

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

121000

Doctor
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión
Corte Constitucional
Calle 12 No. 7 – 65
Bogotá, D.C.



Superintendencia Financiera de Colombia
Fecha: 12/11/2014 05:57 PM
Radicación 2014099031-002-000
Sec. Día: 1410
Trámite: 2-CORRESPONDENCIA SUPER
Tipo Doc: 39-RESPUESTA FINAL E
Aplica A: -
Reasente: 121000 Dirección de Ahorro In
Destinatario: CORTE CONSTITUC CORTE CON
Carro: Ent: Caja: Pos: 18/11/2014
Anexos: No Salida
Folios: 6
Encadenado: NO
Solicitud:
Teléfono: 694 02 00

Referencia: 2014099031-000
2 Correspondencia Superintendente
39 Respuesta final
Sin Anexos

Honorable Magistrado:

De manera atenta nos referimos al informe especial presentado por Colpensiones ante esa Corporación, cuya copia fue radicada en esta Superintendencia el 28 de octubre de 2014 con el número señalado al rubro, en cumplimiento al numeral 119 del Auto 259 de 2014 expedido por la Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión.

Con base en el citado informe, esta Superintendencia procede a atender lo solicitado por la Honorable Corte Constitucional en el numeral 120 del referido Auto 259, que dispone lo siguiente:

“120. Copia del escrito se radicará ante (...) y la Superintendencia Financiera de Colombia, para que dentro de los diez días siguientes al recibo del documento conceptúen a la Corte sobre la superación o persistencia de las fallas relativas a la calidad de los actos administrativos y el cumplimiento de los fallos judiciales. En el evento de advertir la persistencia grave de problemas de calidad de los actos administrativos y de incumplimiento de los fallos judiciales, los órganos de control y supervisión, atendiendo a su criterio, recomendarán a esta Sala mantener o levantar la suspensión de sanciones por desacato contenida en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia y efectuarán las demás observaciones que estimen pertinentes.”

A continuación se presentan los siguientes comentarios:

1. Calidad de los actos administrativos

En cuanto a la calidad de los actos administrativos detectados por este organismo de control y vigilancia, Colpensiones señala en el informe especial que entre mayo y



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 2

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

octubre del presente año se ha solicitado información de diez (10) casos, de los cuales identificaron que cinco (5) corresponden a problemas de calidad y los cinco (5) restantes se refieren a problemas en los procesos de apoyo que influyen en la emisión y la calidad de los mismos, los cuales han contribuido a la implementación de medidas que minimizan la generación de tales inconsistencias.

Al respecto, es preciso advertir que esta Superintendencia en procesos de inspección llevados a cabo en Colpensiones desde el 2012 ha venido detectando algunas inconsistencias que tienen efectos en la calidad de los actos administrativos, dentro de los cuales se pueden relacionar las siguientes:

- a. Desconocimiento de la liquidación y reconocimiento del retroactivo a que tienen derecho algunos pensionados.
- b. Negación de algunas prestaciones por no tener en cuenta la totalidad de las semanas efectivamente cotizadas.
- c. Actos administrativos que resuelven una petición que no tiene relación con lo solicitado por el peticionario.
- d. Negación de pensión de vejez a mujeres por registrar en el liquidador automático el género errado.
- e. Expedición de más de una resolución decidiendo una misma prestación, con una negándola y con otra concediéndola.
- f. Negación de solicitudes de pensión de vejez a afiliados trasladados del régimen de ahorro individual a Colpensiones, sin que se les otorgara la posibilidad de efectuar el pago de la diferencia entre lo ahorrado en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el monto total del aporte correspondiente si hubiere permanecido en el régimen de prima media, con el fin de recuperar el régimen de transición.

