerdo a los parámetros jurídicos establecidos por las normas y de acuerdo a las directrices institucionales. Esto con el fin de asegurar la calidad en el proceso de decisión automático de reliquidaciones (ver Capítulo 3, Acción: Segundo revisor y revisor manual para decisiones automáticas).

2.9. Emisión de múltiples resoluciones para una misma solicitud de prestación económica

Durante el año 2013 los PAC informaron que al momento de efectuar las notificaciones, en algunos casos se encontraba más de un acto administrativo sobre una misma solicitud, los cuales en su mayoría se contradecían entre sí. Esto ocurría debido a fallas en el sistema tecnológico, dado que permitía el procesamiento del caso más de una vez, y si la primera se reconocía, la segunda se negaba, toda vez que el sistema encontraba la primera decisión en la nómina de pensionados de Colpensiones.

Lo anterior, si bien no generaba una alteración en el goce efectivo de la pensión, si ocasionó inconformidad y confusión en los ciudadanos inmersos en esta situación. Para dar solución a esta situación, en su momento se generaron los actos administrativos que aclararan la situación para el ciudadano.

Para solucionar de fondo esta problemática, en febrero de 2014 se implementó en el software liquidador un control que impide que se generen múltiples actos administrativos para una misma solicitud, tal y como se ha reportado en los IP7³⁰, IP9³¹ e IP11³² (ver Capítulo 3, Acción: Mejora en la trazabilidad de solicitudes).

2.10. Existencia de casos sin la correspondiente trazabilidad entre el liquidador y el BPM

Desde antes de la entrada en operación de Colpensiones, para el proceso de reconocimiento se definió que el reparto a los analistas de casos se realizaría desde el BPM al liquidador de forma aleatoria, de acuerdo a cargas de trabajo, y de conformidad con el derecho de turno. El proceso de reconocimiento contempla que una vez el caso es sustanciado, firmado, y registrado en la nómina de pensionados, se activa el proceso de notificación de los actos administrativos.

Sin embargo, para la atención de acciones de tutela, desacatos y sanciones contra Colpensiones, así como para el estudio de los casos de conformidad con las prioridades definidas por la Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013, que no se encontraban contempladas en el modelo inicial entre el BPM y el liquidador, la entidad debió adoptar acciones alternativas que se apartaban del procedimiento originalmente establecido. Estas acciones generaron pérdida de trazabilidad de las decisiones e interrumpieron de otros procesos de BPM como es el caso de la notificación.

³⁰ Ver IP7, sección 4.2.1, página 59.

³¹ Ver IP9, sección 4.2.2, página 61.

³² Ver IP11, sección 3.2.1, páginas 98 – 99.

Las acciones adoptadas implicaron que el reparto se efectuaba por medio de asignaciones de casos a través de otros mecanismos como bases de datos alternas, y fue necesario utilizar la opción de “inserción” del caso en el liquidador. La inserción consiste en que el analista puede decidir un caso que no le esté asignado directamente por el modelo del BPM digitando la información básica directamente en el liquidador.

En marzo de 2014 Colpensiones implementó un control en el software liquidador que evita la inserción de casos para recuperar la trazabilidad de las decisiones y permitir que el proceso de notificación se active automáticamente una vez se emita el acto administrativo. En su lugar, la asignación se realiza desde el liquidador, y se cargan los casos en las bandejas del analista que resolverá el caso, de conformidad con la orden de prioridad establecida por la H. Corte.

Ahora bien, de manera complementaria se diseñó un esquema de reparto inteligente de casos a los analistas que permitiría mejorar la trazabilidad, asegurar la calidad de la información para decidir, y cumplir las metas (ver Capítulo 3, Acción: Mejora en la trazabilidad de solicitudes).

2.11. Ausencia de un mecanismo que permita identificar y medir las causas por la cuales la entidad modifica la decisión inicial

En el proceso de reconocimiento, Colpensiones se centró en evacuar la repesa entregada por el ISS en L., pero adolecía de un mecanismo a través del cual se pudiera evidenciar las posibles falencias originadas al interior del trámite de decisión de prestaciones económicas, las cuales permitieran adoptar medidas correctivas en aras de mejorar la calidad.

Es así como, la H. Corte constitucional a través del Auto 320 de 2014 dejó en evidencia esta falencia y determinó que es necesario que Colpensiones identifique las causas que originan el cambio de las decisiones adoptadas en la solución de recursos y diseñe un reporte que le permita establecer dichas causas con el propósito de establecer posibles acciones de mejoramiento en la calidad de la decisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad diseñó una herramienta para identificar cada vez que se adopte una decisión que modifique una situación jurídica, el motivo por el cual se realiza este cambio. Y, a partir del análisis de los resultados encontrados se concluye que el ítem de mayor incidencia es el aumento de semanas en la Historia Laboral, razón por la que la entidad ha tomado medidas que se describen en la sección 3.1.2 (ver Capítulo 3, Acción: Identificación causales de cambio de decisión para establecer plan de acción).

2.12. Los actos administrativos no cuentan con motivación clara

Frente al volumen de solicitudes represadas en el ISS y la cantidad de radicaciones, Colpensiones identificó la necesidad de mitigar los riesgos de calidad que pudieran presentarse en los actos administrativos proferidos como consecuencia de la masificación de la decisión y la celeridad para

superar el estado de cosas inconstitucionales del RPM, que implicó la vinculación de personal nuevo que exige una curva de aprendizaje.

Adicionalmente, la retroalimentación de los organismos de control sobre la motivación del acto administrativo, especialmente durante las sesiones de la Mesas Técnicas establecidas con la PGN en el mes de diciembre de 2013, reforzaron esta necesidad.

En este sentido, se plantea la fase inicial de diagnóstico³³ que permitió identificar elementos de calidad que debían ser objeto de mejora en cuanto a la motivación de los actos administrativos. Específicamente se pudo determinar que los actos administrativos debían ser fortalecidos en (i) su motivación dado que el analista debe proceder con un estudio completo del material probatorio y de las normas aplicables según la prestación económica examinada, (ii) la forma respecto a las exigencias materiales que estructuran el acto, (iii) la profundización en relación con la normatividad y temas que conllevaban a una decisión legal correcta, y (iv) la resolución de fondo sobre cada una de las pretensiones reclamadas.

En consecuencia, desde el IP6³⁴, se presentó ante la H. Corte el primer esquema de calidad identificándose necesidades, dificultades que afectan a los ciudadanos y las posibles acciones de mejoramiento. Posteriormente se describió y planteó la metodología para la ejecución de los planes de acción presentados.

Así pues, conforme a la información proveniente de la fase de diagnóstico, la estrategia de calidad en el acto administrativo se encaminó a la implementación de acciones de mejoramiento en las decisiones bajo criterios de coherencia jurídica y fáctica en la decisión³⁵, de esta manera se aproximó la entidad a procesos más claros de calidad.

Los mecanismos diseñados y aplicados por la entidad con el fin de subsanar los inconvenientes en la formulación del acto administrativo, se orientaron hacia la unificación de criterios jurídicos y desarrollo de procesos de formación hacia analistas y revisores. Para tal efecto se expedieron las circulares 8, 9³⁶, 10 y 11 que abarcaron los asuntos con mayor impacto para Colpensiones al momento de proferirse la decisión prestacional, además de consolidarse los conceptos de la entidad. (Ver Capítulo 3, Acción: Unificación de criterios jurídicos).

Una vez identificados los temas de mejoramiento en la motivación del acto administrativo, tal como se comunicó en el IP7³⁷ se diseñó una herramienta que permitiera identificar y cuantificar las causales más frecuentes de devolución del revisor al analista en la elaboración de los actos administrativos que deciden prestaciones económicas, el cual sería diligenciado por parte de los

³³ Ver IP6, sección 3.8, Esquema 1, página 52.

³⁴ Ver IP6, sección 3.8.2., páginas 44 y ss.

³⁵ Ver IP6, sección 3.8.2. página 50.

³⁶ Mediante las circulares 8 y 9 Colpensiones atendió los requerimientos elevados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo relacionados con la motivación de acto administrativo.

³⁷ Ver IP7, sección 4.2 páginas 71 y ss.

revisores a través de google drive. Dicha herramienta fue denominada “formulario dinámico general de prestaciones” (ver Capítulo 3, Acción: Revisión de la legalidad de actos administrativos).

Igualmente, se definió en qué consiste la calidad del acto administrativo fijándose como parámetros en su motivación los siguientes aspectos: (i) respuestas claras y concretas acordes con las peticiones, (ii) decisiones y criterios unificados, (iii) análisis integrales de las pruebas, (iv) ajuste a la normatividad, y (v) redacción en términos de fácil comprensión para los administrados³⁸.

A su vez con el IP12 se presentó un esquema de capacitaciones dirigida a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, el cual hasta la fecha se ejecuta en forma continua y permanente, actualmente en conjunto entre la Gerencia Nacional de Doctrina, la Vicepresidencia de Talento Humano y la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente, producto de la retroalimentación de la Procuraduría General de la Nación en relación con las estrategias de defensa judicial de la entidad, se adoptó un nuevo programa de capacitaciones dirigidas a los abogados externos, el cual reúne temas específicos para la implementación de estrategias procesales, y la formación para el aprendizaje en los requisitos que debe contener un acto administrativo emitido por Colpensiones.

2.13. Dificultades relacionadas con la notificación

El modelo de atención en los PAC estaba diseñado para notificar oportunamente un número menor de decisiones a los ciudadanos. Sin embargo, el aumento en la producción de actos administrativos generado por los altos volúmenes imprevistos de casos represados en el ISS y de radicaciones en Colpensiones generó igualmente un alto volumen de notificaciones, para lo cual no se contaba con procedimientos, equipo humano suficiente, ni mecanismos de seguimiento.

Adicionalmente, la base de datos de afiliados entregada por el ISS a Colpensiones contaba con un índice de contactabilidad de 25%. Es decir, de 100 afiliados, solo 25 se podían contactar. Al no contar con la información necesaria para contactarlo el ciudadano no se enteraba de la existencia de la emisión del acto administrativo en respuesta a su solicitud, lo que además ocasionaba que interpusiera una PQRS o acción de tutela.

Finalmente, Colpensiones identificó que aunque se le notificaba, el ciudadano no conoce los derechos con los que cuenta frente a la decisión.

Ante estos problemas, Colpensiones realizó varias acciones: adecuó el proceso de notificación implementando los instrumentos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y potencializó los canales no presenciales (página web, afiches electrónicos, contact center, entre otros) para informar al ciudadano la expedición de un acto

³⁸ Ver IP8, sección 4.3. páginas 73 y ss.

administrativo. Además, readecuó las estrategias de notificación con el personal existente a través de eventos de notificaciones masivas, y de jornadas de notificación en los PAC con explicación de los actos administrativos y los derechos con que cuenta el ciudadano frente a los mismos. También mejoró internamente los instrumentos de monitoreo realizando periódicamente conciliaciones tecnológicas entre los actos administrativos proferidos y los pendientes por notificar. Paralelamente, inició campañas de mejora en la contactabilidad.

2.14. Resoluciones con reconocimiento prestacional debidamente notificadas sin ingreso efectivo a la nómina de pensionados

Una vez firmados los actos administrativos que reconocen una prestación económica, en Colpensiones se ejecutan dos procesos simultáneos: el ingreso de la pensión a la nómina y el proceso de notificación de dicha prestación. Al inicio de las operaciones, Colpensiones no lograba identificar que algunas pensiones que habían sido notificadas no se habían ingresado en la nómina. Esta situación fue identificada por los PAC a través de las PQRS de los ciudadanos, así como también por la Procuraduría General de la Nación y por la Honorable Corte Constitucional.

Para solucionar esta problemática, en primer lugar Colpensiones dimensionó el universo a corregir. Luego, para resolverlos, se creó en abril del 2014 el “Grupo de Reprocesos”, ubicado en la Gerencia de Reconocimiento, y conformado por profesionales encargados de analizar cada caso y resolver de fondo.

Luego, para prevenir la ocurrencia de nuevos casos, la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones definió una metodología de conciliación periódica de actos administrativos que reconocieron una pensión frente a las ingresadas en la nómina de pensionados, con el fin de identificar con oportunidad los casos que no fuesen registrados en la misma y que deben ser reprocesados por la Gerencia de Reconocimiento (ver Capítulo 3, Acción: Conciliación de nómina vs reconocimiento).

2.15. Resoluciones con inconsistencias que generan imposibilidad de cobro

Desde la puesta en marcha del proceso de decisión en Colpensiones y gracias a la información suministrada por los PAC, los organismos de control y la Gerencia Nacional de Nómina, se han evidenciado resoluciones con inconsistencias de fondo que afectan la calidad de la respuesta que se le da al ciudadano. Igualmente se han identificado casos en los cuales se reconocen prestaciones económicas que no son registradas en los aplicativos de la nómina de pensionados de la entidad.

También se han encontrado inconsistencias de forma en las resoluciones, las cuales afectan principalmente el pago de las prestaciones pensionales reconocidas, como por ejemplo el error en el nombre, el número de cédula y el Banco, porque las inconsistencias en estos datos ocasionan

que el banco retenga el pago de la prestación hasta que haya una completa coincidencia entre los datos de la resolución y la identificación de la persona que se presentaba a cobrar.

Colpensiones no contaba con un procedimiento que permitiera solucionar esta problemática, y por lo tanto tampoco contaba con mecanismos que permitieran optimizar los tiempos de atención y solución efectiva.

Para enfrentar esta problemática, el primer paso fue consolidar el universo de casos a corregir. Posteriormente, el “Grupo de Reprocesos” mencionado en la sección anterior se encargó de corregir los errores de fondo en las resoluciones y de identificar la tipología de estos errores para que la Gerencia de Reconocimiento realice la retroalimentación a que haya lugar a los analistas y revisores (ver Capítulo 3, Acción: Reprocesamiento por control de calidad).

Por su parte, para corregir los errores de forma se venían profiriendo notas aclaratorias. Sin embargo, el trámite fue modificado gracias a las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación: las notas aclaratorias carecen de valor probatorio y en su lugar deben expedirse Resoluciones Aclaratorias. Adicionalmente, con el fin de contar con la trazabilidad de estas correcciones y definir un tiempo de respuesta por parte del funcionario encargado de realizarla, Colpensiones desarrolló en mayo de 2014³⁹ un sub-trámite interno en el BPM-Bizagi denominado “Solicitud Resolución Aclaratoria”. Este sub-trámite también permite identificar los errores en que más se incurre y adelantar las acciones de mejoramiento que se requieran (ver Capítulo 3, Acción: Requerimientos internos de resoluciones aclaratorias).

2.16. Casos que requieren atención inmediata en los PAC

A través de los jefes de los PAC y de los Gerentes Regionales se identificaron, además de los mencionados en las dos secciones anteriores, casos en los cuales el ciudadano, por sus condiciones particulares, debe ser atendido de manera prioritaria. Por ejemplo, casos en los cuales los aportes a salud se han realizado a una EPS diferente, y el ciudadano se encuentra en una situación de salud que no permite darle el curso normal al trámite de corrección de aportes. Esto puede ocurrir porque el ciudadano se trasladó a otra EPS sin allegar a Colpensiones la certificación correspondiente.

Para solucionar estos casos, en abril de 2014 Colpensiones inició, con un plan piloto, la creación de una mesa de servicio para prestar apoyo de manera prioritaria e inmediata a los PAC de mayor afluencia de ciudadanos frente a estos casos. En mayo, basado en el análisis de la información recibida, se diseñó e implementó el modelo de atención de casos críticos. Este modelo incluye canales de atención y acuerdos de servicio con las diferentes áreas de Colpensiones que permiten atender los casos en el menor tiempo posible. El modelo tiene sus bases en el modelo de atención “triage” que se utiliza en las salas de urgencias del sistema general de seguridad social en salud,

³⁹ Ver IP11, sección 3.2.3, página 119.

priorizando la atención de cada caso teniendo en cuenta la urgencia de la situación (ver Capítulo 3, Acción: Mesa de servicio).

Esta mesa de servicio es complementaria a la actividad del Grupo de Reprocesos creado para atender las situaciones descritas en las dos secciones anteriores.

2.17. Necesidad de revisar la calidad de los AA proferidos

No obstante los esfuerzos y las acciones emprendidas en la gestión para el mejoramiento de la calidad del proceso de decisión de prestaciones pensionales, los entes de control continúan presentando observaciones sobre la calidad de los actos administrativos proferidos (producto) por Colpensiones.

Por su parte, la entidad viene trabajando en dos mecanismos para mitigar los riesgos que afectan la calidad en la decisión pensional, y de esta manera, contribuir también al mejoramiento de las políticas públicas orientadas a superar las fallas del RPM.

La primera de ellas se relaciona con la conformación de las Mesas técnicas con la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo, con el fin de conocer las mediciones de calidad realizadas por los órganos de control respecto de los actos administrativos expedidos por Colpensiones, hacer un análisis de los errores más frecuentes en los actos administrativos proferidos, y tomar los correctivos que fuesen necesarios (ver Capítulo 3, Acción: Mesas técnicas de trabajo y seguimiento con la PGN y la Defensoría del Pueblo).