Frente a las anteriores inconsistencias, Colpensiones ha adoptado algunas medidas tendientes a subsanarlas, tal como se indica a continuación:

- a. El liquidador automático no reconocía el retroactivo de algunos pensionados que tenían derecho al mismo. En el caso de los independientes porque los tomaba con tipo de vinculación dependiente y al no tener novedad de retiro les negaba el retroactivo y, en el caso de los dependientes, porque el liquidador los cargaba como afiliados activos, desconociendo la novedad de retiro y, por lo tanto, tampoco le reconocía el retroactivo. Por lo anterior, Colpensiones informó que con el proveedor (Cromasoft) procedió a realizar una validación de todas las plantillas de cada prestación a fin de ajustarlas y superar los inconvenientes que se presentaban con el tipo de vinculación para los afiliados dependientes e independientes.
- b. Frente a la decisión de prestaciones sin tener en cuenta las semanas efectivamente cotizadas en toda la vida laboral, debido a que en las bases de datos con las cuales

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 3

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

se tomó la decisión no se habían imputado todos los pagos efectuados por los empleadores, se pudo evidenciar que algunas historias laborales no estaban siendo verificadas y corregidas antes de ser entregadas como insumo para la decisión de las solicitudes de prestaciones económicas, razón por la que en algunos casos se niega la prestación.

Colpensiones en el informe especial rendido a la Honorable Corte Constitucional señala que a partir de marzo de 2014 generó un proceso masivo de actualización de historias laborales para el proceso de reconocimiento e inició la implementación de un procedimiento en el área de reconocimiento que consiste en que el analista debe consultar, en primer lugar, la historia laboral en la página web y posteriormente cargarla en el liquidador de prestaciones económicas. Si este proceso origina diferencia en el número de semanas, el analista hace un requerimiento a la Gerencia Nacional de Operaciones, la cual procede a realizar sus análisis y ajustes a fin corregir la diferencia presentada.

Sobre el particular, este organismo de control y vigilancia con ocasión del análisis y evaluación de algunos casos ha observado la implementación de tales medidas.

- c. En cuanto a los actos administrativos emitidos por Colpensiones en los que se resuelve una prestación no solicitada (solicitud de *“devolución de aportes”* y *“reconocimiento de retroactivo”* y en la resolución se señala: *“negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez”* y *“negar la reliquidación de una pensión de vejez”*, respectivamente), Colpensiones ha implementado herramientas tales como circulares internas, memorandos y correos electrónicos mediante las cuales ha establecido criterios jurídicos básicos para el reconocimiento de algunas prestaciones económicas y lineamientos para la sustanciación de las decisiones pensionales. Así mismo, ha efectuado capacitaciones en sustanciación de actos administrativos e implementación de un modelo de evaluación al comienzo de las sesiones de capacitación para saber el nivel de conocimiento de los analistas y otro a la salida de la misma para verificar qué tanto se asimilaron los conocimientos dados, e impartió y socializó instrucciones para que exista uniformidad y claridad en la radicación y atención de las solicitudes de reconocimiento y pago de retroactivos, con miras a mejorar la calidad.
- d. Para evitar que el liquidador automático negara la pensión de vejez a algunas mujeres que cumplieran con los requisitos de edad y semanas cotizadas por error en el cargue del género y la emisión el mismo día de 2 y 3 resoluciones decidiendo una misma prestación, Colpensiones manifestó haber realizado la validación de género de acuerdo con los rangos de cédula establecidos por la Registraduría Nacional y reprocesó los casos en los cuales el liquidador automático decidió la prestación con género errado. Así mismo, indicó haber implementado una pre-validación, antes de

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 4

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

que el caso llegue al liquidador, y se analice para que el sistema realice una consulta al interior del mismo aplicativo para verificar si existe un caso con el mismo radicado, tipo de documento y número de documento que aún no ha sido analizado, si esto se cumple no deja ingresar el caso al liquidador, evitando que el sistema genere más casos repetidos y varias resoluciones con el mismo radicado.

- e. En cuanto a la negación de pensión de vejez a afiliados trasladados del régimen de ahorro individual a Colpensiones, sin que se les otorgara la posibilidad de efectuar el pago de la diferencia entre lo ahorrado en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el monto total del aporte correspondiente si hubiere permanecido en el régimen de prima media para recuperar el régimen de transición, Colpensiones informó que para solucionar esta problemática dentro de las jornadas de capacitación reportadas, incluyó dentro del temario un punto específico sobre el procedimiento que se debe tener en cuenta en el momento de definir una prestación, para efectos de analizar la viabilidad de recuperación de régimen de transición, y si es del caso la procedencia del cobro del cálculo de rentabilidad.

Igualmente, a la fecha Colpensiones se encuentra evaluando 1.351 casos con el fin de establecer cuáles de ellos se deben reprocesar. La administradora tiene previsto informar los resultados finales en los meses de enero y febrero de 2015.

Adicionalmente, se observa en el informe especial presentado por Colpensiones a la Honorable Corte Constitucional la mención de algunas medidas que se encuentran en proceso de implementación y otras que adoptarán en el futuro, las cuales coadyuvarán a la mejora la calidad de los actos administrativos (modificación de firma de resoluciones, auditoría preventiva y correctiva, plan piloto para atender tutelas, desarrollos tecnológicos de algunos subprocesos y reestructuración).

2. Calidad de la historia laboral

Existen algunas dificultades relacionadas con la completitud de la historia laboral que inciden en la calidad de los actos administrativos, las cuales en algunos casos no dependen directamente de Colpensiones, como por ejemplo la inexistencia de la historia laboral de servidores públicos.

Esta Superintendencia dentro de los diferentes procesos de inspección llevados a cabo a la referida administradora, ha advertido la existencia de algunas inconsistencias en las historias laborales que sirven de base para el reconocimiento de prestaciones económicas, las cuales inciden en la calidad de los actos administrativos en razón a que la historia laboral no refleja el total de semanas efectivamente cotizadas por los afiliados, tal como se evidencia a continuación:

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 5

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

a. Existencia para un mismo mes de novedades por licencia no remunerada y por retiro (período 1967-1994).

Colpensiones en el informe especial radicado en la Honorable Corte Constitucional el 27 de octubre de 2014, informó que en marzo 30 de 2015 estará en producción el software para corrección automática de esta inconsistencia, no obstante indica que no tiene forma de efectuar masivamente la corrección de las inconsistencias provocadas por esas causales.

La fecha de entrada en producción del software para corrección de este tipo de inconsistencias concuerda con la información entregada a esta Superintendencia el 17 de septiembre de 2014, sin embargo, Colpensiones no ha entregado el plan de trabajo en el que se detalle cada una de las actividades, los responsables y la fecha inicial y final para desarrollarlas, incluyendo la fecha en que culminará la corrección de esta inconsistencia, razón por la que se le reiteró dicha solicitud.

b. Algunos periodos cotizados en las AFPs (traslados y no vinculados)

Respecto de las situaciones relacionadas con períodos cotizados por afiliados a las AFPs, a continuación se presentan los avances presentados en los planes que se vienen adelantando para su regularización:

- i) Al 17 de septiembre del año en curso, de 290.573 afiliados trasladados de las AFPs a Colpensiones, se encontraban pendientes por depurar la historia laboral de 87.440 afiliados. De acuerdo con el plan de trabajo presentado ante la Superintendencia por dicha administradora, esta labor se culminará el 15 de diciembre de 2014.
- ii) De 67.884 historias laborales de afiliados pendientes de trasladar por las AFPs a Colpensiones, al 4 de noviembre del año en curso quedan pendientes 38.415. De acuerdo con los planes de trabajo presentados por las AFPs, este proceso culminará el 31 de diciembre de 2014.
- iii) De 99.066 historias laborales devueltas por Colpensiones a las AFPs por errores detectados en el proceso de validación, al 31 de octubre de 2014 (fecha programada para concluir dichas correcciones), se habían corregido 97.907, es decir el 99%.

c. Algunos afiliados que se encontraban activos al 31 de diciembre de 1994 y no presentaban novedad "cambio de sistema" definida por el entonces Instituto de Seguros Sociales, no se le tienen en cuenta en la historia laboral las semanas cotizadas durante el período 1967-1994.

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 6

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

Colpensiones en el informe especial radicado en la Honorable Corte el 27 de octubre de 2014, informó la incapacidad para ejecutar un proceso masivo de corrección. Igualmente, el 10 de noviembre de 2014 informó a esta Superintendencia en respuesta a la solicitud realizada sobre la cantidad de casos que se encuentran en esta situación y de un plan de trabajo para solucionarlas, lo siguiente:

“Existen 85.659 afiliados con la casuística activos los cuales no tienen la marcación ‘cambio de sistema’, (...).”

“(...).

Existen 5.532.657 afiliados con la casuística de inactivos sin la marcación de “cambio de sistema” (...).