La segunda estrategia consiste en el diseño metodológico y la implementación del Análisis de Calidad como una acción preventiva de identificación de las fallas en el producto, que permitirá retroalimentar a todas las áreas y realizar las acciones de mejora necesarias para garantizar una producción con altos estándares de calidad (ver Capítulo 3, Acción: Análisis de calidad de los Actos Administrativos).

3. Estrategia de calidad

3.1. Calidad en la gestión

3.1.1. En la entrada: suficiencia de la información

1. Lineamiento estratégico: completitud de la documentación.

a. Acción: Revisión de la documentación mínima aportada por el ciudadano.

Objetivos

- Definir el estado de afiliación del ciudadano durante el proceso de radicación y previo a la etapa de decisión de la prestación económica.
- Establecer mecanismos que permitan identificar que la documentación suministrada por el ciudadano se encuentra completa y consistente.
- Contribuir al mejoramiento de la información propia de cada caso.

Acciones específicas

Tal y como se indicó, el modelo inicial de radicación en Colpensiones se basó en la recepción de la documentación, no en la gestión y análisis de esta con el fin de contar con la información completa para la decisión y no imponer cargas adicionales al ciudadano. El cambio de este modelo se implementó a través de la creación de una nueva figura -facilitadores- con lo cual se busca una asesoría al afiliado con anterioridad y durante la radicación de sus documentos, y la redefinición de los roles de los agentes de servicio en los PAC.

En Colpensiones fueron contratados 98 facilitadores en septiembre de 2013, y fueron ubicados en los puntos de atención con mayor afluencia de ciudadanos. Los facilitadores se encargan de orientar al ciudadano sobre el tipo de trámite que este quiere radicar, con el fin de darle solución efectiva a su solicitud. Su labor abarca cuestiones que van desde la clasificación de filas y la identificación de personas que requieren atención prioritaria, hasta la revisión de los documentos con una lista de chequeo previamente establecida, que permite identificar si el ciudadano cuenta con todos los documentos requeridos, si los formularios están debidamente diligenciados, si son legibles, y en general aquellas situaciones que impedirían contar con la información suficiente y necesaria para darle respuesta a la petición. Se resalta que es una labor de orientación, y Colpensiones no impide la radicación si el ciudadano así lo prefiere.

Por su parte, algunos trámites pueden ser solucionados de forma inmediata en el PAC sin que se requiera su traslado a otra área de Colpensiones, como antes se hacía (por ejemplo, certificación de afiliación y certificación de pago de nómina). Para esto, se redefinió el rol de los agentes de servicio de los PAC con el fin de dar la respuesta a estos trámites de forma inmediata, y disminuir los tiempos de espera del ciudadano.

El cambio del modelo de radicación de solicitudes en los PAC se ha acompañado con jornadas de capacitación cuyo objetivo es formar, sensibilizar e instruir en cuanto al trámite y los documentos requeridos para las diferentes casuísticas de prestaciones económicas. Tal y como se mencionó arriba, la única forma de orientar al ciudadano en los PAC es que los agentes de servicio y los facilitadores conozcan y dominen los temas relacionados con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), los procesos de la entidad, y los nuevos trámites y herramientas que Colpensiones ha implementado. Hasta junio de 2014 se han realizado 15 capacitaciones coordinadas con los PAC por las 8 gerencias regionales de Colpensiones.

Finalmente, para los casos en que existen problemas en la afiliación del ciudadano (es decir, si está o no afiliado al RPM) se estableció una malla validadora que permite automatizar el proceso de verificación de las bases de datos de Colpensiones y de Asofondos. Para los casos en que el trámite resulta rechazado por inconsistencias en la afiliación, el agente de servicio informa al ciudadano inmediatamente el resultado de la gestión del trámite y el procedimiento a seguir para corregir, dependiendo de las inconsistencias encontradas.

Resultados

Este cambio de modelo ha permitido identificar, en el momento de radicación, si la información es completa para decidir, y, de esta manera, evitar que el ciudadano deba esperar una comunicación de Colpensiones informándole la falta de información y deba regresar al PAC con otros documentos, o que se le niegue la petición por falta de los mismos.

Adicionalmente, la medición de las causales de negación de una prestación pensional por primera vez identifica los casos en que la negación se da por falta de documentación. Con base en estos resultados Colpensiones está definiendo el plan de acción para eliminar esta causa, salvo en los casos en que el ciudadano decida de todas maneras radicar⁴⁰.

b. Acción: Recepción de documentos adicionales- Módulo reconocimiento

Objetivos

- Contar con una herramienta que permita anexar por parte de los ciudadanos documentos adicionales al trámite de reconocimiento inicialmente radicado, asegurando la completitud de la información de los casos objeto de estudio.

⁴⁰ Datos reportados en el IP12, sección 2.1, página 28. Sobre una muestra de 62.041 casos, el 0.2% de las negaciones, es decir 116 casos, se deciden por falta de documentación.

Acciones específicas

Como se informó en el IP11⁴¹ Colpensiones diseñó y desarrolló un módulo adicional de radicación denominado “Recepción de documentos adicionales al proceso de reconocimiento”, el cual permite que el ciudadano pueda anexar documentación al trámite prestacional que se encuentre abierto, permitiendo que estos soportes sean visualizados directamente en el radicado inicial.

Resultados

En el mes de junio se radicaron a través de este módulo documentos adicionales para 1.076 casos de reconocimiento, lo que ha permitido que dichos documentos no sean radicados a través de los módulos de correspondencia o PQRS, facilitando la trazabilidad y observación oportuna de la totalidad de las pruebas presentadas por los ciudadanos. A su vez, en el mes de julio del presente año, para 2.718 casos se han radicado documentos adicionales a través de este procedimiento.

2. Lineamiento estratégico: Identificación y Disposición de información previa al reconocimiento

a. Acción: validación y automatización de la información

Objetivos

- Identificar información diferente a los datos básicos del solicitante que incide en el estudio de la solicitud prestacional.
- Determinar los casos susceptibles de ser procesados por la línea automática.
- Evitar inconsistencias en las decisiones que afecten el patrimonio de la entidad y del ciudadano.
- Generar trazabilidad en la información usada al momento de decidir.

Acciones específicas

Tal y como se ha informado a la H. Corte en el IP3⁴², IP5⁴³, IP6⁴⁴, IP7⁴⁵, IP8⁴⁶, IP9⁴⁷, IP10⁴⁸, IP11⁴⁹ e IP12⁵⁰, a partir del mes de noviembre de 2013 Colpensiones realiza validaciones masivas a la

⁴¹ Ver IP11, sección 3, página 80.

⁴² Ver IP3, sección 3.5, páginas 16 y 17.

⁴³ Ver IP5, sección 3.6.2, páginas 36 -38.

⁴⁴ Ver IP6, sección 3.8.1.2, páginas 36-48.

⁴⁵ Ver IP7, sección 4.1.2, página 64.

⁴⁶ Ver IP8, sección 4.2.1, páginas 58-60.

⁴⁷ Ver IP9, sección 4, página 46.

⁴⁸ Ver IP10, sección 4, página. 42.

⁴⁹ Ver IP11, sección 3.2.1, páginas 81-84.

⁵⁰ Ver IP12, sección 3.2.1, páginas 65-67.

información de las solicitudes de prestaciones económicas, con el propósito de evitar inconsistencias en los actos administrativos que reconocen o niegan una prestación en el procesamiento automático.

Las validaciones permiten establecer los casos que cuentan con información que afecte una decisión automática, tales como la solicitud de un bono pensional, un traslado al RAIS, una prestación ya reconocida y existente en la nómina de pensionados de Colpensiones, entre otras, identificando las que tienen condiciones uniformes y se ajustan a los parámetros de prestaciones de las líneas de producción automática.

Las validaciones antes descritas se venían ejecutando a través de consultas a las diferentes bases de datos mediante dos mecanismos: (i) para la línea de decisión automática, por medio de cruces masivos manuales por parte del grupo de cargue, lo cual no permitía que existiera una trazabilidad en el sistema y a su vez se presentara el riesgo de generar errores en la consulta debido al volumen de la información, y (ii) para la decisión semiautomática, a través de consulta uno a uno a las bases de información por parte del analista y revisor encargado del estudio del caso, quienes lo realizaban, durante el estudio de la prestación y la proyección del acto administrativo y revisión del mismo, lo que implicaba que la realización de esta consulta dependiera de la discrecionalidad del personal, sin generar trazabilidad de la misma y demora en la decisión.

Para minimizar el riesgo derivado de los cruces masivos y de la discrecionalidad del analista, se implementaron de manera automática las siguientes validaciones, tal y como se informó en el IP9⁵¹:

- Fondo de solidaridad y Garantías (Fosyga).
- Nómina de Pensionados.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (Verificación de Nombre y documento de identidad).
- Registraduría Nacional del Estado Civil (Estado del documento de identidad activo-inactivo para verificar si el solicitante o beneficiario se encuentra fallecido).
- SISBEN.
- Indicios pensionales (Oficina de Bonos Pensionales).
- Historia Laboral.
- Traslados.
- Jubilados ISS- UGPP.
- OCR.

Para lograr la automatización de las validaciones se requirió el despliegue de actividades, desarrollos, acuerdos, y el concurso de los proveedores.

Tu futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

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

Además de permitir la calidad de la información, este desarrollo también tiene como finalidad identificar los casos candidatos para ser procesados por la línea de decisión automática, así como los que, por sus características, no pueden ser procesados de manera automática y se deciden de manera semiautomática.

Por otra parte, en la línea de decisión semiautomática, las validaciones son visualizadas por el personal de reconocimiento a través del sistema BPM de la entidad, en una ventana denominada “validaciones”. En ésta se observa el resultado de las validaciones con respecto al Ciudadano (Causante) y/o Beneficiario, según corresponda a cada solicitud de prestación económica, lo que permite que se genere una trazabilidad de la información utilizada en el trámite de decisión de prestaciones económicas, y no se deje a la libre voluntad del analista la realización de la consulta a cada una de las bases de datos.

Así las cosas, hoy el analista y el revisor en la decisión semiautomática además de observar el total de documentos presentados por el solicitante, cuenta con la información de las validaciones necesarias para decidir una prestación económica, logrando eficiencia en los tiempos de respuesta, evitando que los analistas y revisores ingresen de forma manual a las múltiples bases de datos, y páginas web a realizar una a una las validaciones.

La implementación de dichas validaciones ha permitido que desde el proceso de radicación de solicitudes de prestaciones económicas se identifiquen una serie de características, las cuales permiten determinar las condiciones necesarias para el estudio de una prestación, lo que da lugar a que se cuente con una información consistente y consolidada, evitando la generación de posibles falencias que puedan afectar la decisión y con ello el patrimonio de la entidad o del ciudadano.

Resultados

Con corte 31 de julio de 2014, se encuentran 159.293 casos radicados ante Colpensiones pendientes de decisión, de los cuales 156.214 ya cuentan con el proceso de validaciones, quedando pendientes 3.079 casos. Colpensiones se encuentra procesando las validaciones para los 3.079 casos restantes.

De igual manera, este procedimiento ha permitido que del total de casos decididos en el mes de julio del presente año, que asciende a 11.196, y que fueron radicados bajo los tipos pensionales que cuentan con línea de procesamiento automático (auxilios funerarios, pensión vejez tiempos privados, indemnización sustitutiva de pensión de vejez tiempos privados, pensión de invalidez e indemnización sustitutiva de pensión de invalidez), los cuales se podría pensar que en principio deberían ser procesados de esta manera, solo 6.372 fueron atendidos a través del software liquidador automático, debido a que las validaciones permitieron identificar que 4.824 casos no cumplían con las condiciones necesarias para tal fin.

3. Lineamiento estratégico: Historia laboral completa

- a. Acción: promocionar la revisión de la historia laboral con el ciudadano previo a la solicitud de reconocimiento

Objetivos

- Crear conciencia en el ciudadano de la importancia que tiene su Historia Laboral en el momento de acceder al beneficio pensional.
- Garantizar que la entidad cuente con toda la información necesaria para desarrollar un proceso de reconocimiento pensional completo, confiable y con altos estándares de calidad.
- Facilitar la labor del proceso de análisis y decisión del reconocimiento pensional, brindando a los analistas la información de la historia laboral completa.

Acciones específicas

Como parte de la estrategia para contar con la información completa y suficiente, Colpensiones está diseñando un programa de comunicación con cada uno de los afiliados sobre la necesidad de que conozcan su historia laboral, de manera que ellos la analicen y de ser necesario informen a Colpensiones sobre falta de información que en ella se refleja, y, en los casos necesarios, alleguen las pruebas.

Adicionalmente, como medida preventiva, Colpensiones está diseñando en el proceso de radicación de solicitud de pensión un paso previo de revisión de la historia laboral, con el fin de que el número de semanas que se reflejan en ella concuerde con sus periodos trabajados y cotizados. En los casos en que no se de esto, el ciudadano radicará, previo al proceso de reconocimiento, una solicitud de “Actualización de Datos y Corrección de Historia Laboral”, donde informará a la entidad los periodos que considera le faltan, y allegará la información necesaria para realizar el proceso de investigación, búsqueda y acreditación de la información faltante sobre la historia laboral. Colpensiones corregirá la historia laboral y le informará al ciudadano antes de pasar su solicitud al proceso de reconocimiento.

Resultados

De acuerdo con la estrategia planteada por Colpensiones a partir del pasado mes de junio se inició una campaña publicitaria orientada a concientizar a los afiliados de la importancia que tiene su historia laboral, y de la necesidad que ésta sea evaluada periódicamente con el fin de determinar su consistencia, completitud y coherencia.

Adicionalmente, como se informó en el IP12⁵², ya se envió el extracto de la historia laboral a 1.261.242 afiliados, extracto acompañado con una carta de la entidad que invita al ciudadano a revisar su historia laboral.

b. Acción: Corrección de la historia laboral previa al reconocimiento

Objetivos

- Verificar integralmente la historia laboral que va a ser sometida a un proceso de reconocimiento pensional.
- Ajustar de manera automática y manual todas aquellas inconsistencias que se presentan en la Historia Laboral con la información residente en los sistemas de información de Colpensiones.
- Integrar a la historia laboral las inconsistencias aclaradas y recalcular el número de semanas cotizadas y válidas para que el liquidador de reconocimiento tome en forma adecuada la información requerida para su procesamiento.

Acciones específicas

Colpensiones realiza actualmente, previo al reconocimiento, el ajuste de las historias laborales sobre la información que tiene incorporada en el sistema o que reside en los medios físicos con los que cuenta el área de Corrección de Historias Laborales. El proceso tiene dos fases:

1. Proceso de corrección, masiva y manual, que inicia con la asignación de las solicitudes de reconocimiento al área de Corrección de Historias Laborales. Una vez se reciben los números de las cédulas que van a ser sujetas a un reconocimiento pensional se ejecutan los procesos de:

- Cálculo de semanas de la historia laboral.
- Determinación de inconsistencias sobre la base de datos.
- Ejecución de procesos masivos de depuración de las inconsistencias determinadas anteriormente, tales como: creación de relaciones laborales faltantes y que mediante la aplicación de reglas de negocio son susceptibles de creación, corrección automática de nombres sobre los pagos realizados para el afiliado, ejecución del proceso de imputación de pagos, ajuste de grupos poblacionales (por ejemplo, los ciudadanos que también hacen parte del régimen subsidiado, o madres comunitarias), ajuste del tipo de documento, cargue de semanas correspondientes a aportes realizados en el Régimen de Ahorro Individual, y ajuste de novedades de retiro cuando se encuentren las evidencias requeridas.

⁵² Ver IP12, Capítulo 3, página 70.

Luego, dado que la información que sustenta la historia laboral para el periodo comprendido entre 1967 y el 1 de enero de 1995 se encuentra en medios físicos, el proceso de verificación, validación y ajuste de estos periodos se debe realizar de forma manual. En ellos se efectúa la correlación de novedades, corrección de novedades de ingresos y cambios de salarios.

Es importante resaltar que estos procesos son ejecutados sobre la información que efectivamente se tiene en el sistema y que pueden ser acreditadas de acuerdo a la normatividad vigente. Es decir, si no se tiene información que permita establecer tiempos faltantes dentro de la historia laboral, éstos no serán tenidos en cuenta hasta tanto el afiliado no informe a la entidad de dicha situación.

Una vez ejecutados los procesos y ajustada la información, las semanas acreditadas sobre las historias laborales que son requeridas para el reconocimiento pensional son entregadas a la Gerencia Nacional de Reconocimiento.

2. Proceso de llamado de área: cuando los analistas de Reconocimiento inician su labor de sustanciación, pueden encontrar dentro del expediente pruebas o indicios que permiten establecer periodos de cotización faltantes sobre la historia laboral. Si éstos no han sido tenidos en cuenta por los procesos anteriores, dado que no se cuenta con esta información dentro de la base de datos, el analista realiza un proceso de llamado de área donde instancia al área de Corrección de Historias Laborales esa prueba encontrada, para que sea validada e incorporada en la historia laboral.