Además, informó que *“Es de aclarar que para lograr establecer tal estado, no hay otra alternativa que revisar de forma manual en los soportes físicos (microfichas, libros de pago), si cada afiliado se encontraba activo y cotizando con su empleador, sin registrar una novedad de retiro; por lo que este no se puede ajustar de manera automática, marcando el estado de Cambio de Sistema, ya que para el ajuste de este tipo de inconsistencias la información requerida no se encuentra registrada sobre las bases de datos, y resulta indispensable consultar manualmente, como se ha venido haciendo.”* Subraya fuera de texto.

Como quiera que Colpensiones con la citada comunicación no remitió el plan de trabajo para subsanar dicha inconsistencia, esta Superintendencia reiteró la solicitud del mismo.

d. Falta de novedades de ingreso, de cambio de salario o de retiro que no permiten la totalización de semanas de un periodo determinado (1967-1994).

En el referido informe especial radicado en la Honorable Corte, Colpensiones informó que se encuentra analizando la magnitud de esta inconsistencia y estima que finalizará dicho análisis el 31 de octubre de 2014.

El 10 de noviembre del presente año, Colpensiones informó a esta Superintendencia lo siguiente:

“(...).

“Existen en la tabla de novedad laboral 2.636.939 registros con código de depuración igual a 1, los cuales 2.060.904 son afiliados únicos, dichos registros se clasifican por novedad de la siguiente manera.

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 7

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

Novedad de ingreso	685,608
Novedad Cambio de salario	1,291,372
Novedad de Licencia	273
Novedad de Retiro	659,686
Total	2.636.939

"(...)

"Así mismo, nuevamente resaltamos la premisa que este tipo de inconsistencias que hoy presenta el sistema, deben ser resueltas de manera manual por parte de los analistas de corrección de historia laboral, y hacen parte de la función que hoy se viene adelantando en el proceso de atención de los requerimientos que a diario realizan los ciudadanos de manera expresa, para la atención preventiva del proceso de Reconocimiento Pensional, Beps, requerimientos jurídicos (Tutelas, desacatos, sanciones y demandas, pqr's etc.)

"Por lo anterior y dadas las características del recurso humano con que hoy cuenta el área de historia laboral se seguirán atendiendo a demanda." Subraya fuera de texto

En consideración a lo anterior, esta Superintendencia reiteró a Colpensiones la necesidad de elaborar y desarrollar un plan de trabajo para dar solución definitiva a esta problemática y no esperar que se resuelva por demanda, plan que será objeto de evaluación y seguimiento, una vez sea recibido.

e. Falta de correlación de novedades registradas en la tabla "Novedad No Correlacionada".

Colpensiones en el informe especial radicado en la Honorable Corte Constitucional el 27 de octubre de 2014, señaló que estima que el 31 de diciembre de 2014 culminará la migración masiva de novedades no correlacionadas a la historia laboral, fecha que concuerda con la informada en comunicación del 17 de octubre de 2014 a esta Superintendencia.

No obstante lo anterior, Colpensiones advierte que las inconsistencias de información que tienen esas novedades (ausencia de nombres completos, ausencia de tipos y/o números de identificación, entre otras) hacen que sólo un pequeño número pueda ser cargado masivamente a las historias laborales. Así, la carga a las historias laborales de las novedades restantes solo podrá ser efectuada a demanda, es decir, por solicitud de corrección de inconsistencias de historia laboral de los afiliados, quienes deben

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 8

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

suministrar la información mínima requerida para establecer la pertenencia de dichas novedades laborales.

Esta Superintendencia estará atenta a los resultados arrojados por el proceso de migración mencionado por Colpensiones.

f. Periodos cotizados de afiliados sin afiliación (convalidados) o sin relación laboral.

Tal como lo manifestó Colpensiones en el informe especial entregado a la Honorable Corte, existe un plan de trabajo definido entre Colpensiones y Asofondos desde julio de 2014 con el fin de crear las afiliaciones de 686.380 ciudadanos.

Del seguimiento realizado por esta Superintendencia a este tema, se ha determinado que a la fecha 138.624 trabajadores sí contaban con afiliación a Colpensiones y que 216.137, por no tener aportes en las AFPs, Colpensiones les creará la afiliación en cabeza del empleador, actividad que está prevista realizarse a partir del mes noviembre del presente año.

Así mismo, se pudo evidenciar que también existen 331.619 afiliados que tienen aportes en Colpensiones y en las AFPs, sobre los que se acordó un plan de trabajo para aplicar las reglas de definición con las que se establece la administradora que debe crear la afiliación en cabeza del empleador y regularizar las historias laborales de estos afiliados.