Resultados

A lo largo del proceso de desatraso que comenzó en el mes de junio de 2013, se han ajustado de manera preventiva al cierre del mes de julio de 2014, 454.515 historias laborales para el proceso de reconocimiento pensional del total de 473.101 casos recibidos por este concepto, quedando aún en gestión 18.586 historias laborales, lo cual equivale al 3.9%, porcentaje en el que el área de Corrección de Historias Laborales está trabajando para alcanzar un cumplimiento del 100%. Es de resaltar que estos 18.586 casos están relacionados con el reconocimiento del día a día de Colpensiones, y las historias laborales serán corregidas previamente al reconocimiento.

c. Acción: Puntos de control calidad en la corrección

Objetivos

- Brindar al área de reconocimiento pensional información completa, veraz y con calidad para la ejecución de sus procesos
- Optimizar continuamente el proceso de corrección de historia laboral.
- Disminuir tiempos de depuración de la historia laboral y reprocesos por inconsistencias no tenidas en cuenta en la solicitud del ciudadano.

Acciones específicas

a) Creación del Grupo de Calidad en Corrección de Historia Laboral

Desde el mes de mayo de 2014 el área de Corrección de Historias Laborales dispuso un plan piloto de control de calidad sobre los procesos de corrección de historia laboral. Se seleccionó un grupo de auditores que, a través de muestras aleatorias de casos atendidos, valida la confiabilidad, la completitud y la calidad del proceso, establece procedimientos adecuados para la selección de las muestras y el análisis de los resultados, y así mismo emite conceptos y definiciones para la implementación de controles que permitan asegurar la calidad de la corrección de la historia laboral. Este grupo está compuesto por 20 auditores.

El proceso completo de corrección de historia laboral se implementó de acuerdo al siguiente flujograma (ver Esquema 3).

Esquema 3. Proceso de control de calidad en la corrección



- Asignación de casos: semanalmente son asignados a los analistas del área de Corrección de Historia Laboral, de manera controlada, los casos que deben ser atendidos dadas las prioridades de la entidad y de acuerdo a los grupos de trabajo los cuales están clasificados en : (i) Corrección de historia laboral para reconocimiento; (ii) corrección de historia laboral solicitadas por los ciudadanos Día-Día; (iii) corrección de Historia laboral para la atención de procesos jurídicos (tutelas, desacatos, sanciones, demandas, notificaciones judiciales, requerimientos judiciales); (iv) atención de PQRS correspondientes a la Historia laboral. La asignación de los casos es realizada por el coordinador de grupo.

- Reporte de producción: una vez el analista realiza las correcciones respectivas, reporta su producción diaria, en la matriz de producción establecida, al coordinador.
- Control de calidad: con base en el reporte de producción, el coordinador del grupo de calidad escoge de manera aleatoria un número determinado de analistas para revisarles en su producción la calidad de sus correcciones. Sobre esta muestra el grupo ejecuta procesos automáticos de validación que se desarrollaron específicamente para este control, los cuales permiten identificar las diferentes correcciones efectuadas por el analista, comparando el antes y el después de la corrección efectuada.
- Análisis de resultados: partiendo del resultado que genera este proceso automático, los auditores de calidad toman casos aleatorios y los validan contra la producción reportada por los analistas de corrección, identificando si la corrección fue correcta, si presenta completitud o si está errada, validando adicionalmente que esté acorde con la solicitud recibida y que la respuesta sea consistente frente a la misma.
- Acciones a partir de los resultados: para los casos en que se evidencia inconsistencia en algunos de los escenarios descritos en el ítem anterior se efectúa retroalimentación al analista responsable para que valide y efectúe las correcciones necesarias, debiendo reportar nuevamente en su producción este evento para confirmación del cierre satisfactorio.

Como medidas de control y seguimiento, el grupo de calidad genera un informe consolidado de cada grupo, el cual remite al coordinador respectivo para su análisis y gestión al interior del grupo, debiendo revisar si existen necesidades particulares de capacitación o reorientación del proceso a fin de lograr equipos mucho más eficientes y consolidados.

b) Indicador de calidad de los procesos masivos

A partir de enero de 2014 se comenzó a hacer seguimiento a la calidad en la corrección de la historia laboral, mediante la medición de las nuevas solicitudes de corrección de historia laboral que presentan los ciudadanos sobre la existencia de un caso ya atendido para el mismo afiliado. Esto con el ánimo de determinar si se presentan nuevas casuísticas que no han sido contempladas previamente en el diseño de los procesos de corrección masiva, para de esta forma realizar los ajustes necesarios y disminuir los posibles reprocesos que se puedan presentar.

Resultados

La medición de los resultados de auditoria del Grupo de Calidad de Corrección de Historia Laboral muestra un aumento en el porcentaje de error (ver Cuadro 1), dando lugar a la implementación de nuevos controles más exigentes para el proceso de corrección. Por ejemplo, es necesario realizar de manera integral la corrección de la historia laboral, es decir que, así el ciudadano no haya

solicitado particularmente una inconsistencia y que dentro del análisis que se realice esta se logre determinar, deberá ser resuelta y ajustada como parte integral de la corrección. Esta nueva directriz se dio a los analistas como requisito indispensable para dar como aprobado el caso por parte del grupo de calidad, siendo estas exigencias pilares fundamentales para contribuir a la total satisfacción por parte de los ciudadanos.

Cuadro 1. Control de Calidad en la Corrección de Historia Laboral

| Mes | Casos revisados | Devoluciones efectuadas | Porcentaje de efectividad | Porcentaje de error |
|------------------|-----------------|-------------------------|---------------------------|---------------------|
| Mayo | 1.164 | 302 | 74 | 26 |
| Junio | 817 | 228 | 72 | 28 |
| Julio | 12.328 | 3691 | 70 | 30 |
| Promedios | 4.770 | 1.407 | 72 | 28 |

Del análisis del resultado obtenido en el seguimiento del mes de julio, se corrobora lo ya mencionado también en el IP12, respecto a que uno de los principales factores que se ha determinado como causa de la falta de calidad en la atención de requerimientos de corrección de historia laboral, es la debilidad que tiene algunos analistas en el conocimiento de los procesos asociados a las correcciones solicitadas, originado entre otros por factores tales como:

- Alta rotación de personal presentada en el grupo, lo que conlleva a pérdida del conocimiento adquirido en el desarrollo de Colpensiones.
- Dificultad de llevar a cabo un proceso de capacitación detallado y con poco tiempo para su práctica controlada.

Por lo anterior se implementó como parte primordial del proceso de calidad en historia laboral, un plan de capacitación enfocado en los procesos con mayores debilidades identificadas a partir del seguimiento efectuado. Así las cosas, durante el mes de julio, se realizaron 11 capacitaciones sobre 5 temas específicos, capacitaciones detalladas en el Cuadro 2, en las cuales participaron cerca del 90% de los analistas asignados al proceso.

Cuadro 2. Proceso de Capacitación Analistas de Corrección de Historia Laboral

| Fecha | Proceso | Cantidad Asistentes |
|------------|---------------------------------|---------------------|
| 3/07/2014 | Corrección de Nombres | 11 |
| 7/07/2014 | Corrección de Nombres | 23 |
| 9/07/2014 | Corrección Relaciones Laborales | 14 |
| 10/07/2014 | Corrección Relaciones Laborales | 26 |
| 10/07/2014 | Corrección Relaciones Laborales | 18 |
| 16/07/2014 | Corrección Tradicional | 15 |

| Fecha | Proceso | Cantidad Asistentes |
|-----------------------------------------|------------------------------|---------------------|
| 17/07/2014 | Corrección Tradicional | 51 |
| 17/07/2014 | Corrección Tradicional | 39 |
| 23/07/2014 | Corrección Tradicional "ALA" | 17 |
| 24/07/2014 | Corrección Tradicional "ALA" | 101 |
| 30/07/2014 | Corrección de Días en Cero | 15 |
| 5 procesos capacitados en el mes | | 330 |

En estas capacitaciones se hizo énfasis en la respecto de la importancia de tener los conceptos claros y el impacto que tiene cada corrección que se hace, lo cual repercute directamente en las necesidades particulares de los ciudadanos y por supuesto en la implicación legal y reputacional que repercute contra la entidad al incurrir en errores y omisiones dentro de las actividades asignadas a cada uno de ellos.

Así mismo se impartieron lineamientos precisos sobre las dudas planteadas por los analistas. Se tiene programado continuar tanto con las capacitaciones sobre procesos en los que se detecten falencias, así como la implantación de mejoras que permitan desarrollar la corrección de historia laboral manera más efectiva, buscando mitigar de fondo la falta de calidad detectada para algunos casos.

Ahora bien, con respecto al indicador de calidad en los Procesos masivos de corrección de historia laboral, se observa que desde enero hasta julio de 2014, se han presentado 38.451 nuevas solicitudes de corrección (ver Cuadro 3). Es decir que de las 610.837 correcciones de historia laboral realizadas, el 6.29% presenta inconformidad en las respuesta entregada.

Dados los nuevos radicados que la ciudadanía ha realizado como resultado de la no satisfacción con la respuesta entregada por la Entidad en la primera radicación, estas segundas radicaciones están siendo atendidas de manera individual a fin de identificar la situación que el sistema no fue capaz de identificar durante la interacción del proceso masivo.

**Cuadro 3. Solicitudes de Corrección de Historia Radicadas por segunda vez
Enero a Julio 31 de 2014**

| Mes | No. Casos |
|---------|-----------|
| Enero | 5.813 |
| Febrero | 6.006 |
| Marzo | 5.818 |
| Abril | 5.431 |
| Mayo | 7.501 |
| Junio | 1.253 |

| Mes | No. Casos |
|--------------|---------------|
| Julio | 6.629 |
| Total | 38.451 |

3.1.2. En la decisión: legalidad del acto administrativo

1. Lineamiento estratégico: decisión acorde con la solicitud del ciudadano considerando todos los documentos aportados
 - a. Acción: Implementación de sub-trámites internos y externos

Objetivos

- Asegurar la completitud de la información del caso, dando acceso al analista a la información faltante con efectividad y seguridad.
- Definir un canal de comunicación con otras áreas de Colpensiones para tener trazabilidad en el proceso de solicitud de la información que permita identificar los tiempos de respuesta de cada área.
- Definir un canal de comunicación con el ciudadano, y con otras entidades para tener trazabilidad en el proceso de solicitud o envío de la información.

Acciones específicas

Para el mejoramiento de la decisión se creó un desarrollo en el BPM denominado “Subtrámites Internos”, gestionado a través del aplicativo Bizagi, que permite al analista de reconocimiento en el momento de la sustanciación del acto administrativo, solicitar pruebas internas o información específica para adoptar una correcta decisión a través de requerimientos internos a otras áreas de Colpensiones.

Las áreas a las cuales se solicita información son las siguientes: Gerencia de Operaciones, Gerencia de Ingresos y Egresos, Gerencia de Atención al Ciudadano, Gerencia de Defensa Judicial, Gerencia de Nómina, Gerencia de Financiamiento e Inversiones, Gestión Documental, Medicina Laboral- Gerencia de Reconocimiento.

Dentro de la información que puede ser requerida por los analistas en el momento de la sustanciación se encuentra: Afiliación, Corrección de Historia Laboral, Falta de documentos, Investigación administrativa, Estudios de Rentabilidad, Falta de sentencia ordinaria, Falta de documentos tutela, Novedades de nómina, Revisión de prestaciones con retroactivos de más de 70 millones de pesos, Devolución de aportes RAIS, Aportes y recaudos, Dictámenes de invalidez.

En el mismo sentido se ha implementado el módulo de radicación denominado “Subtrámites Externos” que permite llevar un control a través del BPM mediante el sistema Bizagi, de las solicitudes de información que requiera el analista de los ciudadanos y de otras entidades para decidir de fondo peticiones de reconocimiento de prestaciones pensionales. Como subtrámites externos se establecen los siguientes: Autos de Pérdida de Competencia, los Autos de Prueba, envío de correspondencia, el envío del CO/ES2 al Ministerio de Trabajo concerniente al Convenio España y la solicitud de documentos en general.

Resultados

En el mes de julio de un total de 26.775 Actos Administrativos emitidos manualmente, para 8.112 casos se solicitó una prueba o información a través de un trámite interno (Subtrámite Interno) a través de Bizagi. Esto representa el 30.3% del total de los casos decididos.

En cuanto a al resultado obtenido con la implementación de los Subtrámites Externos, vale la pena resaltar que si bien es cierto el desarrollo se encuentra en ambiente de producción, también lo es que durante el periodo implementación del mismo, se evidenció que es necesario realizar algunas modificaciones en el flujo del proceso. Por lo anterior, en el siguiente IP, se informará los avances obtenidos con este módulo.

b. Acción: Reprocesamiento por control de calidad

Objetivos

- Corregir las inconsistencias de fondo presentadas en las decisiones.
- Retroalimentar al grupo de analistas y revisores de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones las inconsistencias de fondo en las decisiones con el propósito de disminuir los casos a reprocesar.

Acciones específicas

Tal y como se afirmó arriba, para la solución de los actos administrativos con errores de fondo se creó en Abril de 2014 el “Grupo de Reprocesos”, el cual se encuentra integrado por 15 analistas y 3 revisores, encargados de revisar, sustanciar y reprocesar los casos con inconsistencias de fondo en la decisión.

Las inconsistencias de fondo son evidenciadas por las siguientes fuentes:

- Puntos de Atención al Ciudadano: Reciben de los ciudadanos las quejas sobre la calidad de las decisiones y las remiten a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.

Tu futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

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

- Entes de control: Inconsistencias de fondo en la decisión encontradas por los entes de control (Procuraduría, Contraloría y Superintendencia) en ejecución de sus actividades de auditoría al proceso de reconocimiento de prestaciones pensionales por parte de Colpensiones.
- Gerencia Nacional de Nómina: Mensualmente la GNN reporta los casos que presentaron inconsistencias para su inclusión en la nómina de pensionados.

Una vez los casos son recibidos de las diferentes fuentes, el Grupo los revisa para determinar si la inconformidad del ciudadano es o no procedente, y si el caso requiere ser reprocesado. Si se trata de un caso que necesite reproceso se toman los correctivos a que haya lugar decidiéndolo nuevamente. Igualmente se identifican las inconsistencias más recurrentes para adelantar la retroalimentación a que haya lugar con las distintas áreas y tomar medidas al respecto.

Resultados

El “Grupo de Reprocesos” reprocesó en julio 951 actos administrativos.

- c. Acción: Identificación causales de cambio de decisión para establecer plan de acción

Objetivos

- Establecer las causas o motivos por los cuales se origina un cambio de decisión.

Acciones específicas

Con el fin de mejorar el proceso de reconocimiento y buscando desarrollos que optimicen la decisión, se diseñó una herramienta que permite identificar cada vez que se adopte una decisión que modifique una situación jurídicamente consolidada, el motivo por el cual se realiza este cambio, permitiendo así adoptar en los casos en que haya lugar la implementación de mejoras en los procesos y disminuyendo el reproceso de las decisiones.

El citado desarrollo se encuentra en producción desde el mes de marzo de la presente anualidad, permitiendo establecer mensualmente que dentro de las causales que origina el cambio de sentido de una decisión se encuentran: Retiro del sistema, aporta certificado de incapacidades de la EPS, aporta nuevas pruebas faltantes, aumento de semanas, cambio de fecha de causación, tiene la edad requerida, tiene PCL que acredita la Invalidez, lo que conlleva a identificar que se producen modificaciones en la decisión debido a (i) circunstancias que varían de acuerdo a la radicación de nuevos soportes jurídicos y (ii) circunstancias como el aumento de semanas.

Resultados

Los resultados se reportan en el IP13, sección 2.3. La principal causa por la cual se modifica la decisión en los recursos atendidos por la entidad es el aumento del número de semanas, por tal razón, las acciones que se han desplegado para mitigar esta circunstancia, se pueden ver en la Sección 3.1.1, Lineamiento estratégico: Historia laboral completa.

2. Lineamiento estratégico: Acto administrativo motivado, ajustado a la normatividad y con lenguaje claro

a. Acción: Adecuación del personal

Objetivo

- Mitigar el riesgo ocasionado por el aumento de personal en la calidad de los actos administrativos.

Acciones específicas y resultados

A continuación se presentan la evolución de las actividades relacionadas con la adecuación del personal, buscando mejorar la calidad de los actos administrativos y cumplir con las metas para desatrasar el RPM. Algunas de las actividades señaladas en esta cronología se detallan en otras secciones de este documento.

Debido a las eventualidades presentadas que llevaron a la H. Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional en el RPM, Colpensiones estableció una serie de estrategias que informó desde el primer IP. Al respecto en los diferentes informes se referencian las siguientes acciones:

Dentro de los planes de choque formulados, se consideró necesaria la vinculación de nuevo personal desde el mes de mayo de 2013, de conformidad con el recuento que se realiza a continuación.

El IP1⁵³ dentro del avance y cumplimiento de estrategias del plan de acción, reporta como una medida de optimización del proceso de reconocimiento la contratación de una planta temporal y la implementación de mejoras para la línea de decisión automática.

En el IP2,⁵⁴ se reporta la solicitud de recursos a la Junta Directiva para adoptar acciones en materia de personal con una inversión de \$7.787,8 millones de pesos para la asignación de personal, destinados a la contratación de 320 personas que se estimó que estarían operativas (vinculadas y capacitadas) a más tardar el 7 de octubre de 2013.

⁵³ Ver IP1, sección 3.2, página 10.

⁵⁴ Ver IP2, sección 4, páginas 6 y sig.

Para garantizar una óptima vinculación a la línea de decisión manual de los nuevos funcionarios en misión contratados en el mes de septiembre y octubre de 2013, Colpensiones diseñó y ejecutó desde el área competente jornadas de inducción de una semana de duración sobre temas misionales, es decir, temas relacionados con el RPM, manejo de base misionales y aplicativos utilizados en Colpensiones, encaminadas a lograr la efectividad, uniformidad y racionalización de los procesos a cargo del área de reconocimiento.

Con el incremento de recurso humano, se crearon grupos de trabajo especializados por riesgo con el fin de garantizar homogeneidad y consistencia en la decisión de prestaciones en la medida en que los analistas se especializan en cada riesgo conforme al grupo al que pertenecen; esto es: Sentencias, tutelas, día a día radicado en Colpensiones (a su vez subdividido en invalidez, vejez público – privado, muerte y auxilios funerarios) y la represa heredada del ISS dividida en los riesgos de invalidez, sobrevivientes y vejez (público y privado).⁵⁵

A cada uno de estos grupos de trabajo le fue asignado un coordinador encargado de las labores de apoyo jurídico, administrativas de control y seguimiento; esta estrategia busca que cada caso sea atendido de manera personalizada e inmediata en la medida en que cada coordinador tiene a su cargo un grupo con un volumen de personal que facilita el seguimiento del mismo. Los coordinadores son personas que cuentan con el perfil necesario para soportar las necesidades y absolver las inquietudes de los miembros de su equipo. De la misma manera, esta política tiene como fin hacer más cercano el apoyo para garantizar mejoramiento y crecimiento de los integrantes de grupo.

En el IP3⁵⁶ Colpensiones informó a la H. Corte las acciones diseñadas para motivar al personal a través de estrategias de incentivos que no solo apuntan al cumplimiento de metas, sino también al mejoramiento en la calidad del estudio de solicitudes y la sustanciación de los actos administrativos.

Posteriormente, en dicho informe se reportó una nueva estrategia que busca desconcentrar del coordinador algunas actividades netamente operativas, mediante la cual se le asignan personas de apoyo administrativo a éste⁵⁷. Esta estrategia busca concentrar la labor del coordinador en el apoyo a los analistas y revisores de la línea de decisión de prestaciones económicas.

En la sección 3.5 del IP3 se reporta la creación de tres grupos de calidad con las siguientes actividades principales: (i) un primer grupo de normalización para depurar y validar información de los expedientes provenientes del ISS en L., (ii) un segundo grupo encargado de automatizar y mejorar el liquidador de pensiones, y (iii) un tercer grupo encargado de revisar aleatoriamente la calidad de la decisión de los actos administrativos⁵⁸.

⁵⁵ Ver IP1 sección 3.2 página 12

⁵⁶ Ver IP3 sección 3.1.2, página 11.

⁵⁷ Ver IP3 sección 3.2, página 13.

⁵⁸ Ver IP3, sección 3.5, páginas 16 y ss.

Estos grupos tienen como objetivo primordial desarrollar y ejecutar actividades que aporten al mejoramiento de la línea de decisión manual y automática y retroalimentar el proceso. En la actualidad estos grupos han sido reforzados con recurso humano y el de normalización que cumplió su objetivo inicial en cuanto a la depuración de represa, hoy al día, se encuentra fusionado con el de automatización y desarrollan las mismas labores de depuración para el cargue de la información en el liquidador.

Con base en lo anterior se reportó a través del IP4⁵⁹ que los grupos de calidad son paralelos a la línea de decisión y contribuyen al mejoramiento del proceso mediante actividades como clasificación de información, optimizar el liquidador e identificar fallas en el proceso para tomar los correctivos necesarios y subsanar los inconvenientes presentados para un proceso de mejoramiento continuo.

Igualmente, se reportó en el IP4⁶⁰ que los grupos mencionados procuran una producción más ajustada a la normatividad y las necesidades de los ciudadanos. El grupo de calidad a través de actividades de seguimiento y desarrollo encaminadas a la optimización del proceso, revisa reconocimientos importantes de mesadas, monitorea las directrices y evalúa las reglas de negocio, brinda capacitación y apoyo permanente a los analistas y revisores en temas como aplicación de los diferentes regímenes y las nuevas versiones del liquidador de pensiones, e igualmente evalúa las posibles inconsistencias reportadas por el área de nómina⁶¹.

El crecimiento de la línea de decisión se acompañó de la creación de nuevos grupos internos de trabajo con sus respectivos coordinadores y apoyo administrativo en aras de simplificar y profesionalizar las labores de seguimiento, control y atención oportuna de las necesidades de los analistas y revisores. En el IP5⁶², se reportó la creación de nuevos grupos internos de trabajo (vejez II y III) en cuanto al tema de represa e igualmente la división del grupo interno de trabajo día a día en I y II; en el primero se trabajan los riesgos de vejez (público - privado) y auxilios funerarios y en el II los riesgos de invalidez y sobrevivientes buscando igualmente la especialización en la decisión por riesgos así mejorar la calidad de los actos administrativos⁶³.

Pensando en la calidad de la decisión de solicitudes pensionales, en el IP5 se reportan las medidas tomadas en cuanto a: (i) la ubicación del recurso humano nuevo y antiguo mezclado, consistente en dos analistas nuevos por un analista antiguo con la misión de que, por su experiencia y antigüedad, brinde apoyo técnico y jurídico a las dudas que presentan las personas recientemente vinculadas en el rol de analistas. Esta política se continúa implementando en la actualidad cuando se crean nuevos grupos internos de trabajo, para garantizar la calidad de los actos administrativos sustanciados por el nuevo personal; (ii) apoyo de campo a los grupos internos de trabajo por parte

⁵⁹ Ver IP4, sección 3.5, página 18.

⁶⁰ Ver IP4, sección 3.7, página 24.

⁶¹ Ídem.

⁶² Ver IP5, cuadro 3 sección 3.4, página 22.

⁶³ Ver IP5, cuadro 4 sección 3.4, página 22.

del proveedor encargado de los desarrollos del liquidador de pensiones; (iii) implementación del plan padrino a través del cual directivos designados de las diferentes áreas de Colpensiones apoyan aportando su experiencia gerencial y su conocimiento a los grupos internos de trabajo de la línea de decisión en sus diferentes sedes⁶⁴.

También se llevó a cabo la creación de dos nuevos grupos interno de trabajo, sobrevivientes II y vejez IV⁶⁵, con el fin de mejorar y facilitar las labores de apoyo administrativo y jurídico, y especialmente el seguimiento en la calidad y mejoramiento del proceso de decisión⁶⁶.

Otro aspecto que se debe considerar es el de la reubicación entre las diferentes sedes del personal que conforma los grupos internos de trabajo, que se encaminó a evitar la inercia en posiciones jurídicas institucionales erróneamente interpretadas. Adicionalmente, se creó un grupo encargado del seguimiento de los casos asignados que, entre otras cosas, al permitir la solución de los problemas que se presenten relacionados con la calidad de actos administrativos, contribuye a la capacitación de los analistas mediante retroalimentación.

En el IP7 también se reportó la asignación de cinco analistas a los grupos internos de trabajo de Sobrevivientes y Vejez, dedicados a la revisión previa de los valores de los actos administrativos que se pretenden ingresar en nómina, esta tarea hoy en día se encuentra reasignada en el grupo de calidad, puesto que estas personas pasaron a reforzar dicho grupo en el mes de julio de 2014⁶⁷.

Luego se implementaron las siguientes medidas: (i) creación de un nuevo grupo interno de trabajo llamado reprocesos, atendiendo las instrucciones de la H. Corte a través del Auto 320 de 2013 y de los entes de control, para que sean solucionados los requerimientos de los afiliados que presenten inconsistencias en el procesamiento de actos administrativos, (ii) para garantizar calidad en la decisión de prestaciones decididas a través del liquidador automático se creó un grupo de revisores encargado de hacer validaciones técnicas y jurídicas en las solicitudes de reliquidación de vejez, invalidez e indemnizaciones, y (iii) finalmente a través de vinculación de estudiantes de derecho se revisan temas de apoyo administrativo para agilizar el proceso de ingreso a nómina de prestaciones de servidores públicos o compatibilidad pensional⁶⁸.

En el IP8 también se reportó el traslado de personal de la línea de decisión: (i) Línea manual: 12 grupos internos de trabajo (apelaciones, día día I – II, vejez I, II, III, IV, sobrevivientes I, II, tutelas, sentencias, reprocesos), (ii) un grupo de automatización, y (iii) cuatro grupos paralelos de apoyo (Seguimiento, apoyo jurídico administrativo, calidad y revisor automático)⁶⁹.

⁶⁴ Ver IP5, sección 3.4, página 22.

⁶⁵ Ver IP7, sección 3.4, página 38.

⁶⁶ Ver IP5, sección 3.5, página 28.

⁶⁷ Ver IP7, sección 3.4, páginas 38 y 39.

⁶⁸ Ver IP8, sección 3.3, páginas 41 y 42.

⁶⁹ Ver IP8, sección 3.3, Cuadro 4 páginas 42 y 43.

El IP9 reporta el nuevo proceso de contratación, que se inicia en el mes de marzo de 2014. Este se focaliza en profesionales que cuenten con experiencia en sustanciación de prestaciones económicas, y las personas preseleccionadas son posteriormente sometidas a un proceso de entrevistas por parte del área misional. Con ello se busca contratar personal con conocimientos en RPM con prestación definida como garantía en la calidad de la sustanciación de las solicitudes.

El IP10⁷⁰ reporta que para incorporar el nuevo recurso humano se crearon 3 grupos en la línea de decisión manual, apoyo I, II y III, continuando con la estrategia de mezclar personal antiguo que apoye al nuevo recurso humano, para un total de 15 grupos en la línea de decisión manual.

Por otra parte, se realizó un proceso especial de selección de recurso humano de analistas provenientes del Área de Defensa Judicial de Colpensiones, para aprovechar su experiencia básica en el tema misional y en el manejo de los aplicativos de la entidad. Es necesario aclarar que este recurso fue capacitado previamente al traslado al área de decisión de prestaciones económicas en el rol de analistas⁷¹.

Otra medida informada fue la jornada “Reconóciate y benefíciate” organizada por Colpensiones, que buscó subsanar efectos negativos derivados de la presión en el ambiente laboral de los grupos internos de trabajo. La actividad desarrollada tuvo como finalidad la integración de las personas que hacen parte de la línea de decisión como estrategia que incida en el apoyo mutuo y mejoramiento del clima organizacional que incide en la calidad en la decisión de actos administrativos⁷².

Por otro lado, la entidad se vio en la necesidad de aumentar el número revisores para garantizar la calidad en la decisión. En la contratación de revisores se optó por realizar una serie de validaciones a los analistas vinculados en temas como experiencia, conocimientos, producción e idoneidad avanzando finalmente 49 analistas al rol de revisor⁷³.

Adicionalmente, como apoyo a los grupos internos de trabajo en la búsqueda de garantías en la calidad de la decisión de prestaciones económicas se implementó la estrategia “Última milla”, donde se integró un equipo interdisciplinario con gerentes de otras áreas de Colpensiones que respaldaron las estrategias y acciones para terminar los casos de prioridad establecidos por la H. Corte⁷⁴.

Finalmente, para minimizar la ocurrencia de riesgos en cuanto a la calidad de actos administrativos se informó la adopción de nuevas decisiones como: (i) depuración del recurso humano previa validación de temas de calidad en la decisión de actos administrativos y de producción; (ii) continuidad de la validación de hojas de vida para seleccionar candidatos idóneos aspirantes a

⁷⁰ Ver IP10, sección 3.3.3, página 33.

⁷¹ Ver IP11, sección 4.3.3 página 146 y cuadro 7 página 145.

⁷² Ver IP11, sección, 4.3.3, página 148.

⁷³ Ver IP11, sección, 4.3.3, página 148 y 149.

⁷⁴ Ver IP11, sección, 4.3.3, página 149.

analistas en Colpensiones que posteriormente se someten al proceso de selección examinando sus conocimientos en temas legales y misionales a través de entrevistas; y (iii) análisis de la implementación de tres grupos de auditoría encargados de hacer validaciones del liquidador automático de pensiones, y de la línea de decisión manual en instancias de apelación y del área de decisión en primera decisión y reposición.

b. Acción: Segundo revisor y revisor manual para decisiones automáticas

Objetivos

- Asegurar la calidad en la decisión de los actos administrativos.
- Aplicar correctamente la normatividad en los actos administrativos constatando que haya una coherencia entre lo que se pretende y lo que se resuelve.
- Revisar de manera minuciosa las prestaciones que generen mayor impacto económico en aras de evitar acciones frente a un ciudadano para la recuperación de los recursos.

Acciones específicas

Se generó un requerimiento dirigido al proveedor del software liquidador solicitando el desarrollo de la funcionalidad denominada “Segundo Revisor”, para (i) seleccionar y revisar de manera aleatoria casos por tipo de riesgo (IVM) en cada grupo de trabajo, y (ii) para aquellos casos que cuenten con alguna de las siguientes características: Mesada mayor a 8 SMLMV, retroactivo igual o superior a 100 SMLMV, pensiones compartidas, y solicitudes de pensión de sobreviviente o sustitución pensional cuya solicitud supere los cuatro años del fallecimiento del causante.

Esta funcionalidad garantiza una doble revisión del expediente prestacional en cuanto a datos básicos, tiempos de servicio, liquidación de la prestación y motivación del acto, permitiendo ejercer un control de calidad preventivo en la decisión de los casos cuyas generalidades impulsan una mayor atención.

Por otro lado, se solicitó el desarrollo de una nueva funcionalidad en el liquidador de reconocimiento, denominada “revisor manual”, el cual hace referencia al estudio de las prestaciones de reliquidación a través del procesamiento automático, pero con la intervención en la etapa de revisión de un integrante de la línea semiautomática, quien tiene la facultad de modificar y editar el proyecto del acto administrativo, motivándolo de acuerdo a los parámetros jurídicos establecidos por las normas y de acuerdo a las directrices institucionales.

Para mayor ilustración del párrafo precedente, el proceso se basa en la aplicación de validaciones a las solicitudes prestacionales antes del cargue de la información en el liquidador automático (primer filtro), de donde se obtiene un lote de casos de condiciones uniformes los cuales son procesados automáticamente y entregados a un revisor (segundo filtro) previa la firma del acto administrativo, para que este ejerza un control de calidad en el acto administrativo generado por

el sistema y de ser necesario adicione la resolución en aspectos jurídicos, o tome la decisión de no enviarlo a firma debido a que cuenta con pruebas o documentos que requieren un mayor estudio por parte de un analista manual.

Resultados

En cuanto a la funcionalidad de Segundo Revisor, vale la pena resaltar que este desarrollo fue puesto en producción en el mes de julio de 2014, encontrando que de 26.775 prestaciones decididas manualmente (proceso semiautomático), se surtió el proceso de doble revisión, así:

Para 618 casos de diferentes tipos de riesgos de IVM se efectuó la segunda revisión, de manera aleatoria, y a todos se les profirió el acto administrativo.

Adicionalmente, se revisaron 1.342 casos cuyo retroactivo es superior a \$61.100.000, es decir, superior a 100 SMLMV, arrojando los siguientes resultados:

- Se devolvieron 258 casos para ser corregidos, y una vez subsanados los errores se adoptaron las decisiones y los mismos ingresaron efectivamente a nómina de pensionados.
- Dentro de los errores encontrados, se evidenció que 7 proyectos de actos administrativos presentaron liquidaciones por valores superiores a los que en derecho les correspondían, la cuales sumaban en total \$1.246.040.623 de pesos.

Adicionalmente, fueron verificados proyectos de decisión de prestaciones cuya mesada pensional fuera igual o superior a 8 salarios mínimos mensuales legales vigentes (\$4.928.000 pesos), en especial cuando se trató de liquidación de regímenes especiales como los previstos en los Decretos 546 de 1971, 929 de 1976 y en la Ley 33 de 1985 con ingreso base de liquidación del último año, para verificar que los factores legales aplicables sean los contenidos en los respectivos decretos.

Con respecto a lo anterior durante el mes de julio del presente año se revisaron 32 casos, de los cuales se devolvieron 15 casos para ser corregidos, para los cuales se subsanaron los errores reportados. El total de los 32 casos revisados en julio ingresaron efectivamente a la nómina de pensionados.

Por su parte, en cuanto al resultado de los casos procesados a través del revisor manual, durante el mes de julio se enviaron las 2.259 solicitudes informadas en el IP12⁷⁵ como pendientes de decisión, de los cuales se firmaron por línea automática 234 y se enviaron a la línea semiautomática (decisión manual) un total de 2.025. Esto ha logrado de manera significativa mejorar la calidad del producto, al identificar en el mes de julio un total de 2.025 casos que en

⁷⁵ Ver IP12, sección 3.2.2., página 83.

principio eran candidatos a ser resueltos por la línea automática, decisión que hubiera resultado errada, evitando reprocesos y garantizando así la satisfacción del ciudadano.

c. Acción: Mejora en la trazabilidad de solicitudes

Objetivos

- Evitar multiplicidad de actos administrativos para una misma solicitud.
- Mejorar la calidad en las decisiones.
- Controlar la certeza y seguridad de la información de las solicitudes prestacionales económicas radicadas en Colpensiones.

Acciones específicas

Como se viene informando en el IP7⁷⁶, IP9⁷⁷ e IP11⁷⁸ se requirió e implementó una nueva herramienta que evita que se presenten casos en los cuales se emitieran dos o más actos administrativos para el mismo radicado de reconocimiento, situación que en la mayoría de los casos la decisión era contraria, lo que generaba una inseguridad jurídica y riesgo reputacional frente a los ciudadanos.

De la misma manera, el proveedor del liquidador de reconocimiento desarrolló una funcionalidad que evita la inserción de casos, con el fin de mejorar la trazabilidad y activar de manera automática otros procesos como el de notificación.

Igualmente, se diseñó un esquema de reparto inteligente que busca optimizar la trazabilidad de la decisión de los casos, mejorar la calidad de la información para que los analistas cuenten con todos los elementos para tomar la decisión de manera consistente, y cumplir las metas.

Por ejemplo, este nuevo esquema de reparto asigna al mismo analista todos los casos correspondientes a la misma cédula, buscando que una sola persona estudie la integralidad de las solicitudes, mejorando así la calidad en la decisión. Adicionalmente, para mejorar la calidad, previo al reparto se corrige la historia laboral, y se aplican todos los procesos tecnológicos y los casos se cruzan con diferentes bases de datos de la entidad con el fin de asegurar que el caso cuenta con la información y todo lo necesario para ser decidido.

En el nuevo esquema el reparto se hace semanalmente con el fin de evitar que los analistas seleccionen los casos de más fácil solución y pospongan la decisión de los más complejos (o los relacionados con expedientes más voluminosos), y evitar que los casos permanezcan mucho tiempo en la bandeja de los analistas para que estos puedan incidir en el sentido de la decisión.

⁷⁶ Ver IP7, sección 4.2.1, página 59.

⁷⁷ Ver IP9, sección 4.2.2, página 61.

⁷⁸ Ver IP11, sección 3.2.1, páginas 98 – 99.

Adicionalmente, a partir de las ordenes de prelación de la H. Corte el reparto se realiza de manera homogénea en función de los plazos establecidos, se reparten los casos relacionados con la prioridad indicada, y se marcan casos tales como los de enfermedades catastróficas para que sean decididos prioritariamente.

Finalmente, la recuperación de la trazabilidad y el reparto inteligente han permitido hacer un seguimiento continuo a cada uno de los analistas, identificando así en qué estado se encuentra cada caso a lo largo del proceso de decisión, garantizando que no se queden sin decidir casos en detrimento del ciudadano.

Resultados

Se ha evitado la emisión de varios actos administrativos para un mismo radicado, proporcionando seguridad, control y confianza en las decisiones adoptadas respecto a las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Conforme a lo anterior, es necesario mencionar que previo a la implementación de la mejora antes señalada, se proferieron actos administrativos simultáneos en 1.646 casos, situación que en la actualidad no se presenta.

De igual manera, el resultado de la funcionalidad que evita la inserción se evidencia en que la entidad cuenta con una mayor seguridad de la información, toda vez que a través del BPM se permite consultar y conocer con certeza las diferentes etapas que atraviesa el proceso de reconocimiento. Así mismo, se ha logrado una mayor conectividad de los sistemas con los que cuenta la entidad, puesto que el BPM deposita en sus bases de información todo lo que se ha realizado respecto a un caso, recibiendo de manera directa la información entregada por el liquidador.

Finalmente, el esquema de reparto inteligente permitió el cumplimiento de la meta al 15 de julio de 2014.

d. Acción: Revisión de legalidad de actos administrativos

Objetivos

- Optimizar la calidad en la elaboración de los actos administrativos.
- Obtener decisiones prestacionales con lenguaje claro, acordes con las peticiones de los ciudadanos, y ajustadas a la normatividad.
- Mitigar el riesgo de litigiosidad en la defensa judicial de la entidad.

Acciones específicas

a) Unificación de criterios jurídicos

La calidad de los actos administrativos se relaciona directamente con la motivación que justifica la decisión de la administración sobre una solicitud de reconocimiento pensional, y en este sentido la solución de peticiones pensionales debe realizarse con una motivación suficiente y bajo criterios jurídicos unificados. De modo que, una vez que la entidad ha adoptado un criterio jurídico éste debe ser efectivamente socializado con el personal responsable de la decisión pensional con el fin de que este criterio sea aplicado en la totalidad de las peticiones a resolver. De esta manera se mitiga el riesgo de generar inseguridad a los beneficiarios del RPM en la medida en que situaciones con identidad de hechos se solucionan bajo los mismos criterios jurídicos.

En este sentido, la Gerencia Nacional de Doctrina realizó esta acción de unificación de criterios jurídicos con la generación de las Circulares Internas de Colpensiones, las cuales fueron socializadas a los analistas en las diferentes capacitaciones realizadas.

b) Revisión de actos administrativos

El propósito de la revisión de los actos administrativos es prevenir la emisión de decisiones erradas y por tanto reprocesar aquellas sustanciaciones que no cumplen con los estándares de calidad definidos por la entidad. Adicionalmente, existe otro objetivo subyacente que consiste en identificar las causales de error y la frecuencia con la que ocurren, para poder tomar las acciones correctivas necesarias a fin de garantizar una mayor calidad en los actos administrativos proferidos.

Para ello, como herramienta de seguimiento y medición, la Gerencia Nacional de Doctrina creó el Formulario Dinámico General de Prestaciones, donde los revisores de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, reportan las devoluciones de los proyectos de acto administrativo a los analistas para la respectiva corrección y las causas de esa devolución. Con base en este registro se hace la medición y el análisis sobre las necesidades de reforzamiento en el programa de formación a cargo de la Gerencia Nacional de Doctrina.

En este sentido, esta acción tiene tres actividades específicas: i) devolución por calidad; ii) identificación de causales de devolución y medición a través del formulario; y iii) Capacitaciones.

i) Devolución por calidad

Esta acción comprende la revisión a los actos administrativos proyectos por los analistas. De manera que, cuando el proyecto de acto administrativo cumple con los criterios de calidad en la decisión jurídica continúa con el proceso de firma, inclusión en nómina y notificación de acuerdo con las reglas del negocio. Y los proyectos de acto administrativo que no cumplen con los criterios

de calidad son devueltos a los analistas para su corrección, indicando la inconsistencia detectada (causal) a fin de que lleve a cabo la corrección en dicho sentido.

ii) Identificación de causales de devolución

A través del Formulario Dinámico General de Prestaciones los revisores registran el resultado del análisis de los actos administrativos, las devoluciones y los errores cometidos por los analistas en la elaboración de las decisiones prestacionales. De esta manera, de acuerdo con las devoluciones registradas se obtiene la siguiente información:

- Patrones comparativos mes a mes, de las razones de devolución encaminadas al mejoramiento de los actos administrativos.
- Registro y trazabilidad.
- Diagnóstico sobre la efectividad del plan de calidad para la adopción de correctivos en los aspectos que tengan mayor recurrencia.

c) Capacitaciones en sustanciación de actos administrativos

El programa de capacitaciones consiste en formar a los analistas en la sustanciación de actos administrativos con criterios de calidad en cuanto a la forma y el fondo, a partir de una correcta interpretación de las normas, la jurisprudencia, las reglas para el reconocimiento de las prestaciones y una comunicación clara para el ciudadano. Todo ello con fundamento en las Circulares Internas como resultado de la unificación de criterios jurídicos.

Dicho programa ha sido dividido en dos fases: la primera que ya finalizó, en la cual fueron capacitados de manera general analistas, revisores y coordinadores, sobre los temas contenidos en la Circular 08: (i) Recuperación régimen de transición (reglas para cálculo de rentabilidad) y (ii) Certificados de información laboral para la emisión de bonos pensionales y/o reconocimiento pensión (formatos 1, 2 y 3B – Circular Conjunta 013 de 2007 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de la Protección Social). Y la segunda fase, que se encuentra en desarrollo, dirigida solamente a revisores y coordinadores, sobre aspectos puntuales contenidos en las Circulares 08 y 09, y sobre conflictos de competencias, cumplimientos de sentencias judiciales y conmutación pensional (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Profundización Conocimientos Coordinadores y Revisores

Panel A. Primera fase

| Tema | Profundización | PRIMERA FASE |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Circular 8 | Recuperación régimen de transición (reglas para cálculo de rentabilidad) | Finalizada coordinadores – revisores - analistas |
| | Certificados de información laboral para la emisión de bonos pensionales y/o reconocimiento pensión (formatos 1, 2 y 3B – Circular conjunta 013 de 2007 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de la Protección Social) | Finalizada coordinadores – revisores - analista |

Panel B. Segunda fase

| Tema | Profundización | SEGUNDA FASE |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Circular 8 | Pensiones especiales de Vejez (Ley 797 de 2003) | Capacitación a realizar a Coordinadores y revisores (etapa 1); quienes a su vez replicarán la información a los analistas de cada equipo (etapa 2). |
| | Pensión de vejez Ley 797 de 2003 | |
| | Requisito de Fidelidad | |
| | Condición más beneficiosa | |
| | Convenios Internacionales (España y Chile) | |
| Circular 9 | Presupuestos obligatorios del acto administrativo | |
| | Contenido obligatorio decisiones prestacionales por riesgo (vejez, invalidez, sobrevivientes) | |
| Conflictos de competencia | Criterios Jurídicos para resolver los conflictos jurídicos de reconocimiento prestacional suscitados con UGPP | |
| Cumplimiento sentencias judiciales | Liquidación intereses moratorios (Ley 100 de 1993; Código Contencioso Administrativo; Ley 1437 de 2011) | |
| Conmutación Pensional | Reconocimiento de pensiones IVM a personas que disfrutaban de una pensión conmutada | |

Paralelamente se fueron desarrollando talleres de capacitación dirigidos a los abogados externos de la entidad, a través de las diferentes regionales, sobre los siguientes temas: (i) prestaciones económicas del Régimen de Prima Media, (ii) historia laboral (iii) liquidación de intereses moratorios (iv) estrategias legales de defensa según la aplicación de cada riesgo.

Sin embargo, se consideró necesario replantear el esquema propuesto para las capacitaciones tanto a los abogados externos de la entidad, como a los funcionarios de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, teniendo en cuenta la vinculación de nuevos analistas y la retroalimentación realizada por la Procuraduría a través de la mesa técnica.

En este orden de ideas y para fortalecer el proceso de formación de analistas y revisores, la Gerencia Nacional de Doctrina concentrará esfuerzos en conjunto con la Gerencia de Desarrollo del Talento Humano, con el fin de modificar el plan de aprendizaje de la siguiente manera:

- El plan de capacitaciones se encuentra dirigido en una primera etapa hacia los coordinadores y revisores de cada equipo de trabajo conforme las distribuciones asignadas al interior de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.
- Los temas objeto de capacitación consistirán en los mismos planteados en el IP12⁷⁹, teniendo en cuenta que la primera fase ya se encuentra concluida. Por lo tanto, a través de la nueva metodología se continuará con la fase dos del programa.
- En una segunda etapa cada uno de los grupos conformados por revisores y coordinadores debe asociar otro grupo de analistas no mayor a 40, para efectos de organizar y capacitar los equipos asignados para su formación. Dichos equipos estarán liderados por los aludidos revisores con el apoyo de los Coordinadores y la Gerencia Nacional de Doctrina.

Los objetivos y resultados que se persiguen a través del nuevo procedimiento para la realización de las capacitaciones son los siguientes:

- Sistema de capacitación por niveles el cual garantiza que los Coordinadores y Revisores quienes reciben la información a través de una primera etapa, la multipliquen, mediante una segunda etapa, a los analistas asignados a su equipo de trabajo.
- El nuevo mecanismo permite la retroalimentación directa con cada coordinador y revisor, lo cual genera a su vez un resultado de mayor eficiencia y calidad en la adopción de decisiones prestacionales.
- El sistema de capacitación por niveles permite crear un puente de comunicación directo entre la Gerencia Nacional de Doctrina y la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, con el fin de dotar a los Coordinadores y Revisores de herramientas básicas y necesarias para encontrar soluciones jurídicas de manera ágil que permitan maximizar la efectividad en la decisión.
- Intervención conjunta entre la Gerencia Nacional de Doctrina y la Vicepresidencia de Talento Humano para llevar a cabo el programa de capacitaciones dirigida a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.

Por otra parte, de acuerdo con las observaciones señaladas por parte de la Procuraduría General de la Nación en relación con las estrategias de defensa judicial de la entidad, se adoptó un nuevo programa de capacitaciones permanentes dirigido a los abogados externos de la entidad, las

⁷⁹ Ver IP12, sección 3.2.2., página 87.

cuales reúnen temas específicos para la implementación de estrategias procesales y la formación para el aprendizaje en los requisitos que debe contener un acto administrativo emitido por Colpensiones:

- Excepciones previas y de mérito: el enfoque será realizado con fundamento en los asuntos y pretensiones que de forma más frecuente conllevan a la imposición de condenas contra la entidad.
- Circular interna 09 del 30 de abril de 2014: la cual contiene los parámetros generales para la elaboración de actos administrativos y los temas particulares según el tipo de prestación económica.

La formación se realizará a partir de la tercera semana de agosto con fundamento en los siguientes objetivos: (i) Conocimiento de las herramientas operativas de la entidad para la elaboración del acto administrativo, (ii) complemento en las estrategias para la defensa judicial en la contestación de la demanda conforme la propuesta de excepciones según el tema de litigio (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Profundización Estrategias defensa judicial – abogados externos

| Tema | Subtema | Profundización |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Excepciones Previas y de merito | Indebida acumulación de pretensiones | Intereses moratorios – Indexación Pensión invalidez - incapacidades Condición más Beneficiosa - Favorabilidad Incrementos Pensionales Nulidad procesal y constitucional Dictámenes de Calificación Legalidad del acto administrativo |
| | Cobro de lo no debido | |
| | Integración del contradictorio | |
| | Inexistencia del derecho – conducencia de la prueba | |
| | Buena fe – Principio de Legalidad | |
| | Prescripción | |
| | Desconocimiento del Precedente | |
| Circular 9 | Reclamación previa | |
| | Presupuestos obligatorios del acto administrativo | |
| | Contenido obligatorio decisiones prestacionales por riesgo (vejez, invalidez, sobrevivientes) | |

Resultados

a) Unificación de criterios

La unificación de criterios jurídicos se ha realizado, principalmente, a través de la expedición de las siguientes circulares (ver Cuadro 6):

Cuadro 6. Circulares Internas de Colpensiones – Unificación de Criterios Jurídicos

| Circular | Temas |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Circular 07 de 2014 | Se suspendieron provisionalmente los efectos de las Circulares 04 y 06 de 2013 en cuanto a la aplicación del Decreto 546 de 1971 se refiere, en cumplimiento de la orden proferida por el Consejo de Estado en Auto de 31 de marzo de 2014. |
| Circular 08 de 2014 ⁸⁰ | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pensión especial de madres / padres cabeza de familia. 2. Pensión anticipada de vejez por invalidez. 3. Diferencia entre la pensión anticipada de vejez por invalidez frente a la pensión de vejez y la pensión de invalidez. 4. Requisitos para reconocer la pensión de vejez prevista en la Ley 100 de 1993 modificada por la Ley 797 de 2003 (reglas para liquidación pensiones y aplicación régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100/1993). 5. Reglas a aplicar para establecer si se conserva el régimen de transición en caso de traslado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – exigencia de cálculo de rentabilidad. 6. Pensión de sobrevivientes: 7. Aspectos de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes para hijos inválidos. 8. Situaciones en las que se discuta la custodia de menores de edad beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y el que la ostente fallezca. 9. Aspectos comunes a las pensiones de invalidez y sobrevivientes: 10. Aplicación condición más beneficiosa. 11. Inaplicación requisito de fidelidad. 12. Convenio Colombia – España. 13. Convenio Colombia – Chile. 14. Formularios CLEBP. |
| Circular 09 de 2014 ⁸¹ | <ol style="list-style-type: none"> 1. El procedimiento de la formación del acto administrativo pensional. 2. La forma de la decisión del acto administrativo pensional. 3. La motivación del acto administrativo pensional. 4. Aspectos comunes de revisión para todas las prestaciones. 5. Aspectos obligatorios según el tipo de prestación. (Pensión de vejez, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes.) 6. Las reglas mínimas que debe contener cualquier acto administrativo por riesgo pensional (vejez, invalidez, sobrevivientes). 7. La unificación de criterios para la redacción de los actos administrativos por riesgo pensional (vejez, invalidez, sobrevivientes). 8. La utilización de un lenguaje básico y entendible para todos. |
| Circular 10 de 2014 ⁸² | <ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimiento para el reconocimiento de prestaciones económicas financiadas con cuota parte pensional. 2. Se definió el trámite que deben seguir las diferentes Vicepresidencias que intervienen en el proceso de reconocimiento de prestaciones económicas. 3. Se estableció los extremos de inaplicación de la Circular 069 de 2008 en cumplimiento de la orden proferida por la Corte Constitucional. |
| Circular 11 de 2014 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Se determinaron las reglas mínimas para el giro de retroactivos pensionales cuando media un proceso ejecutivo, de acuerdo a los siguientes eventos: <ol style="list-style-type: none"> a. Lineamientos para el cumplimiento de sentencias judiciales cuando media un proceso ejecutivo |

⁸⁰ Ver IP11, sección 3.2.2, páginas 102 y ss.

⁸¹ Ver IP11, sección 3.2.2, páginas 102 y ss.

⁸² Ver IP12, sección 3.2.2, página 87.

| Circular | Temas |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | b. Lineamientos para el reconocimiento de retroactivos pensionales cuando existe proceso ejecutivo de acuerdo a los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> - Cuando existe proceso ejecutivo y embargo sin título judicial - Cuando existe proceso ejecutivo, embargo y título judicial - Cuando existe proceso ejecutivo, embargo y pago de título judicial - Cuando no está en la base de procesos judiciales, ni embargos c. Lineamientos para el reconocimiento de pagos únicos cuando existe proceso ejecutivo |

b) Identificación de causales de devolución y medición (formulario de revisores)

Con los resultados obtenidos a través del Formulario Dinámico General de Prestaciones, se presentan las cifras correspondientes al mes de julio de 2014, el cual asciende a un total de 45.229 revisiones de actos administrativos, los cuales se detallan a continuación.

- i. 16.499 actos administrativos firmados que niegan prestación económica.
- ii. 12.055 actos administrativos firmados que conceden prestación económica.
- iii. 319 correspondientes al ítem relativo a “*en revisión tope*” el cual consiste, conforme se explicó en los informes precedentes, en la segunda revisión de actos administrativos cuya cuantía por concepto de retroactivo supera los \$70.000.000.00 millones de pesos.
- iv. 16.356 por concepto devoluciones del revisor a los analistas.

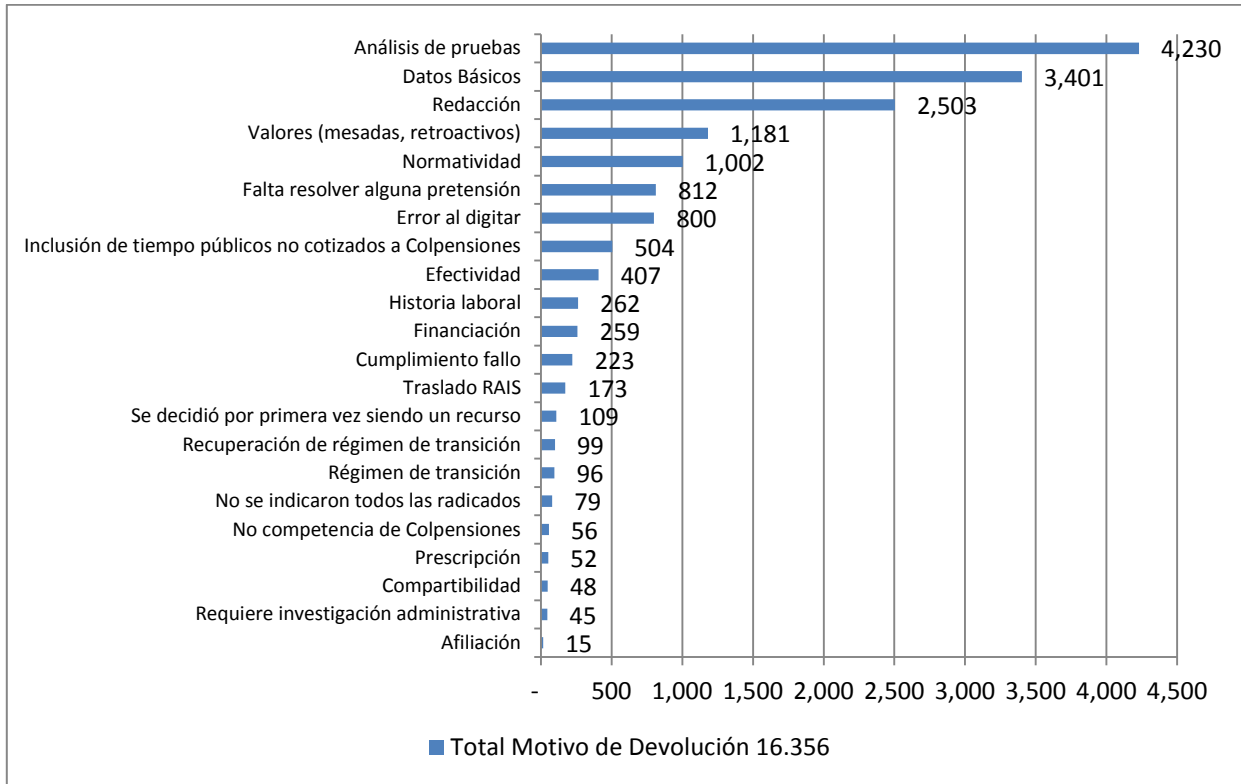
Es necesario aclarar que las 16.356 revisiones corresponden a 12.275 actos administrativos, lo que significa que un acto administrativo puede ser devuelto más de una vez (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Total devoluciones

| Cantidad de veces que se devolvió un proyecto de AA | Número de proyectos de AA devueltos por cédula única en decisión manual | Cantidad de veces que se revisaron los proyectos de AA |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1 | 9.328 | 9.328 |
| 2 | 2.154 | 4.308 |
| 3 | 569 | 1.707 |
| 4 | 151 | 604 |
| 5 | 49 | 245 |
| 6 | 14 | 84 |
| 8 | 3 | 24 |
| 7 | 5 | 35 |
| 10 | 1 | 10 |
| 11 | 1 | 11 |
| Total proyectos de AA revisados | 12.275 | 16.356 |

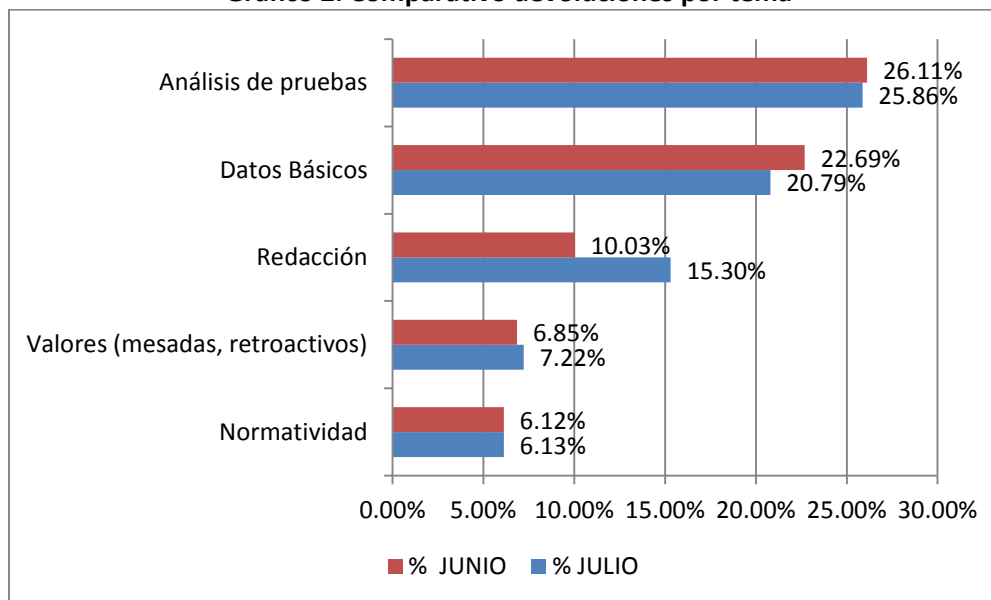
Así mismo, se discriminaron los motivos que generan la devolución de actos administrativos, estableciéndose los datos obtenidos en orden de mayor a menor (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Motivos de devolución



De otra parte, realizado el comparativo de las cinco causales de error que registran mayor índice de devolución identificadas entre el periodo del 1 al 30 de junio de 2014 y el correspondiente del 1 al 31 de julio de 2014, se observan variaciones porcentuales según el número de devoluciones por cada subtema (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Comparativo devoluciones por tema



Los anteriores resultados presentaron modificaciones como resultado de la aplicación de las instrucciones impartidas a través de la Circular 09 de 2014, la cual contiene los lineamientos para la elaboración de actos administrativos. Por lo tanto, la exigencia de los revisores hacia los analistas se enfocó en el mejoramiento en la redacción de los actos administrativos y su consecuente explicación detallada en las situaciones fácticas y de derecho que motivan la decisión.

Es importante tener en cuenta como elemento de análisis de los resultados, la vinculación masiva de nuevo personal, que determina una curva de aprendizaje importante no sólo en materia de conocimientos sino en la necesidad por ejemplo de lograr efectividad en materia de comunicación frente al ciudadano y de analizar las pruebas de manera integral y correcta; y la expedición de nuevas circulares y conceptos jurídicos que implican procesos cada vez más intensos para su socialización.

De modo que los resultados evidencian la necesidad de reforzar las capacitaciones en estos aspectos, pero también en el hecho de que los revisores de los actos administrativos proyectados están mejorando su rol como responsables directos de la calidad de la decisión pensional.

c) Capacitaciones en RPM

El resultado de las capacitaciones es el siguiente:

- i. En junio: 645 funcionarios de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.
- ii. En julio: 216 funcionarios de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.

Total de funcionarios capacitados: 861

Tema de capacitación: Circular Interna 08 de 2014 – Primera Fase

Jornadas de capacitación: las capacitaciones se realizaron dentro de la jornada laboral la cual se encuentra dividida en tres horarios, y según los grupos que conforman la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones (ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Total capacitaciones Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones

| Grupo | Jornada laboral | Horario capacitación | Personas Capacitadas |
|------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| Apelaciones | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 29 |
| Apoyo 2 | 2:00 pm – 10:00 pm | 5:00 pm – 6:00 pm | 53 |
| Apoyo 3 | 2:00 pm – 10:00 pm | 5:00 pm – 6:00 pm | 51 |
| Día a día 1 | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 76 |
| Día a día 2 | 6:00 am – 2:00 pm | 1:00 pm – 2:00 pm | 62 |
| Reprocesos | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 18 |
| Sentencias | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 29 |
| Sobrevivientes 1 | 2:00 pm – 10:00 pm | 5:00 pm – 6:00 pm | 66 |
| Sobrevivientes 2 | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 79 |
| Tutelas | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 26 |
| Vejez 1 | 7:30 am – 5:15 pm | 7:00 am – 8:00 am | 93 |
| Vejez 3 | 6:00 am – 2:00 pm | 1:00 pm – 2:00 pm | 63 |
| Vejez 2 | 2:00 pm – 10:00 pm | 2:30 pm – 4:00 pm | 77 |
| Vejez 4 | 6:00 pm – 2:00 pm | 1:00 pm – 2:00 pm | 79 |
| Apoyo 1 | 6:00 pm – 2:00 pm | 11:00 am – 12:30 pm | 60 |
| Total analistas capacitados | | | 861 |

En el mes de Julio de 2014, se capacitaron los siguientes grupos de personas:

- i. Analistas: 216 funcionarios vinculados a la Gerencia Nacional de Reconocimiento.
- ii. Abogados Externos: Vinculados a las regionales:
 - Caribe: 62

Las anteriores capacitaciones fueron distribuidas de la siguiente manera:

- i. Analistas: Las capacitaciones se realizaron dentro de la jornada laboral la cual se encuentra dividida en dos horarios, y según los grupos que conforman la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones (ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Capacitaciones Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones

| Grupo | Jornada laboral | Horario capacitación | Personas Capacitadas |
|------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| Vejez 2 | 2:00 pm – 10:00 pm | 2:30 pm – 4:00 pm | 77 |
| Vejez 4 | 6:00 pm – 2:00 pm | 1:00 pm – 2:00 pm | 79 |
| Apoyo 1 | 6:00 pm – 2:00 pm | 11:00 am – 12:30 pm | 60 |
| Total analistas capacitados | | | 216 |

- ii. Abogados externos: La jornada de capacitación se realizó en una sesión en el horario de 8:00am a 4:00 pm en la Regional Caribe.

El número total de jornadas de capacitación ascendió a 4 (3 de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones y 1 de la Regional).

3.1.3. En la salida

1. Lineamiento estratégico: notificación oportuna

a. Acción: Optimización del proceso de notificación

Objetivos

- Lograr que los ciudadanos conozcan oportunamente la existencia del acto administrativo proferido a su nombre

Acciones específicas

Tal y como se comentó en la sección anterior, el proceso de notificación se modificó y adaptó a todas las etapas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La primera acción que se activa dentro del proceso de notificación es el contacto telefónico; en caso de no efectuarse el contacto, siguiendo el Código, se procede con el envío de una carta a la dirección registrada en la base de datos, solicitando al ciudadano que se acerque a un PAC para ser notificado. Una vez se cumplen los términos de ley y el ciudadano no se presenta a ningún PAC, se procede a notificarlo por aviso, es decir, Colpensiones envía en físico la copia del acto administrativo proferido a la dirección de correspondencia registrada.

Sin embargo, buscando notificar de manera efectiva al ciudadano Colpensiones no solamente dio aplicación a lo dispuesto en el Código en materia de notificaciones. Por un lado, para mitigar la dificultad relacionada con la baja contactabilidad de los afiliados que obedece a la desactualización de la base de datos que fue entregada por el ISS, Colpensiones semanalmente pone a disposición

de los ciudadanos el listado de aquellos que ya tienen proferido un acto administrativo a través de una publicación en la página web con el ánimo que los ciudadanos no necesiten presentarse personalmente en un PAC para averiguar sobre el estado de su trámite. Por otro, los ciudadanos también pueden conocer la existencia de un acto administrativo a su nombre proferido por Colpensiones a través de los afiches electrónicos dispuestos en los PAC.

Adicionalmente, Colpensiones ha dispuesto la información para que a través de cualquier canal - contact center, página web, carta, afiche electrónico y PAC - los ciudadanos puedan conocer la existencia de un acto administrativo proferido a su nombre.

Finalmente, Colpensiones, con el fin de superar atrasos existentes dado el volumen de actos administrativos proferidos mensualmente, y descongestionar la afluencia de ciudadanos a los PAC, ha realizado eventos de notificaciones masivas.

Resultados

Tal y como se muestra en el Capítulo 7 del IP13, las acciones y modificaciones realizadas han logrado que de 708.369 actos administrativos proferidos se han notificado efectivamente el 95%, y falta por notificar 36.837, de los cuales 15.103 se encuentran en términos, y sobre los 21.733 fuera de término (es decir, más de un mes) se han realizado las acciones de contactabilidad, y se procedió al envío de la carta de citación por correspondencia certificada, y Colpensiones está a la espera del vencimiento del plazo establecido por la ley (5 días hábiles) para proceder a realizar la notificación por aviso en los casos en que haya lugar. En suma, del total de actos administrativos proferidos, el 95% ha sido efectivamente notificado, y sobre el 5% faltante se ha realizado la gestión necesaria.

Los resultados de la gestión relacionados con las etapas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (es decir, número de llamadas y su efectividad, número de cartas enviadas, y notificaciones por aviso), así como las relacionadas con consultas en la página web y en los afiches electrónicos, y los relacionados con la campaña de contactabilidad se reportan en el mismo Capítulo 7 del IP13.

Adicionalmente, Colpensiones ha realizado publicaciones en prensa escrita (El Tiempo Nacional, ADN, Q'Hubo y Publimetro), menciones en Radio Nacional, Banner informativo con link directo al portal en las páginas web de Portafolio, Semana, Dinero y El Espectador con el objetivo de informar a los ciudadanos que cuentan con un acto administrativo y que pueden acercarse a los PAC para notificarse del mismo.

Finalmente, Colpensiones ha realizado desde noviembre de 2013 23 eventos de notificaciones masivas, a través de las cuales se han notificado 6.983 ciudadanos. Estas jornadas se continuarán realizando dependiendo del volumen de notificaciones por atender. Los resultados específicos de estos eventos se presentan en el Capítulo 7 del IP13. Por otro lado, Colpensiones ha realizado jornadas de notificación en los PAC. Estos dos tipos de eventos han sido acompañados de charlas

informativas y educativas acerca del contenido del acto administrativo y los derechos con los que cuenta el ciudadano frente a los mismos, como pasa a explicarse en la siguiente acción.

b. Acción: Educación sobre los derechos frente al acto administrativo

Objetivo

- Proporcionar a los ciudadanos la información relevante sobre el contenido del acto administrativo y los derechos con los que cuentan frente al mismo.

Acciones específicas

En las notificaciones masivas y en las jornadas de notificación en los PAC el ciudadano es invitado, antes de ser notificado, a una charla informativa y educativa en la cual se le explica la estructura del acto administrativo, y los recursos con los que cuenta frente al mismo. De igual manera, entendiendo que el ciudadano está empezando una nueva etapa de su vida, durante esta charla la entidad da la bienvenida a aquellas personas que adquieren la calidad de pensionados y suministra la información sobre diferentes trámites que pueden requerir en adelante.

Para apoyar esta actividad, se entregan a los ciudadanos volantes que describen de manera clara y completa el proceso de notificación y los derechos que los ciudadanos tienen frente al acto notificado.

c. Acción: Requerimientos internos de resoluciones aclaratorias

Objetivo

- Corregir los errores de forma de los actos administrativos proferidos.

Acciones específicas

De acuerdo a la problemática explicada en la sección anterior respecto a errores de forma identificados en los actos administrativos, Colpensiones dio respuesta a las recomendaciones de la PGN profiriendo resoluciones Aclaratorias, y creó el sub-trámite interno en BPM-Bizagi denominado “Solicitud de Resolución Aclaratoria” con el fin de contar con la trazabilidad de este reproceso, optimizar el tiempo de respuesta a la corrección de estos errores de forma, e identificar la tipología de los errores para retroalimentar a los analistas y revisores de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones.

Esto se diferencia de los casos que presentan errores de fondo en la medida en que estos últimos requieren una revisión completa del caso, y se encuentran a cargo del “Grupo de Reprocesos”, en

Tu futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

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

tanto que los errores de forma necesitan una mera comparación con los documentos del solicitante y la corrección se encuentra a cargo del analista que proyectó la decisión inicial.

Resultados

Durante el mes de julio se solicitaron y expidieron 337 resoluciones aclaratorias.

2. Lineamiento estratégico: Inclusión en la nómina y giro oportuno
 - a. Acción: Conciliación entre reconocimiento y nómina

Objetivos

- Identificar los casos notificados que no ingresaron en la nómina.
- Identificar las causas que generaron las situaciones reportadas.
- Garantizar el ingreso de las prestaciones económicas en la nómina de pensionados.

Acciones específicas

Periódicamente la Gerencia de Nómina presenta a la Gerencia de Reconocimiento un inventario en el cual se registran las prestaciones económicas que fueron ingresadas en la nómina correspondiente a la producción de actos administrativos del período anterior. Con base en dicho inventario, la Gerencia de Reconocimiento identifica cuales actos administrativos que, debiendo haber sido incluidos en nómina, no fueron registrados en la misma, y procede a evaluar la razón por la cual no fueron incluidos en nómina, y a reprocesar los casos en los que haya lugar. Así mismo, de manera paralela, la Gerencia de Reconocimiento genera solicitudes de ajuste a los sistemas de información para minimizar el riesgo de reincidencia de estas situaciones, o imparte instrucciones a los analistas y revisores de la Gerencia cuando quiera que se trate de errores imputables al procesamiento manual.

Resultados

Para el período de nómina de julio se reprocesó por este causal 0,15% del total de actos administrativos que debían ser incluidos en nómina. Es decir, de 14.276 actos administrativos proferidos en junio que conceden una prestación económica, 21 no ingresaron en nómina y debieron ser reprocesados e ingresados en la nómina de julio. Como se puede observar en los diferentes IP, el número de actos administrativos no ingresados en la nómina ha disminuido mes a mes.

3.1.4. Acciones complementarias

Tu futuro lo construimos entre los dos

www.colpensiones.gov.co

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

a. Acción: Capacitaciones en atención al ciudadano

Objetivos

- Fortalecer el conocimiento y manejo de la información de los productos, servicios y procesos en los funcionarios de los PAC.
- Contribuir al incremento de la productividad de los funcionarios de los PAC a través del dominio de los aspectos técnicos del RPM.

Acciones específicas

Estas acciones de capacitación son complementarias a las reportadas para mejorar la completitud de la información en el momento de radicación de solicitudes. Las Regionales identificaron los funcionarios con mayor conocimiento y dominio de la información para que se desempeñen como “multiplicadores”, apoyados por el equipo de formadores de la Vicepresidencia de Talento Humano. Con este esquema se busca la participación de todos los funcionarios de los PAC.

Los temas abordados en estas jornadas se seleccionan de acuerdo con los requerimientos de las áreas y con aquellos de mayor impacto e importancia para los ciudadanos, buscando mejorar la gestión y el servicio. También se abordan temas enfocados al ser humano y su actuación frente al ciudadano, la casuística y la experiencia diaria, aspectos que son retroalimentados madurando la experiencia y el manejo adecuado de la información, lo que contribuye en que los ciudadanos sean mejor atendidos y puedan ser satisfechos con el tipo de respuesta o de información suministrada.

Dentro de los canales empleados para estas capacitaciones se encuentran las aulas de estudio presencial, teleconferencias, videoconferencias, chats y evaluaciones en línea a través de Google; igualmente se documentan las capacitaciones.

Resultados

En lo corrido del presente año con corte al 31 de julio, el desarrollo de capacitaciones en temas relacionados con el RPM y con trámites y servicios internos, se han efectuado de manera independiente, y también atendiendo las necesidades que han manifestado los funcionarios. En total, se han realizado 1.677 capacitaciones en diferentes temas a diferentes funcionarios.

Dentro de los temas que se han abordado en estas jornadas de capacitación se encuentran: clasificación de PQRS, proceso de actualización de datos, devolución de aportes a terceros, procedimiento de notificación integral, nuevo modelo de atención prioritaria, gestión de nómina de pensionados, traslados de madres comunitarias, Decreto 2090 de 2003 - Pensión de vejez de alto riesgo, sentencia unificada - SU 062, nómina de servidores públicos, Beneficios Económicos Periódicos BEPS, nuevo Modelo de Servicio, entre otros.

b. Acción: Mesa de servicio

Objetivos

- Atender de manera inmediata los casos prioritarios identificados en los PAC.

Acciones específicas

Se implementó el modelo de la mesa de servicio utilizando la lógica del modelo “triage” utilizado en las salas de urgencias médicas. El modelo genera alertas que detectan situaciones que se presentan en los PAC, permitiendo dar cumplimiento al mandato constitucional, según el cual se debe dar un trato especial a las personas en condiciones de enfermedad, invalidez o discapacidad, a madres o padres cabezas de familia, menores de edad, y situaciones que por la connotación social o económica requieren una ponderación en la atención.

Para ello se ha conformado un equipo altamente calificado con representantes de cada una de las Vicepresidencias de Colpensiones. Esto permite efectuar en línea las validaciones y correcciones a las que haya lugar en los procesos de reconocimiento, nómina e historia laboral, atendiendo así de forma inmediata e integral las solicitudes. De manera complementaria, la Mesa de Servicio tiene como finalidad mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos que tengan una condición especial.

Con el fin de controlar las solicitudes escaladas a esta Mesa, asignando número de caso, poniendo a disposición la trazabilidad, información en línea y el estado del caso, mensajes que envían las áreas, asignación de tiempos de respuesta y alarmas de gestión, en julio de 2014 se implementó el aplicativo construido sobre la herramienta Aranda Service Desk. Durante el mes de agosto se continuará monitoreando los resultados de la Mesa para afinar la estrategia adecuada para abordar las necesidades que atiende la Mesa.

Resultados

Con esta nueva estrategia, Colpensiones ha asegurado que los ciudadanos pertenecientes a este grupo obtengan respuestas concisas a circunstancias que se escapan de la regla general. Desde el pasado mes de abril y hasta la fecha de reporte de este informe, la Mesa de Servicio ha gestionado 2.612 casos, de los cuales 1.400 se encuentran en gestión y se han solucionado 1.212 casos.

La Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, como eje fundamental de la operación ha recibido 2.296 casos de los cuales 959 (42%) ya cuentan con una respuesta de fondo a la solicitud del ciudadano y 1.337 (58%) se encuentran en gestión.

3.2. Calidad en el producto

1. Lineamiento estratégico: Calidad en el producto
 - a. Acción: Mesas técnicas de trabajo y seguimiento con la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo

Objetivos

1. Gestionar las quejas formuladas por los usuarios a través de los órganos de control, e identificar las causas de las devoluciones de actos administrativos entregados por la Procuraduría General de la Nación - PGN y Defensoría del Pueblo a Colpensiones.
2. Generar pautas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de los actos administrativos proferidos por Colpensiones.

Dada la relevancia de las mesas técnicas de trabajo y seguimiento con los organismos de control señalados, se desarrolla en seguida las acciones específicas y los resultados de manera desagregada por cada uno de los dos objetivos planteados.

Acciones específicas: objetivo 1

Dentro del propósito de mejorar la calidad en el acto administrativo, la gestión de las Mesas Técnicas de Trabajo y Seguimiento creadas con la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Defensoría del Pueblo, las Procuradurías Distritales Primera y Segunda de Bogotá, Procuradurías Judiciales de Barranquilla y Medellín, se han desarrollado las siguientes acciones.

Fue elaborada inicialmente una Base de Datos que tuviera los datos mínimos requeridos para buscar información al interior de Colpensiones. En ella se incorporaron los datos de las quejas recibidas por los órganos de control que debían ser tramitadas, dado que el ciudadano no había recibido ninguna respuesta de la entidad o la misma no satisfacía su requerimiento.

Una vez incorporados los datos, se depuraron para establecer si para la fecha de inicio de las Mesas Técnicas se contaba con alguna respuesta. Adicionalmente se validó el tipo de respuesta expedida para que al momento de entregarla correspondiera al interés del ciudadano. Esto implicó que los funcionarios que integran las Mesas Técnicas en Colpensiones, iniciaran un primer trabajo de revisión sobre la calidad de los actos administrativos proferidos.

La dinámica de funcionamiento de las Mesas Técnicas ha permitido que desde su instalación (27 de septiembre de 2013) se hayan realizado 28 sesiones de trabajo con la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, 11 sesiones de trabajo con la Defensoría del Pueblo, 17 sesiones de trabajo con las Procuradurías Distritales de Bogotá, 7 sesiones de trabajo

con las Procuradurías Delegadas en lo Judicial de Medellín y Barranquilla, para un total de 63 sesiones de trabajo en las que se efectuaron entregas de actos administrativos, y se recibió la retroalimentación y observaciones sobre los mismos por cada órgano de control (ver Cuadro 10).

Cuadro 10. Sesiones de trabajo Mesas Técnicas

| Reuniones de la mesa técnica con los entes de control | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Procuraduría General de la Nación - Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social | 28 |
| Defensoría del Pueblo | 11 |
| Procuradurías Distritales | 17 |
| Procuradurías Judiciales de Barranquilla y Medellín | 7 |
| Total sesiones | 63 |

Vale la pena advertir que desde la creación de las mesas todos los meses se siguen recibiendo quejas por parte de los órganos de control, así como por parte de Colpensiones se suministran los actos administrativos y respuestas a las quejas de los usuarios, permitiendo que en este flujo de información se reciban las observaciones y comentarios sobre casos puntuales, así como sobre otros aspectos que permiten el mejoramiento de políticas públicas y planes de mejoramiento de cara no solo a la superación de la falla estructural del RPM, sino en una mejor construcción, análisis y expedición de los actos administrativos.

A continuación se relaciona la evolución mensual de las entregas de casos por parte de los órganos de control desde la creación de las Mesas Técnicas (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Evolución mensual de entrega de casos en el marco de las Mesas Técnicas

| Órgano de Control | 2013 | | | 2014 | | | | | | | Total |
|---------------------------------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
| | Oct | Nov | Dic | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | |
| Procuraduría Delegada | 5.574 | 550 | 246 | 134 | 457 | 274 | 395 | 608 | 249 | 486 | 8.973 |
| Defensoría del Pueblo | 2 | | 38 | 283 | 166 | 76 | 53 | 40 | 30 | 40 | 728 |
| Procuraduría Regional de Medellín / Bquilla | | | | 104 | 19 | 10 | 20 | 34 | 18 | 18 | 223 |
| Procuradurías Distritales | | | 251 | 8 | 61 | 10 | 4 | 56 | 11 | 8 | 409 |
| Duplicados entregados por ente de control | | | | | | | | | | | 668 |
| Total | 5.576 | 550 | 535 | 529 | 703 | 370 | 472 | 738 | 308 | 552 | 11.001 |

Resultados: objetivo 1

En la actualidad, existe una base de 11.001 requerimientos que vienen siendo trabajados por las diferentes áreas de Colpensiones desde el mes de octubre de 2013, de los cuales 8.292 ya se encuentran resueltos, mientras 2.709 están pendientes por resolver (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Gestión requerimientos en el marco de las Mesas Técnicas

| Órgano de control | Casos recibidos | Casos resueltos | Casos pendientes |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Procuraduría General de la Nación | 10344 | 7792 | 2552 |
| Personería de Bogotá | 2 | 0 | 2 |
| Defensoría del Pueblo | 655 | 500 | 155 |
| Total | 11001 | 8292 | 2709 |

La evolución de entregas de respuestas a los órganos de control ha ocurrido como se muestra a continuación (ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Casos resueltos mensualmente en el marco de las Mesas Técnicas por órgano de control

| Órgano de Control | 2013 | | | 2014 | | | | | | | Total |
|--------------------------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|------------|--------------|
| | Oct | Nov | Dic | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | |
| Procuraduría Delegada | 881 | 1.446 | 494 | 273 | 267 | 655 | 392 | 1.315 | 220 | 512 | 6.455 |
| Defensoría del Pueblo | | | | 39 | 81 | 51 | 55 | 261 | 36 | 38 | 561 |
| Procuraduría Medellín/Baquilla | | | | 34 | 21 | 11 | 4 | | 54 | 5 | 129 |
| Procuradurías Distritales | | | 24 | 47 | 11 | 61 | 70 | 21 | 39 | 11 | 284 |
| Próxima Entrega | | | | | | | | | | | 46 |
| Depurados | | | | | | | | | | | 149 |
| Duplicados | | | | | | | | | | | 668 |
| Total general | 881 | 1.446 | 518 | 393 | 380 | 778 | 521 | 1.597 | 349 | 566 | 8.292 |

Conforme se evidencia, el porcentaje de casos evacuados en relación con el universo de quejas atendidas a través de los órganos de control corresponde a un 75.4%, quedando pendiente por resolver un 24.6%.

Se reportó en los IP11⁸³ y 12⁸⁴ un cambio en la metodología de trabajo que ha permitido una medición de la gestión de calidad interna, determinando no solo el volumen de devoluciones sino la tipología, por lo que de la totalidad de los casos resueltos durante el mes de julio, en las Mesas Técnicas realizaron una verificación individual previa a la entrega de resultados a los órganos de control. Esta actividad trajo como consecuencia la devolución interna al área responsable de los requerimientos que no atendieron de fondo la pretensión del ciudadano.

En cumplimiento de esta labor, las Mesas Técnicas, en virtud de los criterios de calidad establecidos, identificaron errores de calidad en algunos actos administrativos permitiendo su reproceso por parte de las áreas responsables. Se precisa que esta labor es previa a la entrega de actos administrativos a los órganos de control.

Las causas identificadas de las devoluciones internas son las siguientes (ver Cuadro 14):

Cuadro 14. Causales de devolución interna Mesas Técnicas

| Causal de reproceso mesa técnica | Jun-14 | Jul-14 | Total general |
|----------------------------------------------------------------|------------|------------|---------------|
| Hay solicitud de traslado de régimen | | 2 | 2 |
| Historia laboral no corregida | | 53 | 53 |
| Incumplimiento de fallos judiciales | 1 | 26 | 27 |
| No es hecho superado | 27 | 1 | 28 |
| No hay inclusión en nómina | | 2 | 2 |
| No hay respuesta integral a la solicitud del ciudadano | 72 | 42 | 114 |
| Respuesta entregada no atiende de manera integral la solicitud | | 56 | 56 |
| Resuelven trámite diferente a petición del ciudadano | 1 | 27 | 28 |
| Trámite pendiente | 76 | 10 | 86 |
| Total general | 177 | 219 | 396 |

⁸³ Ver IP11, sección 10.1, página 288.

⁸⁴ Ver IP12, sección 3.2, página 111.

Es necesario señalar que una vez las Mesas Técnicas efectúan la revisión de calidad, se entregan a cada órgano de control. Éstos a su vez realizan, desde su ámbito de competencia, una verificación sobre el contenido de la decisión y la satisfacción del interés del ciudadano. Producto de esta revisión se generan devoluciones que se informan no solo en las sesiones de trabajo con cada ente de control, sino también a través de correos electrónicos propios de la gestión de comunicación entre los miembros de las mesas y, fundamentalmente, en los informes de seguimiento presentados por la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, y la Defensoría del Pueblo ante la Honorable Corte Constitucional.

Las causas de devolución por parte del órgano de control por cada uno de los meses de funcionamiento de las Mesas Técnicas, son las siguientes (ver Cuadro 15):

Cuadro 15. Causales de devolución a las Mesas Técnicas por los órganos de control

| Causal de devolución mesa técnica | 2013 | | 2014 | | | | | | | Total |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| | Nov | Dic | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | |
| Resuelven trámite diferente a petición del ciudadano | | | | | | | 1 | 1 | | 2 |
| Falta de notificación de actos administrativos. | | | | 1 | 1 | | 1 | | | 3 |
| Falta motivación jurídica | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | | | 1 | 6 | 16 |
| Historia laboral no corregida | | | | 1 | 2 | 1 | 2 | | 6 | 12 |
| Incumplimiento de fallos judiciales | 6 | 10 | 12 | 8 | 44 | 5 | 18 | 6 | 32 | 141 |
| Niegan pensión de invalidez exigiendo requisitos que no establece la ley | | 1 | 1 | | | | | 1 | | 3 |
| No hay corrección de historia laboral previo al reconocimiento | | | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 5 |
| No hay inclusión en nómina | | | 2 | 1 | 6 | 2 | 1 | | 11 | 23 |
| No pago de retroactivo | | 3 | 5 | 1 | 5 | | | | 1 | 15 |
| No se reconoce régimen de transición | | | 1 | | | | | | 1 | 2 |
| No se tienen en cuenta todos los factores salariales | | | 5 | 1 | 4 | | 4 | 2 | | 16 |
| Recurso no resuelto | 2 | 6 | 11 | 17 | 17 | 1 | 11 | 3 | 9 | 77 |
| Resuelven trámite diferente a petición del ciudadano | | | 3 | 1 | 2 | | 6 | | 4 | 16 |
| Se estudia la solicitud de reconocimiento prestación económica sin revisar todo el | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | 5 |

| Causal de devolución mesa técnica | 2013 | | 2014 | | | | | | | Total |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | Nov | Dic | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | |
| expediente administrativo | | | | | | | | | | |
| Se niega traslado de régimen, sin tener en cuenta la sentencia t 818 de 2007 | | | | | | | | 1 | | 1 |
| Trámite pendiente | 5 | 5 | 11 | 9 | 14 | 2 | 6 | 3 | 9 | 64 |
| Total general | 14 | 26 | 56 | 43 | 99 | 12 | 52 | 18 | 81 | 401 |

Acciones específicas: objetivo 2

Teniendo en cuenta la tipología y las observaciones efectuadas por los órganos de control en el marco del proceso de las Mesas Técnicas, se generan pautas de mejoramiento que abarcan situaciones técnicas como el ajuste a los procesos automáticos, procesos de capacitación y revisión de lineamientos jurídicos, entre otros aspectos.

En esa línea, con el fin de unificar los criterios de calidad del acto administrativo, conforme los parámetros establecidos por Colpensiones incluyendo la retroalimentación permanente de la Procuraduría General de la Nación, se realizó un análisis comparativo entre las causales de devoluciones de decisiones prestacionales identificadas por el órgano de control y las causales de devolución establecidas por la entidad en el proceso de revisión de legalidad del acto administrativo (ver Capítulo 3, Acción: Revisión de legalidad de actos administrativos).

Para ello se clasificó el acto administrativo según el procedimiento de expedición por Colpensiones, siendo evaluados los motivos de devolución de actos administrativos reportados por la PGN y Defensoría del Pueblo de la siguiente manera:

- Procedimiento manual - hace referencia a los actos administrativos sustanciados, elaborados y aprobados a través de analistas y revisores.
- Procedimiento automático - comprende las decisiones prestacionales en las que no intervienen analistas y revisores para el análisis, elaboración y aprobación del acto administrativo, siendo este último expedido a través del “Sistema automático de reconocimiento de prestaciones económicas” de la entidad.

Resultados: objetivo 2

Con base en las acciones implementadas para efectos de unificar los criterios de calidad del acto administrativo, según los parámetros establecidos por Colpensiones y los órganos de control, se revisaron 248 casos de la base general suministrada a través las Mesas Técnicas, de los cuales se obtuvo el siguiente diagnóstico:

- i. En relación con los motivos de devolución se clasificaron y discriminaron los actos administrativos según el tipo de expedición así (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**):
 - 80 corresponden a actos administrativos expedidos por el Sistema automático de reconocimiento de prestaciones económicas (sistema operativo).
 - 161 corresponden a actos administrativos sustanciados y elaborados manualmente por analistas y revisores.
 - 7 no cuentan con observaciones por parte de la PGN, es decir, que revisados los actos administrativos no fue posible determinar la causa de la devolución.

- ii. Respecto a los 80 actos administrativos expedidos por el Sistema automático de reconocimiento de prestaciones económicas se clasificaron, según las observaciones provenientes de las Mesas Técnicas y de acuerdo al comparativo de Colpensiones, en cuatro tipos:
 - 33 casos por falta de motivación por omisión en las circunstancias de hecho y derecho que justifican la decisión.
 - 2 casos por inconsistencia de datos básicos cuando se ingresa de forma errónea la información al sistema.
 - 43 casos por resolver lo no pedido cuando se adoptan decisiones que no corresponden a las pretensiones del solicitante.
 - 2 casos por falta de respuesta al PQRS, es decir en los eventos que no se ha resuelto de fondo derechos de petición relacionados con respuestas en las cuales no media la emisión de un acto administrativo (ver Cuadro 16).

Cuadro 16. Revisión de actos administrativos automáticos

| Observación PGN | |
|------------------------------|-----------|
| Automática | Total |
| Falta motivación | 33 |
| Inconsistencia datos básicos | 2 |
| Resuelve lo no pedido | 43 |
| Falta resolver PQRS | 2 |
| Total general | 80 |

- iii. Respecto a los 161 casos administrativos sustanciados y elaborados manualmente por parte de los analistas y revisores, se establecieron cuatro tipos generales que comprenden otras características específicas (ver Cuadro 17).
 - 5 casos por concepto de diferencias en criterios jurídicos los cuales a su vez se subdividen en: (i) 3 casos de “estese a lo resuelto” que comprenden la emisión de decisiones

- prestacionales de las cuales no existe trámite pendiente por resolver; y (ii) 2 casos que se decidieron conforme al criterio jurídico vigente en Colpensiones, el cual se encuentran en revisión con ocasión de la observación realizada por la PGN.
- 17 casos por razones de falta de motivación jurídica, donde se omiten circunstancias de hecho y derecho que justifican la decisión, los cuales se subdividen a su vez en: (i) 7 casos por fundamento jurídico erróneo que comprende la emisión de decisiones prestacionales que no se adecuan a la normatividad aplicable al caso específico; (ii) 3 casos por razones de inconsistencias en la historia laboral que implican la expedición de actos administrativos sin la corrección de los tiempos cotizados a Colpensiones; y (iii) 7 casos por falta de verificación de pruebas, debido a que no se realizó el estudio de toda la documentación allegada al expediente administrativo.
 - 82 casos donde falta resolver la reclamación así: (i) 2 casos por dárseles un trámite diferente al solicitado; (ii) 49 casos para los eventos en los que no se ha resuelto de fondo derechos de petición, relacionados con respuestas en donde no media la emisión de un acto administrativo; (iii) 30 casos en los cuales se encuentra pendiente resolver un recurso, bien sea reposición y/o apelación; y (iv) un caso donde no se ha resuelto la solicitud de revocatoria.
 - 57 casos en los cuales no se ha cumplido una orden judicial adelantada bien sea a través de acción de tutela, proceso ordinario o proceso contencioso administrativo.

Cuadro 17. Revisión de actos administrativos manuales

| Observación PGN | |
|---------------------------------------|------------|
| Manual | Total |
| Diferencias criterios jurídico | 5 |
| Estese a lo resuelto | 3 |
| Circulares | 2 |
| Falta motivación jurídica | 17 |
| Fundamento jurídico erróneo | 7 |
| Inconsistencias H.L. | 3 |
| Verificación de pruebas | 7 |
| Falta resolver | 82 |
| Resuelve tramite diferente | 2 |
| Falta resolver PQRS | 49 |
| Falta resolver recurso | 30 |
| Falta resolver revocatoria | 1 |
| No cumplimiento de fallo | 57 |
| No cumplimiento fallo | 57 |
| Total general | 161 |

En presencia de lo expuesto, se concluye que el estudio de calidad adelantado con fundamento en la base de devoluciones de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y la Defensoría del Pueblo, reúne los siguientes elementos:

- i. Las devoluciones por parte de los órganos de control en relación con los 80 actos administrativos proferidos bajo la modalidad de automáticos, comprenden las decisiones proyectadas en el año 2013 cuando el sistema operativo no contaba con las validaciones necesarias para filtrar los casos susceptibles de decisión automática.
- ii. 161 decisiones prestacionales proferidas de forma manual por analistas y revisores, las cuales fueron objeto de devolución por parte de la PGN bajo los siguientes aspectos:
 - 22 decisiones están relacionadas con la calidad jurídica del acto administrativo.
 - 139 decisiones se refieren a inconsistencias por razones operativas⁸⁵ y de oportunidad para absolver la reclamación presentada por el afiliado y/o pensionado.
 - El porcentaje de devoluciones de decisiones prestacionales relativas a la calidad del acto administrativo por parte de la PGN, asciende a un total de 13.7%.
 - El porcentaje de devoluciones de decisiones prestacionales relativas a la calidad del acto administrativo por razones operativas y de calidad por parte de la PGN, es del 86.3%.
- iii. La calidad del acto administrativo para la PGN, en relación con las decisiones manuales, se circunscribe a dos componentes:
 - Diferencias de criterios jurídicos (5)
 - Falta de motivación jurídica (17)
- iv. De los 17 actos administrativos devueltos dentro del componente “falta de motivación”, las correcciones efectuadas por parte de Colpensiones fueron realizadas de acuerdo teniendo en cuenta las observaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación y de acuerdo al plan de calidad adelantado por Colpensiones que está orientado a la elaboración de decisiones prestacionales ajustadas al programa de formación y a la unificación de criterios implementados por parte de Colpensiones a partir del año 2014.

En conclusión, el análisis de calidad de estos actos administrativos permiten afirmar que: (i) las observaciones realizadas a la decisión manual (161 actos administrativos) señalan que el 13.7% de los actos administrativos devueltos presentan un evento de calidad relacionado de manera directa con falta de motivación jurídica, incluyendo en este punto actos administrativos emitidos bajo los criterios jurídicos vigentes en Colpensiones, que con ocasión de la observación de la PGN se encuentran en revisión; y que el 86.3% restante está relacionado con falta de motivación jurídica por aspectos operativos y/o de oportunidad que actualmente están en proceso de optimización; (ii) que el programa de calidad y formación que se adelanta actualmente en Colpensiones incluye los elementos de análisis y la retroalimentación permanente que se tiene con los diferentes órganos de control, de manera que la elaboración de actos administrativos pensionales del año 2014 se están realizando bajo los resultados de ésta iniciativa.

⁸⁵ Se entiende por razones operativas aquellas relacionadas con los procesos internos de Colpensiones, que afectan el proceso de decisión pensional. Por ejemplo inconsistencias en la historia laboral, entre otras.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la calidad del acto administrativo es una problemática dinámica que exige una capacidad importante de adaptación a las circunstancias y, en este sentido, si bien pueden presentarse eventos de calidad en el año 2014, estos se diferencian de los presentados en el año 2013 básicamente en su consistencia, es decir, en que los emitidos en el año 2014 presentan un esquema de motivación más robusto que pretende claridad e integralidad de la decisión de fondo.

b. Análisis de calidad en los actos administrativos

Objetivos

- Medir la calidad de los actos administrativos.
- Determinar y analizar las causas que afectan la calidad de los actos administrativos y retroalimentar a las diferentes áreas de la entidad para definir las acciones de mejora.

Acciones específica

La acción de análisis de actos administrativos consiste en implementar un sistema de medición y de análisis de la decisión pensional bajo los parámetros de calidad que debe reunir un acto administrativo, según las medidas establecidas en el IP8⁸⁶ y conforme los requisitos mínimos para cada riesgo pensional contenidos en la Circular interna 09 del 30 de abril de 2014.

La metodología diseñada para lograr esta medición se resume en los siguientes puntos:

- i. La Gerencia de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica toma una muestra representativa y segmentada por riesgo de los actos administrativos firmados y que no han sido objeto de notificación personal.
- ii. Los analistas de calidad que pertenecen a la Gerencia de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica, realizan la revisión de los actos administrativos y su adecuación a los parámetros de calidad, determinando si el producto está o no conforme.
- iii. En caso que el analista determine que el acto administrativo de decisión prestacional no se encuentra conforme, será reportado a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones para efectos que se adelanten, a través del analista que sustanció el caso, los ajustes y modificaciones pertinentes.
- iv. En el evento que el analista compruebe que el proyecto se encuentra conforme, reportará el asunto ante la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones para efectos que se surta el trámite de notificación del acto administrativo definitivo a través de la Vicepresidencia de Servicio al Ciudadano.
- v. De acuerdo con los resultados obtenidos de los pasos anteriores, se realizará un análisis del nivel de calidad obtenido procurando establecer las causas que afectan la calidad de los

⁸⁶ Ver IP8, sección 4.3, páginas 73 y ss.

actos administrativos, para que éstas puedan ser revisadas y retroalimentadas a las diferentes áreas de la entidad buscando mejorar el proceso.

Cabe decir que el análisis de la muestra representativa y segmentada será una condición permanente del presente ejercicio, por tanto los actos administrativos seleccionados serán revisados en un lapso no mayor a un día, con ello si el acto administrativo no tiene problemas de calidad procederá a ser notificado, mientras que si se encuentra alguna inconsistencia inmediatamente volverá a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones para su revisión.

Resultados

Si bien es cierto que esta acción se encuentran en proceso ajuste y adaptación institucional, por lo cual a la fecha no se ha realizado ningún análisis de calidad en los términos acá expuestos, es preciso señalar que puede tomarse como un primer ejercicio de análisis lo realizado durante el mes de julio, frente a las devoluciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación a través de la Mesas Técnicas constituidas entre ese órgano de control y Colpensiones; tales resultados fueron expuestos en la acción precedente.

Anexos

Anexo 1. Medición de la gestión de la calidad de las decisiones de Reconocimiento de Colpensiones

En este anexo se presentan los principales resultados de la medición de la gestión de calidad en el proceso de decisiones pensionales.

Cuadro 1. En la entrada

| Aspecto de desarrollo | Medición | abr-14 | may-14 | jun-14 | jul-14 |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|--------|--------|
| Automatización de la información allegada. | Solicitudes de reconocimiento con condiciones de proceso automático que se deciden manualmente. | 2.011 | 6.399 | 10.586 | 4.824 |
| Disponibilidad de información. | % Solicitudes de reconocimiento con disponibilidad de información unificada (acumulado). | No aplica | 55.6%* | 85.18% | 98,06% |
| Historia laboral. | Decisiones de reconocimiento que requirieron corrección de historia laboral. | 33.989 | 48.669 | 45.825 | 31.625 |

*Dato acumulado a 31 de mayo de 2014.

Cuadro 2. En la decisión

| Aspecto de desarrollo | Medición | abr-14 | may-14 | jun-14 | jul-14 |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|--------|--------|
| Validación en la decisión. Procesamiento automático. | Solicitudes de reliquidación con condiciones de proceso automático que se deciden manualmente (Filtro 1). | 2.237 | 5.534 | 3.781 | 3.348 |
| | Solicitudes de reliquidación cargadas al sistema que se envían para proceso manual. (Filtro 2). | 190 | 632 | 923 | 2.025 |
| Trámites internos. | % de decisiones de reconocimiento con trámite interno. | No aplica | 11.80% | 14.70% | 30.30% |
| | % de decisiones de reconocimiento con trámite interno de historia laboral. | No aplica | 5.00% | 6.14% | 12.00% |
| Grupo de calidad. | % de decisiones de reconocimiento que superan montos institucionales establecidos devueltas. | 14.36% | 30.94% | 38.14% | 19.22% |
| Legalidad. | % de proyectos de resolución de reconocimiento pensional devueltos. | 24.41% | 26.28% | 19.70% | 27.14% |

Cuadro 3. En la salida

| Aspecto de desarrollo | Medición | abr-14 | may-14 | jun-14 | jul-14 |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Grupo de re-procesos. | % de solicitudes de reconocimiento reprocesadas. | 1.50% | 2.00% | 3.20% | 3.60% |
| Conciliación de nómina y reconocimiento. | % de actos administrativos no conciliados en la nómina reprocesado para su conciliación. | 0.17% | 0.52% | 0.33% | 0.15% |

Cuadro 4. Acciones complementarias

| Aspecto de desarrollo | Medición | abr-14 | may-14 | jun-14 | jul-14 |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------|-----------|
| Mesa de servicio. | Solicitudes procesadas en mesa de servicio con respuesta de fondo de Colpensiones (acumulado). | No disponible | 464 | 682 | 1.212 |
| | Solicitudes de reconocimiento procesadas en mesa de servicio con respuesta de fondo de la Gerencia Nacional de Reconocimiento (acumulado). | No disponible | 107 | 111 | 356 |
| Capacitación. | Analistas capacitados en régimen de prima media. | No disponible | 674* | 645 | 216 |
| | Abogados externos capacitados en régimen de prima media. | No disponible | 115* | 100 | 62 |
| | Capacitaciones en régimen de prima media realizadas. | No disponible | 17* | 15 | 4 |
| | Funcionarios de servicio al ciudadano actualizados en trámites y servicios institucionales. | No aplica | 1.342** | 2.345*** | 1.345**** |

*Dato acumulado de 2 diciembre de 2013 a 31 de mayo de 2014.

**Dato acumulado de 2 enero a 31 de marzo de 2014.

***Dato acumulado de 1 abril a 30 de junio de 2014.

****Dato correspondiente a julio de 2014.