Con relación a los períodos cotizados sin relación laboral, Colpensiones informó a la Honorable Corte Constitucional que estima finalizar este proceso el 31 de enero de 2015. Al respecto, esta Superintendencia estará atenta al cumplimiento de dicho compromiso.

Cabe anotar que el 10 de noviembre de 2014, Colpensiones sobre la corrección de los períodos cotizados sin relación laboral informó a esta Superintendencia que del 1.614.950 afiliados que presentan esta inconsistencia, han corregido 760.000 y de estos han actualizado la historia laboral de 130.000.

3. Cumplimiento fallos judiciales

Identificadas las circunstancias que afectan el procedimiento de cumplimiento de sentencias o fallos judiciales, esta Superintendencia considera oportuno anotar en relación con las medidas ordenadas por la honorable Corte Constitucional y con las acciones adoptadas por Colpensiones en cumplimiento de las mismas, lo siguiente:

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 9

Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

Séptima Medida, *“Flexibilizar y agilizar intensamente el cumplimiento de fallos judiciales ordinarios y contencioso administrativos”* y Novena Medida, *“Iniciar de oficio el trámite de cumplimiento de fallos judiciales que condenaron al ISS o a Colpensiones al pago de una prestación económica tan pronto quede en firme la providencia, incluso si su acatamiento no ha sido objeto de acción de tutela o proceso ejecutivo”*.

Las acciones que señala haber implementado la Administradora, a juicio de esta Superintendencia pueden ser complementadas con la adopción de acciones adicionales tales como *i)* la implementación de sistemas de información que le permitan a la entidad administrar los datos relacionados con los procesos jurídicos en los que es parte, *ii)* el incremento de personal y el diseño de nuevas herramientas de control que faciliten a Colpensiones administrar la información en aras de actuar oportunamente en la atención de fallos o sentencias judiciales.

Así mismo, en relación con las observaciones que este Órgano de Control esgrimió en el oficio 2014082165-005 del 17 de octubre de 2014 respecto al procedimiento de alistamiento de sentencias judiciales, el cual a juicio de este órgano de control es relevante frente al proceso de reconocimiento de prestaciones económicas en cumplimiento de fallos judiciales, se trasladaron a la administradora con el fin de implementar las medidas correctivas a que haya lugar.

Respecto de las barreras que ha identificado la Administradora para dar cumplimiento a las medidas ordenadas por la Honorable Corte Constitucional, encuentra este órgano de control que las mismas se pueden exacerbar por la falta de recurso humano y tecnológico, específicamente en dependencias tales como la Gerencia Nacional de Defensa Judicial, área que a pesar de sus logros enunciados por la administradora, puede ver afectada su gestión por tales circunstancias.

En este punto, debe resaltarse que las debilidades en el recurso humano y en las herramientas tecnológicas, también dificultan las actividades de control de la gestión del personal externo de la entidad que atiende los procesos jurídicos en los que hace parte Colpensiones, lo cual a juicio de éste órgano de control, constituye un riesgo que merecería una atención especial y oportuna por parte de la entidad.

4. Conclusión

Teniendo en cuenta los hechos descritos anteriormente, se puede concluir que Colpensiones ha destinado gran parte de sus recursos humanos y tecnológicos a superar las fallas relativas a la calidad de los actos administrativos y las historias laborales, logrando subsanar algunas de ellas, razón por la que se considera

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Hoja No. 10


Comunicación dirigida al Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente
Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional

conveniente mantener la suspensión de sanciones por desacato contenida en el numeral primero de la parte resolutive del auto 259 de 2014.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que aún persisten algunas inconsistencias que, como lo señala Colpensiones, se encuentran en proceso de corrección, razón por la que esta Superintendencia continuará haciendo seguimiento a los planes de acción remitidos por dicha administradora, al cumplimiento de las instrucciones impartidas por este organismo de supervisión y control y a las gestiones adelantadas para normalizar su operación, con el fin último de prestar un adecuado servicio a los usuarios y lograr la confianza del público en el régimen de prima media con prestación definida.

Cordialmente,


GERARDO HERNÁNDEZ CORREA
Superintendente Financiero de Colombia

 Superintendencia
Financiera de Colombia
Grupo de Correspondencia

DOCUMENTO ORIGINAL

RETIRADO POR:

