

11 6 JUN 2014

10000  2473

INSTITUTO DE SEGUROS
SOCIALES EN LIQUIDACION

11 JUN 16 A 11:04

0458831

Honorable Magistrado
Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente Sala Novena de Revisión de Tutelas
Honorable Corte Constitucional
E. S. D.

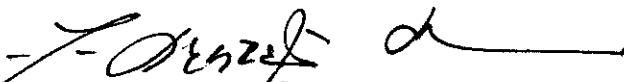
REF.: Respuesta al Auto 113 del 25 de abril de 2014, proferido por la Honorable Corte Constitucional.

H. Magistrado Vargas Silva:

Por medio de la presente, me permito remitir a usted, en su calidad de integrante de la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la H. Corte Constitucional, copia de la respuesta dada por el ISS en Liquidación al Auto del 113 del 25 de abril de 2014, proferido por la Honorable Corte Constitucional.

Sin otro particular, me suscribo de usted,

Atentamente



FELIPE NEGRET MOSQUERA

Apoderado General

FIDUPREVISORA S.A. Liquidador- ISS en Liquidación

Anexo: Lo anunciado
cc. Defensoría del Pueblo
Procuraduría General de la Nación
COLPENSIONES



011700

INFORME ESPECIAL

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION

Autos 088 y 113 de 2014

Sesión Técnica Informal Seguimiento a los Autos 110, 202 y 320 de 2013

Junio 16 de 2014



INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el numeral 11 de la parte motiva del Auto 113 del 25 de Abril de 2014, como Apoderado del ISS en Liquidación, me permito presentar ante la Sala Novena de Revisión el Informe Especial de que tratan los numerales 4 y 5 de los considerandos de dicha providencia.

Los lineamientos para la elaboración del presente informe especial, fueron fijados en el numeral 4 del Auto 113 de 2014, el cual señala:

“4. Igualmente, la Corte le ordenará al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y a la administradora Colombiana de pensiones Colpensiones, que elaboren un informe especial en el que sinteticen las principales fallencias que han identificado a lo largo del proceso de transición del administrador del régimen de prima media con prestación definida en lo que sea de su conocimiento. En particular, deberán referirse (i) al escenario que por varios años presentó el ISS en los aspectos a la custodia de los expedientes, la completitud y actualización de las historias laborales, el cobro de los aportes pensionales en mora, el desconocimiento de los tiempos legales de respuesta de las solicitudes prestacionales, la existencia de la infraestructura, tecnología y personal adecuado para atender la demanda de los afiliados, el respeto por los derechos de los usuarios, el acatamiento a los precedentes judiciales de las Altas Cortes y la inexistencia de un inventario consolidado de las solicitudes pendientes de respuesta al momento de la liquidación. Las entidades deberán incluir asuntos paradigmáticos que ilustren las principales fallas del ISS y los casos de mayor mora de las peticiones y pago de las prestaciones y; (ii) las dificultades encontradas en el trámite

de empalme y transición entre el ISSL y Colpensiones, y los problemas observados en la remisión de expedientes pensionales.”(sic)

Así mismo, el numeral 5° de la parte motiva de dicha providencia ordena:

“5. El ISSL y Colpensiones deberán observar las pautas indicadas en el párrafo tercero de esa providencia y efectuar recomendaciones que estimen pertinentes. En su informe Colpensiones debe contrastar las fallas del ISS con las correcciones efectuadas por la nueva administradora del régimen de prima media para superarlas, y señalar aquellas que persistan.”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Como es de conocimiento de la Honorable Corte Constitucional, la situación de caos institucional y el problema estructural que arrastró por varias décadas el Instituto de Seguros Sociales, impidieron que cumpliera su función misional y constitucional, de debida atención a las solicitudes de prestaciones económicas de sus afiliados y pensionados, generando cargas públicas y contingencias fiscales para la Nación, ante lo cual el Gobierno Nacional ordenó su supresión y liquidación, acorde con lo señalado en la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010.

Como se recordará, con esta Ley, el Congreso de la República buscó la reinstitucionalidad y eficacia del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y para ello, resolvió crear la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES y la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribución Parafiscal de la Protección Social, UGPP, ordenando a su vez, la

liquidación del Instituto de Seguros Sociales y de la Caja de Previsión Social, CAJANAL, EICE.

Es por esto que en el momento de la supresión y liquidación del ISS, Decreto 2013 de Septiembre 28 de 2012, entró igualmente en operación COLPENSIONES como Administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Artículo 38 del citado Decreto, dispuso la entrega de los archivos del Instituto de los Seguros Sociales en Liquidación a COLPENSIONES, mediante inventarios elaborados por cada seccional, de acuerdo con los lineamientos del Archivo General de la Nación. Además, para estos efectos, creó un Comité de Archivo, conformado por funcionarios del Nivel Directivo del ISSL, COLPENSIONES y el Archivo General de la Nación, cuya responsabilidad es fijar los aspectos técnicos específicos de la entrega de los archivos.

El decreto de liquidación ordenó al ISSL adelantar el Proceso Liquidatorio bajo su marco, así como del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y realizar la entrega de los archivos misionales y otras series documentales a COLPENSIONES; sin embargo, como lo he venido manifestando en los respectivos informes relacionados con la Transición ISS-COLPENSIONES, para dar cumplimiento a lo ordenado por los Autos 110, 202 y 320 de 2013, el ISSL ha enfrentado en este empalme y transición una serie de dificultades heredadas, inicialmente, de la incertidumbre ante el volumen de la represa de solicitudes de prestaciones económicas no atendidas por el ISS, y dificultades en la entrega de los expedientes pensionales requeridos por COLPENSIONES para atender dicha represa. Gracias a los lineamientos dados por la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la H. Corte Constitucional, a los

esfuerzos del Gobierno Nacional y a la gestión del equipo humano comprometido del ISSL que me acompaña en este reto, se ha logrado estabilizar el número de solicitudes prestacionales por cédula de causante o afiliado afectadas por la represa y además, dar apoyo a COLPENSIONES ante la enorme responsabilidad social que encierra este problema, con la cual seguimos comprometidos y atentos a dar la prioridad respectiva, de acuerdo con las órdenes impartidas en los Autos 110, 202 y 320 de 2013.

Como lo señalé en el informe de pruebas del 18 de Marzo de 2014, en respuesta a la comunicación del 11 de Marzo del mismo año y emanada de ese Alto Tribunal Constitucional, *“en desarrollo de la toma de posesión para liquidar, el responsable saliente del Instituto de Seguros Sociales no entregó al Liquidador un inventario físico de expedientes pensionales, que armonizara perfectamente con las bases de datos recibidas y del archivo documental físico de los mismos, razón por la cual correspondió al Liquidador, adelantar las gestiones y actividades necesarias para la elaboración del referido inventario de expedientes pensionales y cuyo plan de acción fue dado a conocer a esa H.Sala”*.

Frente a la situación encontrada por el ISSL y sobre el marco de referencia del Auto 113 emanado de la Honorable Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión de Tutelas, me permito realizar una síntesis, en primer lugar, referente al escenario que por varios años presentó el ISS en los aspectos que solicita el mencionado Auto, sobre las siguientes tres fuentes de información señaladas seguidamente.

La **primera**, relacionada con la memoria institucional que aún permanece por la continuidad de algunos de sus funcionarios en la Entidad; la **segunda** tomada del informe de Gestión de la Presidente del ISS de fecha Septiembre de

2012, y la **tercera**, la encontrada y observada por el suscrito y su equipo de trabajo al adelantar las actividades relacionadas con las entregas de los expedientes pensionales y otras series documentales misionales a COLPENSIONES y la derivada del plan de centralización de los expedientes pensionales como paso fundamental para elaborar el inventario definitivo, objetivo del plan de acción presentado en Octubre 10 de 2013 a la H. Sala Novena de Revisión, de acuerdo con lo requerido por el Auto 202 de 2013.

1. Custodia de los expedientes del ISS:

Teniendo en cuenta la obligación señalada en el Decreto 2013 de 2012 sobre el traslado de la totalidad de los archivos misionales del ISSL a COLPENSIONES y a las órdenes impartidas en el Auto 202 de 2013 emanado de la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, sobre la elaboración del Inventario de expedientes definitivo del ISSL, una de las primeras preocupaciones del suscrito como Apoderado Liquidador del ISSL, fue la de hacer un diagnóstico previo sobre la situación real de la custodia de los expedientes misionales del ISSL, en las diferentes seccionales en que operaba el ISS, como un paso previo para hacer los ajustes y correcciones necesarias antes de proceder con la centralización de los archivos misionales en la ciudad de Bogotá, para así poder elaborar y poder conocer el inventario definitivo de expedientes pensionales y otras series documentales, dado el problema estructural y caos institucional que venía presentando el ISS, hechos que generaron incertidumbre en cuanto a al estado, conservación y seguridad de los documentos misionales relacionados con los expedientes pensionales.

Esta situación inicial, se enmarca en lo que el numeral 22 del Auto 182 denomina: ***“El estado inicial de la cuestión”***.

Adicionalmente, en lo relacionado con la custodia de los expedientes misionales, se planteó como objetivo general, identificar la realidad del estado de la administración y custodia de los mencionados documentos y se adoptaron entre otras estrategias, la de aprovechar el conocimiento y la experiencia del recurso humano existente y la aplicación de los protocolos aprobados por las dos Entidades y avalados por el Archivo General de la Nación. En consecuencia, la primera tarea consistió en realizar un alistamiento de los archivos misionales directamente por personal del ISSL en cada una de las seccionales y terceros encargados de la custodia, para que fueran trasladados hacia Bogotá, como parte del plan de acción de la centralización, eje fundamental del objetivo general de realizar un inventario definitivo sobre el universo de los expedientes de prestaciones económicas.

Además, como se informó en el plan de acción complementario presentado a la Sala Novena de Revisión de la H. Corte el 10 de Octubre de 2013, se presupuestaron importantes recursos destinados a este plan de centralización e inventario definitivo de los expedientes misionales que superaron los \$15.000 millones.

Por lo tanto, para efectos de este Informe Especial, solo haré referencia a la situación encontrada en el momento en que se decretó la supresión y liquidación del ISS y durante la ejecución de dicho proceso en lo relacionado con la custodia y administración de expedientes, pues su estado permitió inferir la situación que por muchos años prevaleció en el ISS. Veamos algunas fotografías que demuestran esta afirmación:



En el momento de la toma de posesión para liquidar, se observó que los expedientes pensionales se encontraban físicamente en veintiocho (28) seccionales del país, los cuales eran trasladados a los centros de decisión de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle; archivos que se encontraban bajo la custodia y administración de la Firma Manejo Técnico de Información Thomas MTI.

Observado el estado de los expedientes pensionales de cada una de las seccionales, se estableció lo siguiente:

- i. Los expedientes se encontraron en su estado natural. Ante lo dispuesto tanto por el Decreto de Liquidación del ISS como los protocolos aprobados entre COLPENSIONES y el ISS avalados por el AGN, estos expedientes no se pueden intervenir por parte del proceso liquidatorio y deben entregarse a la nueva Administradora de Pensiones en su **estado natural**
- ii. Expedientes muy antiguos
- iii. Expedientes no unificados en una sola seccional
- iv. Expedientes sin determinar su completitud
- v. Expedientes decididos o concluidos
- vi. Inexactitud entre las bases de datos y los documentos físicos
- vii. No se evidenció una organización previa de los expedientes de prestaciones económicas y series documentales para entrega al nuevo administrador de prima media
- viii. No existían bases de datos sobre inventarios que relacionaran y confrontaran las solicitudes pensionales represadas y sus respectivos expedientes pensionales, pendientes para decisión

Así las cosas, considero importante para conocimiento de los Honorables Magistrados de la Sala Novena, describir el proceso utilizado por el ISS como anterior administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida para el reconocimiento de las prestaciones económicas que fue posible evidenciar en este trabajo de administración y custodia al realizar la centralización de dichos expedientes; se aclara que dicho proceso era el utilizado por las seccionales que operaban como centros de decisión para el reconocimiento de prestaciones económicas:

- i. El ISS contaba con 28 seccionales, en las cuales los afiliados podían radicar los documentos relacionados con la conformación de su expedientes pensional.
- ii. Para decidir cada una de las solicitudes recibidas, los expedientes debían ser trasladados por la seccional radicadora a los centros de decisión que le correspondiera, es decir, Cali, Medellín Bogotá, Cundinamarca y Atlántico.
- iii. Una vez decidida la solicitud, las resoluciones eran enviadas a la seccional de origen para su respectiva notificación.
- iv. Para la digitalización de cada expediente pensional, el centro de decisión que había resuelto la solicitud, debía remitirlo al centro de procesamiento de SISTEMAS Y COMPUTADORES SyC, ubicado en la ciudad de Bucaramanga.
- v. Posteriormente, cuando el expediente cumplía con el proceso de digitalización, era remitido a la Seccional donde inicialmente el usuario había radicado su solicitud o al centro de decisión que la había resuelto.

Todo este manejo operativo del traslado de expedientes, ocasionó que al interior del ISS, el usuario no contara con un expediente unificado ni normalizado, pudiendo existir más de un expediente por causante en diferentes seccionales. Por lo tanto, este hecho fue una de las falencias encontradas, que ocasionó retrasos en el empalme y generó incertidumbre por el no conocimiento del estado de la normalización de los expedientes pensionales.

De otra parte, para el trámite de las solicitudes como auxilios funerarios, bonos, cuotas partes, entre otros, éstas debían:

- i. Ser trasladadas al Nivel Central para su aprobación y decisión y luego ser enviadas nuevamente a la seccional de origen, procedimiento que también ocasionó que los expedientes correspondientes a estas solicitudes no se encontraran unificados.
- ii. Los comprobantes de pago de cada solicitud, en su mayoría, se encontraron en el archivo de Tesorería del nivel central y no en el expediente del afiliado que reposaban en cada una de las seccionales.
- iii. Dificultad en la conciliación de las cuentas por pagar que aparecen registradas en los estados financieros del ISS.
- iv. Los expedientes una vez decididos por el Nivel Central, debían ser trasladados para su digitalización a la ciudad de Bucaramanga, sede de procesamiento del operador contratado por el ISS para la época.

Igualmente, cuando el afiliado se trasladaba de ciudad de origen, podía radicar documentos en las oficinas de ISS de su nuevo domicilio, sin que el Seguro posteriormente unificara los nuevos documentos en el expediente original, por cuanto se abría un nuevo expediente.

Al observar y analizar los archivos misionales ubicados en las seccionales, en un comienzo los Gerentes Seccionales estimaron una cantidad que superaba los dos millones (2.000.000) de expedientes decididos o concluidos, incluidos

los de nómina; sin embargo, posteriormente con su punteo y verificación con las bases de datos, producto de la centralización en la ciudad de Bogotá, se determinó un universo de un millón setecientos noventa y seis mil cuarenta y cuatro (**1.796.044**), los cuales serán objeto de traslado a COLPENSIONES. Veamos el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1
EXPEDIENTES PENSIONALES DECIDIDOS ENCONTRADOS EN
SECCIONALES Y TERCEROS

SECCIONAL	No. De Expedientes de Prestaciones Económicas
CUNDINAMARCA	593.403
VALLE	278.214
SANTANDER	2.320
ANTIOQUIA	366.522
BOYACÁ	27.278
CAQUETÁ	994
HUILA	18.277
META	12.811
NARIÑO	7.830
QUINDIO	25.791
RISARALDA	76.337
SANTANDER MTI	110.335
TOLIMA	27.254
ATLANTICO MTI	159.726
CAUCA	30.559
CALDAS	57.968

CASANARE	425
TOTAL	1.796.044

De la administración de los expedientes en custodia de las seccionales del ISS, se concluye que si bien esta fue un punto de partida para elaborar el inventario de los expedientes por parte del ISSL, la custodia no se complementó con una adecuada organización documental ni tecnológica, que permitiera con bases de datos actualizadas que facilitara la identificación de las solicitudes de prestaciones económicas represadas con sus expedientes pensionales.

Además, este proceso no contempló la normalización, la unificación ni la completitud de los expedientes, falencias que dificultaron el arranque del proceso de empalme y transición, circunstancias estas que fueron reiteradas en los informes de la Procuradora Delegada para los Asuntos de Trabajo y la Seguridad Social y la Defensoría del Pueblo presentados ante la Honorable Sala y los cuales sirvieron de fundamento para la expedición del Auto 110 de 2013. Adicionalmente, se observó inexactitud entre las bases de datos y los expedientes físicos, generando incertidumbre en cuanto al universo de la represa heredada, la cual inicialmente se estimó en 80.000; posteriormente, se elevó a 216.000, 300.000 y finalmente, se estabilizó al 30 de mayo de 2014 en 360.000 expedientes.

2. Actualización de las Historias Laborales:

Cuando presenté a la Honorable Sala el 10 de Octubre de 2013 el Plan de Acción Complementario del ISSL a las funciones que venía desarrollando en la Transición ISSL –COLPENSIONES, me permití informar acerca del estado de las historias laborales. En ese entonces, manifesté en dicho plan:

“Uno de los aspectos de mayor relevancia en el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional, es lo relacionado con la historia laboral, la cual constituye un insumo fundamental en el proceso de decisión de prestaciones económicas. A este respecto, es pertinente aclarar que la información que conforma la historia laboral de los afiliados a Pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba el Instituto de Seguros Sociales, se entregó a COLPENSIONES en fecha 28 de septiembre de 2012 mediante la entrega de las Base de datos Sybase Instancia Productiva (servidores 10) y Base de datos SQL SERVER.

Para una mayor información en ese informe No. 4 adjuntamos a la Honorable Sala en medio magnético, copia de las dos actas de entrega de las bases de datos mencionadas (en 7 y 15 folios respectivamente), las cuales contienen las listas de chequeo de entrega de las bases de datos contenidas en los anexos 10 y 10-A del protocolo de entrega suscrito por COLPENSIONES”.

Igualmente, informaba a esa Sala que la historia laboral la componían las siguientes bases de datos:

- Base de datos de Afiliación*
- Base de datos de períodos comprendidos entre 1967-01-01 hasta 1994-12-31 (historia laboral tradicional)*
- Base de datos de períodos comprendidos entre 1995-01-01 hasta 2012-09-28 (recaudo-consulta de pago)*

Adicionalmente, dentro de los ítems relacionados con el proceso de historia laboral definidos en el protocolo de entrega, se entregó a COLPENSIONES la siguiente información necesaria e indispensable para la corrección de las historias laborales:

- *Solicitudes en proceso SAD: El 4 de octubre de 2012 se entregaron archivos con estructura de datos e imágenes de las solicitudes de corrección de historias laborales, radicadas en formato SAD (Sistema de Actualización de Datos), para un total de 149.518 solicitudes en proceso (pendientes de corrección).*
- *Libro Pago (Microfichas Digitalizadas): El 29 de septiembre se entregó un disco con el archivo de datos denominado "Libro Pago" que contienen 14'178.160 imágenes de las microfichas de periodos de 1967 a 1994. Por concepto de esta entrega, se anexó copia del acta mencionada.*
- *Microfichas: Como complemento, se entregaron las microfichas de facturación y microfichas del sistema ALA en físico de acuerdo a las cantidades y fechas que se indica a continuación. Para conocimiento de la H. Sala, se anexaron copias de las actas mencionadas.*

Cuadro No. 2

Concepto	Cantidad	Fecha de Acta
Microfichas Facturación (4 juegos de copias) Nivel Nacional	198.644	11/10/2012

Microfichas Sistema ALA y rollos micrográficos Seccional Atlántico	42.400	11/10/2012
Microfichas Facturación Tradicional Facturación Valle	58.224	09/11/2012
Microfichas Sistema ALA	7.789	09/11/2012
Sobrantes Microfichas de facturación Valle	6.670	09/11/2012
Sobrantes Microfichas de facturación tradicional	107	09/11/2012
Microfichas tradicional Seccional Antioquia	57.625	16/11/2012
Microfichas Sistema ALA	4.996	16/11/2012
Microfichas Historia Laboral tradicional y ALA (5 juegos de copias)	306.798	8/01/2013
Microfichas faltantes en la entrega 11/10/2012	324	11/01/2013

Tarjetas de reseña: En fecha 29 de septiembre de 2012, se hizo entrega de las imágenes de 7.895.893 tarjetas de reseña.

Se han entregado parcialmente 35 de 261 ítems, incluyendo las subseries, y 8 se encuentran pendientes por informar la forma de recepción por parte de COLPENSIONES.

Por lo tanto, desde el 28 de septiembre de 2012, la Nueva Administradora cuenta con las herramientas, información y transferencia del conocimiento necesarios para la atención de los requerimientos de los afiliados relacionados con la depuración de la historia laboral.”

La desactualización de las historias laborales, constituyó otra de las falencias heredadas, a la que se enfrentó la liquidación en su comienzo, hecho advertido igualmente por los Órganos de Control a la Honorable Corte Constitucional y puesta de presente en el Auto 110 de 2013, sin que se contara por parte del ISSL con herramientas para su actualización, en razón a que la información fue entregada junto con sus bases de datos y aplicativos el 28 de septiembre de 2012 a COLPENSIONES.

Un hecho relevante mencionado en el informe de gestión de septiembre 12 de 2012, por la entonces Presidente del ISS,¹ se refiere a la gestión desarrollada para enfrentar la desactualización de las historias laborales y el incremento de las solicitudes de corrección. En otras palabras, en dicho informe se señaló:

“La Historia laboral de los afiliados se conformaba a partir de dos sistemas de recaudo: facturación y Autoliquidación. El primero abarcaba los periodos de 1967 a 1994 y, el segundo, de 1995 a la fecha. Históricamente se presentaban errores atribuibles en un porcentaje mayor a los aportantes y un porcentaje inferior al Instituto”².

Para enfrentar la problemática señalada desde el año 2010, el ISSL emprendió un plan de mejoramiento, con el objeto de atender eficazmente las diferentes peticiones que eran radicadas con relación a la actualización de historias laborales. Es así como la Presidenta en su informe señalaba la puesta en marcha del Sistema de Actualización de Datos (SAD) “que fue concebido para

¹ Sílvia Helena Ramírez Saavedra: Informe de Gestión, INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, Septiembre de 2012, páginas 32 a 38.

² Ibídem

unificar y consolidar tanto la recepción como la distribución y respuesta de las solicitudes de los afiliados, trayendo consigo los siguientes beneficios (...)”³

Sobre este aspecto, la Presidenta del ISS afirmaba que, como respuesta a la implementación del sistema, se presentó un crecimiento considerable en el año 2011, toda vez que en el periodo Febrero a Diciembre de 2010 se recibieron 31.896 peticiones y en el 2011, se recibieron 138.892 “*lo que representa un incremento del 335%, demostrando la acogida que tuvo el sistema entre los afiliados del Instituto*”.

De estas últimas, el Instituto “*ha dado respuesta a 63.468 peticiones correspondiente al 45%; en proceso de análisis, se concentraban 38.425, correspondiente a un 28%, lo que permite concluir que se lograron analizar aproximadamente el 73% de las peticiones, pese al incremento de más del 300% de las mismas. Vale la pena mencionar, que se tenía dispuesto al momento en que se dispuso la liquidación del ISS una Fase 3 de SAD, que consistía en la automatización de correcciones, con propósito de mejorar los tiempos de respuesta y abordar el 27% restante de las peticiones pendientes*”⁴

De estos antecedentes, se concluye que a pesar de los esfuerzos realizados por esa administración, no fue posible terminar la actualización de las historias laborales al momento de decretarse la liquidación del Instituto, y por lo tanto, esta fue otra de las falencias encontradas, teniendo en consideración que las bases de datos, así como los aplicativos de actualización el 28 de septiembre de 2012, fueron entregados por el ISS a COLPENSIONES, por lo cual, le era imposible al proceso liquidatorio continuar con las actualizaciones y correcciones de historias laborales.

³ *Ibíd*em

⁴ Silvia Helena Ramírez Saavedra: Informe de Gestión, INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, Septiembre de 2012, páginas 36 y 37.

3. El cobro de los aportes pensionales

3.1 Antecedentes

A través de la Resolución N° 336 del 6 de Febrero de 1998, el Instituto de Seguros Sociales trasladó a la Dirección Jurídica Nacional, la oficina de cobro coactivo junto con la facultad para designar los funcionarios ejecutores requeridos para el desarrollo de los procesos coactivos.

Posteriormente, mediante Acuerdo N° 539 del 28 de junio de 2012, y con el fin de unificar el recaudo por concepto de aportes, bonos pensionales, cuotas partes pensionales, cálculo actuarial, préstamos de vivienda, sanciones disciplinarias impuestas a los ex trabajadores del Instituto, entre otros, se trasladaron las funciones de la Oficina Nacional de Cobro Coactivo a la Vicepresidencia Financiera bajo la supervisión y control de la Gerencia Nacional de Recaudo del Instituto.

En cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 2° del Artículo 3° del Decreto 2013 del 28 de Septiembre 2012, el ISSL conservó la capacidad para seguir adelantando los procesos de cobro coactivo por concepto de aportes a la seguridad social, que se encuentren en curso a la entrada en vigencia del citado decreto, por lo tanto esta situación la definimos como: *“el estado inicial de la cuestión”*, y como objetivo general del proceso liquidatorio, se planteó el cobro coactivo por concepto de aportes a la seguridad social.

3.2 Dificultades para el cobro coactivo

En desarrollo del proceso liquidatorio al que se encuentra sometido el ISS, el objetivo del proceso de cobro coactivo de aportes a la seguridad social ha tenido que enfrentar diferentes dificultades, como se indica a continuación:

“i. Falta de información financiera de las Seccionales

La Oficina Nacional de Cobro Coactivo del ISSL, no posee la información fuente del Departamento Financiero Seccional, situación ésta que ha afectado el recaudo a nivel seccional, en razón a que la aplicación de títulos judiciales es una labor que requiere el acceso al sistema “SABASS RECAUDO” que alimenta la Historia Laboral por empleador o afiliado y permite identificar la nómina de trabajadores respecto de quienes deben diligenciar las planillas de aportes a la Seguridad Social, en cada uno de los procesos de Cobro Coactivo.

De igual manera, es importante resaltar que la Oficina de Cobro Coactivo del ISSL desconoce la ubicación de muchos de sus deudores en razón a que la mayoría de los mismos corresponden a empresas liquidadas o en proceso de intervención, por tal motivo la única fuente de información para contar con los soportes que respalden su recaudo efectivo es el sistema de historia laboral a nivel nacional que manejaba el ISS anteriormente.

ii. Falta de coordinación del recaudo con el sistema financiero

Una vez se ordenó la liquidación del ISS, las entidades financieras dejaron de recibir el recaudo de las obligaciones de Cobro Coactivo por

concepto de aportes a la seguridad social. Situación impactó el recaudo mensual de las mismas.

iii. Insuficiencia de información

Con el traslado de las funciones de la Oficina de Bonos Pensionales a COLPENSIONES, el área de cobro coactivo del ISS dejó de contar con una herramienta clave para adelantar las siguientes gestiones:

- Actualización mensual de los bonos para el proyecto de la liquidación de crédito y costas;*
- Aplicaciones de los pagos voluntarios o producto de medidas cautelares;*
- Confirmación del estado de la obligación;*
- Agotamiento de la etapa probatoria para resolver excepciones y recursos de reposición, circunstancia ésta que ocasiona una acumulación de recaudo sin aplicar y dineros que están custodia del ISSL, hasta tanto no se tenga la confirmación del pago total de la obligación ejecutada.*

Teniendo en cuenta que la Oficina Nacional de Cobro Coactivo, a raíz de la expedición del Decreto 2013 de 2012 dejó de contar con la información de bonos pensionales; cuotas partes ISS asegurador; cálculo actuarial y aportes, para la actualización de las deudas y la aplicación de los títulos de depósito judicial constituidos dentro de los procesos coactivos, se solicitó considerar la implementación de un procedimiento alternativo a través de COLPENSIONES, consistente en el cargue o aplicación de los pagos productos de medidas cautelares o pagos voluntarios de los deudores y la actualización de las obligaciones por los diferentes

conceptos. Igualmente, se ha solicitado a COLPENSIONES dar respuesta a las solicitudes de confirmación de pago de los procesos que adelanta la Oficina Nacional de Cobro Coactivo del ISSL, para efecto de actualizar la información.

Ahora bien, esta situación se ha venido solventando con la implementación de un mecanismo alterno de enlace entre el ISSL y COLPENSIONES, permitiendo los permisos de acceso de consulta a:

- Consulta de pagos (SABAS) o reporte de resumen de pagos;
- Consulta al Debido Cobrar;
- Consulta Historia Laboral Tradicional;
- Consulta Historia Laboral Unificada
- Consulta AFE y Afiliación
- Consulta Registro y Control

iv. Falta de funcionarios ejecutores

Teniendo en consideración que el tema de cobro coactivo igualmente se encontraba en cabeza de las diferentes seccionales del ISS, se hizo necesario por parte de la liquidación conformar un grupo de funcionarios a nivel central, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2° del Artículo 3° del Decreto 2013 del 2012, para brindar una respuesta oportuna a los diferentes requerimientos y solicitudes de los deudores, sus apoderados, entes de control y demás terceros interesados en dichos trámites.

Para la ejecución de la labor de cobro, se trasladó, igualmente, a la ciudad de Bogotá un equipo de Ocho (08) funcionarios ejecutores provenientes de las diferentes seccionales del Instituto, con su

correspondiente apoyo administrativo, a quienes se les repartió los procesos por concepto de aportes a la seguridad social. En total, el grupo de cobro coactivo se conforma por un total de treinta (30) colaboradores, entre abogados, administrativos y operativos”.

A continuación, en el cuadro No. 3, se presenta la evolución del cobro coactivo desde el momento de la liquidación en septiembre de 2012.

Cuadro No. 3

RECAUDO COBRO COACTIVO									
(\$)									
Concepto	Oct 12 - Sep 13	Oct-13	Nov-13	Dic-13	Ene-14	Feb-14	Mar-14	Abr-14	May-14
Bonos pensional es	2.062.190. 542	8.000.000	86.000.000	-	-	2.200.000 .000	1.207.000 .000	-	4.251.000. 000
Cuotas partes	2.346.758. 352	314.000.0 00	1.617.000.0 00	122.000.0 00	6.000.000	2.823.000 .000	236.000.0 00	87.000.00 0	385.000.00 0
Aportes	5.055.000. 000	1.054.000. 000	892.000.00 0	-	-	300.000.0 00	493.000.0 00	770.000.0 00	873.000.00 0
Total	9.463.948 .894	1.376.000. 000	2.595.000.0 00	122.000.0 00	6.000.000	5.323.000 .000	1.936.000 .000	857.000.0 00	5.509.000. 000

Al analizar las cifras de los recaudos por aportes de los empleadores presentadas en el Informe de Gestión de Septiembre de 2012, se puede apreciar en el Cuadro No. 4 el siguiente comportamiento:

Cuadro No 4
Recaudo Aportes y Cobro Coactivo

Actividad	Enero-Junio 2011	Julio-Dic 2011	Enero-Agosto 2012	Septiembre 2012
No. Empresas con recaudo	3.882	7.927	5.120	508
Recaudos Millones \$	14.657	33.363	22.486	2.503
No. Empresas enviadas a Cobro Coactivo	484	1043	427	29
Deuda de las Empresas enviadas a Cobro Coactivo	9.356	22.070	14.466	1.736

En el citado informe de Gestión se destaca la cartera en mora denominada *debido cobrar*, que corresponde a los aportes patronales que se recaudaban mediante el sistema de facturación, la cual corresponde a periodos de cotización anteriores a diciembre de 1994, que quedaron pendientes al suspenderse el sistema de facturación, e incluye deudas de saldos facturados desde el año de 1967 hasta diciembre de 1994, y corresponden a 374.755 patronales. Esta deuda se clasificó como irrecuperable y se registró en cuentas de orden.

Finalmente, en la página 110 del mencionado informe de gestión, se señala que antes del cierre de la liquidación agosto de 2012, el número de los procesos por cobro coactivo por Aportes de Seguridad Social, Bonos y Cuotas Partes era de

19.836 por valor de \$1.665.905.448.060, de los cuales \$1.061.065.206.224 correspondían a aportes a la Seguridad Social.

4. Desconocimiento de los tiempos legales de respuesta de las solicitudes prestacionales y el respeto a los derechos de los usuarios

En este numeral del informe hare referencia, a algunas estadísticas que reflejan el tiempo promedio de reconocimiento obtenidas de los anexos del Informe de Gestión del Instituto de los Seguros Sociales, a Septiembre de 2012, página 168.

Cuadro No.5.

TIEMPOS PROMEDIO DE RECONOCIMIENTO EN MESES PARA ATENCIÓN DE SOLICITUDES.

Tiempo Promedio por Centro de Decisión.	A Agosto de 012
Vejez	5,03
Invalidez	7,85
Sobrevivencia	8,08
Sustitución	7,70

Fuente: Informe Gestión ISS Septiembre 2012 – corte Agosto de 2012.

Por centros de decisión, la mayoría de los tiempos de reconocimiento sobrepasaban los 7 meses.

Un tema que refleja la vulneración de los derechos de los usuarios fue la constante avalancha de acciones constitucionales que debió enfrentar la Entidad ante el incremento de procesos judiciales y acciones de tutela, que

diariamente sobrepasaban las 400 y 250 incidentes de desacato, que según su Presidenta hasta el 28 de Septiembre de 2012, se originaba *“por la diversidad de regímenes pensionales, diferentes posiciones jurisprudenciales, la incertidumbre jurídica, la deficiencia en el proceso de decisión, las fallas en el proceso de defensa judicial y la corrupción.”*⁵

5. La existencia de infraestructura, tecnología y personal adecuado para atender la demanda de los afiliados

5.1 Infraestructura Tecnológica

En este acápite, citaré la descripción de la problemática estructural del Instituto que realizó la Presidente del ISS, en su informe de Gestión de Septiembre 2012, página 5, en el que manifiesta los efectos que esta situación originó en los términos de respuesta a las peticiones de los afiliados:

“Carencia de un Sistema Integrado de Información, que tuvo como causas; la diversidad de aplicativos y bases de datos desarticuladas, información dispersa en distintas áreas y no la aprobación de presupuestos de inversión. Sobre este último punto, debe tenerse en cuenta que el ISS debió enfrentar una restricción en el presupuesto de inversión tecnológica, debido a la inminente transformación institucional. Durante los años 2003 – 2011, los presupuestos de inversión fueron exigüos e incluso nulos, pero no obstante las necesidades de adquisición de nuevas tecnologías, eran indispensables para el negocio. Tan sólo en el presupuesto 2011, se aprobó una partida adecuada de inversión

⁵ Silvia Helena Ramírez Saavedra: Informe de Gestión, INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, Septiembre de 2012, página 168.

supeditada a la aprobación de las inversiones por parte de Colpensiones.” (sic)

De otra parte, y sobre la base de la información que fue posible recopilar de algunos funcionarios antiguos, en la vigencia 2011 se logró la aprobación de recursos de inversión, que permitieron la adquisición de tecnología robusta; como servidores y sistemas de almacenamiento, entre otros.

Siguiendo las recomendaciones del Gobierno Nacional, lo anterior se hizo de manera coordinada con COLPENSIONES, como inicio de las estrategias previas a la entrega de la administración del Régimen de Prima Media del ISS a esa entidad, de forma tal que se asegurara la articulación y que las inversiones correspondieran a una estrategia de sostenibilidad de la operación y la optimización de recursos.

En cumplimiento del Decreto 2013 de 2012, se llevó a cabo la entrega a COLPENSIONES de los equipos tecnológicos que contenían las bases de datos misionales, esto conllevó a que el ISS dentro de su plataforma tecnológica se quedara únicamente con equipos que han cumplido con un cierto tiempo de servicio en la Entidad para soportar el proceso de liquidación; la mayoría son ya servidores y sistemas de almacenamiento de 8 años de vida, por lo que se ha dispuesto lo necesario para darle continuidad a los contratos de los servicios de soporte, mantenimiento y asistencia técnica con los diferentes fabricantes, de tal forma que permitan mantenerlos en operación en las condiciones necesarias para garantizar la operación de la Entidad y el avance del proceso de liquidación.

5.2 Estructura de la Planta de Personal

Igualmente, en este asunto, el documento de referencia señala:

“Estructura de planta de personal inadecuada frente a la misión.
El proceso de transformación antes descrito, implicó la reducción de la planta de personal, pues en teoría eran necesarios menos cargos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este proceso no fue inmediato y el ISS continuó desarrollando cargas administrativas de dos negocios, que ya no hacían parte de su misión. Además el proceso de entregar su negocio a COLPENSIONES implicaba la consolidación de la información y desarrollar la obligación constitucional y legal de prestar de manera eficiente un servicio público esencial, como lo es el aseguramiento, reconocimiento y pago de las pensiones del Régimen de Prima Media. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la expectativa de la transformación, generó fuga del recurso humano hacia otras entidades, lo que implicó un relevo – en la mayoría de los casos bajo la figura de encargo – en muchos procesos claves de la entidad.

Al momento de decretarse la liquidación del ISS, la planta de personal activa del ISS era 1.394 trabajadores de los cuales 255 eran empleados públicos y 1.139 trabajadores oficiales, que a nuestro juicio y frente al nivel del represamiento resultaría insuficiente, y como lo afirmaba su Presidenta en el Informe de Gestión Septiembre 2012 “El Instituto poseía una obsoleta estructura de planta de personal, con una alta carga prestacional y perfiles inadecuados para el cumplimiento de la misión de la entidad.” (sic)

Cuadro No. 6
Estado Planta Personal ISS a 30 de Septiembre de 2012

Planta	Empleado Público	Trabajador Oficial	TOTAL
Provista	255	1.139	1.394
Vacante	153	139	292
TOTAL	408	1.278	1.686

6. Acatamiento de los precedentes judiciales de las Altas Cortes

En este aspecto, el Informe de Gestión del ISS de Septiembre de 2012, página 6, destaca al describir la problemática estructural de la entidad:

“La falta de unificación normativa y disparidad de jurisprudencia del sistema pensional colombiano. Ha sido enorme el cúmulo de disposiciones normativas que han regulado el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y cuya interpretación y diversidad jurisprudencial, ha generado incertidumbre jurídica, deficiencias y/o reprocesos en la decisión de prestaciones económicas, fallas en el proceso de defensa judicial y la corrupción. Como consecuencia de este planteamiento, se han incrementado los procesos judiciales y las acciones de tutela.”

De igual manera, en el citado informe se indica que a corte Diciembre de 2011 el ISS contaba con 963 demandas en contra por los siguientes conceptos: Incumplimiento de la Ley 33 de 1985, 508 demandas; incumplimiento de la Ley 71 de 1988, 387 demandas; incumplimiento del Decreto 546 de 1971, 36 demandas; incumplimiento del Decreto 929 de 1976, 22 demandas.

En este último asunto, con respecto a las acciones de tutela, la liquidación también identificó una falencia, consistente en la carencia de una base de datos de tutelas depurada, que permitiera identificar su concepto y aquellas pendientes de respuesta frente a las solicitudes de prestaciones económicas no atendidas y aquellos casos de desacatos; no obstante lo anterior, a COLPENSIONES se le realizó la entrega del Sistema Gestión de Tutelas GESTU el 28 de septiembre de 2012, continuando el ISSL a la fecha atendiendo con las tutelas de su competencia.

El ISS en liquidación, actualmente y de conformidad al Decreto 2013 de 2012, continúa ejerciendo la defensa técnica en las acciones de tutela, en las cuales se vincula a la entidad solicitando para tal efecto la declaratoria de hecho superado por haberse dado cumplimiento a la orden del fallo de tutela, la desvinculación por haberse remitido el expediente o la historia laboral a COLPENSIONES, o incluso la manifestación de imposibilidad de cumplimiento del fallo, en los casos en los cuales esta entidad carece de competencia para tal fin.

El promedio de actuaciones o requerimientos que el ISS debe atender derivados de acciones de tutela (notificación inicio de acción, cumplimiento de fallos, notificaciones otros actos, incidentes, sanciones, etc.) es el siguiente:

PROMEDIO DE TUTELAS NOTIFICADAS AL ISS EN LIQUIDACIÓN		
	MES	DIA
REQUERIMIENTOS	7.060	321

7. Inexistencia de un inventario consolidado de las solicitudes pendientes de respuesta al momento de la liquidación

Uno de los graves problemas que enfrentó el ISS al momento de la liquidación, fue el de no conocerse la dimensión del represamiento y del universo cierto del inventario de expedientes pensionales y otras series documentales misionales del ISS, situación que no permitió disponer de los expedientes pensionales pendientes de traslado COLPENSIONES de manera rápida y eficaz.

Como me permití informar a la H. Sala en el Plan de Acción Complementario a la Transición ISS-COLPENSIONES, la anterior situación se enmarca en lo que se denomina **“el estado inicial de la cuestión”**, de acuerdo con el fundamento 22, literal i) del Auto 182 de la Corte Constitucional.

Esta situación como se comentó anteriormente, desembocó en un creciente número de solicitudes pendientes de resolución, que produjo incertidumbre y preocupación por parte de la H. Sala Novena de Revisión de Tutelas.

Teniendo en cuenta esta situación, la Honorable Corte Constitucional a través de los Autos 110 y 202 de 2013, impartió las órdenes para que se realice dicho inventario y se defina la fecha para su traslado a COLPENSIONES.

Estos lineamientos fijados por la Honorable Sala Novena de la Corte Constitucional, junto con el esfuerzo administrativo de la Entidad bajo la titularidad del suscrito, me permiten afirmar, lo cual reitera la también la H. Sala, que ya ha llegado a una estabilidad sobre la verdadera cifra del represamiento y de la entrega de expedientes, producto del conocimiento del inventario y de su manejo de manera centralizada, que ha permitido la búsqueda directamente de los expedientes y su intervención.

A pesar de estos hechos, entre Octubre y comienzos de Diciembre de 2013, nos vimos enfrentados a una compleja y difícil coyuntura por el cambio de operador

que llevó a la interrupción del flujo de entregas a COLPENSIONES, la cual se regularizó nuevamente a mediados de Diciembre del año anterior, permitiéndole de esta forma cumplirle a los ciudadanos afectados por la represa heredada del ISS, los cuales fueron cobijados con la protección especial de la Honorable Corte Constitucional por la prioridad que se les dio a los grupos G1, G2 y G3.

Para conocimiento de la Honorable Sala, me permito darle a conocer las tareas desarrolladas para adelantar un inventario cierto y real de los expedientes pensionales que permitiera realizar un plan de entrega a COLPENSIONES conforme a los protocolos y directrices del Archivo General de la Nación, como parte del objetivo general planteado en el plan de acción complementario.

8. Inventario definitivo de expedientes pensionales

En desarrollo del cronograma de la Liquidación y en lo que corresponde a la gestión relacionada con administración, custodia e inventario de los expedientes pensionales del régimen de prima media, orientado particularmente a la atención prioritaria de los ciudadanos afiliados y pensionados de COLPENSIONES en su calidad de destinatario final de los citados expedientes, de los Entes de Control del Estado, de las Instancias Judiciales y de los terceros interesados en esta información, entre otros, para efectos de la realización del inventario definitivo de los citados expedientes, el ISSL procedió bajo el siguiente plan de acción:

8.1 Metodología

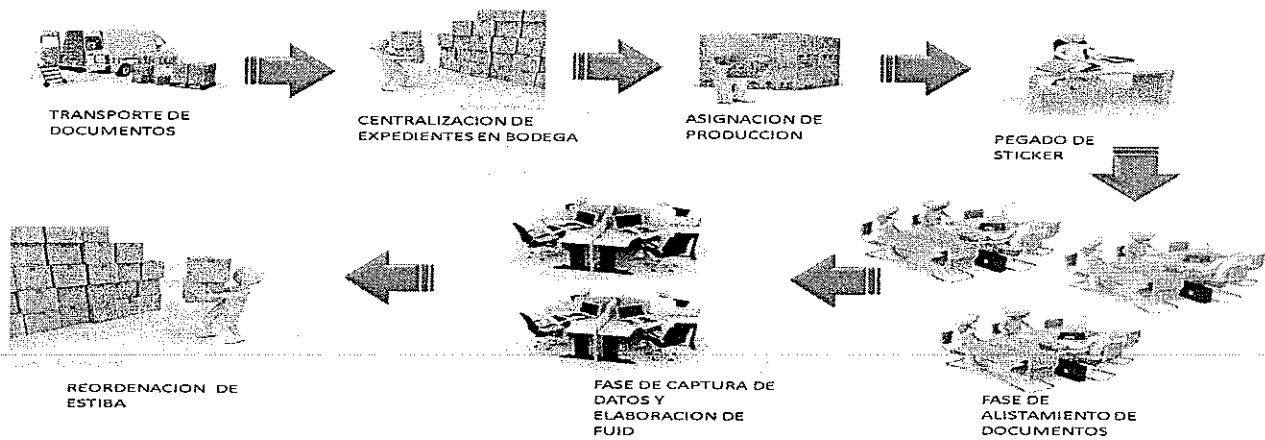
El proveedor SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72, en virtud de la ejecución de la relación contractual suscrita entre las partes, entregó al ISSL

de acuerdo con el anexo técnico al contrato, disposiciones y protocolos del AGN, la metodología que aplicó para la elaboración de los inventarios. Veamos el siguiente Cuadro:

Cuadro No. 7
PROCESO DE INVENTARIO INICIAL DESGLOSE DE ACTIVIDADES Y
PUNTOS DE CONTROL

PROCESO DE ALISTAMIENTO Y CAPTURA DE DATOS FUID				
ALISTAMIENTO				
ROL	ACTIVIDAD	PUNTO DE CONTROL	TIPO DE INDICADOR	INDICADORES
SUPERVISOR	ASIGNA LA ESTIBA CORRESPONDIENTE AL SUPERVISOR ENCARGADO DEL GRUPO DE TRABAJO	FORMATO DE ORDEN DE PRODUCCION	EFICIENCIA	TOTAL ORDENES DE PRODUCCION DIARIA HORAS TRABAJADAS AL DIA
SUPERVISOR	EL SUPERVISOR ENCARGADO DELEGA A LOS TECNICOS EL REPARTO DE LA ESTIBA CORRESPONDIENTE		EFICACIA	
SUPERVISOR	LOS TECNICOS REPARTEN LAS CAJAS ENTRE LOS AUXILIARES Y DIGITADORES			
AUXILIAR DE CARGUE Y DESCARGUE	SE COGE LA ESTIBA	N/A		
	ETIQUETA LA CAJA CON EL CONSECUTIVO	N/A		
	SE LLEVA A LA ZONA DE PRODUCCION	N/A		
AUXILIAR DE PEGADO DE ESTICKER	CADA AUXILIAR COGE UNA CAJA	N/A		
	SE SACAN LAS CARPETAS	N/A		
	SE ETIQUETAN LAS CARPETAS CON EL CONSECUTIVO DEL STICKER	N/A		
AUXILIAR DE CARGUE Y DESCARGUE	SE LO PASA A LA LINEA DE PRODUCCION DE CONTEO DE FOLIOS	N/A		
	SE CUENTAN LOS FOLIOS	N/A		
AUXILIAR DE CONTEO DE FOLIOS	SE COLOCA EL TOTAL DE FOLIOS EN LA PRIMERA HORA DE LA CARPETA	N/A		
	SE GUARDAN LAS CARPETAS EN LA CAJA	N/A		
AUXILIAR DE CARGUE Y DESCARGUE	SE LO PASA A LA LINEA DE PRODUCCION DE DIGITACION	VERIFICACION DEL FORMATO UNICO DE INVENTARIO FUID AL 1%		
CAPTURA DE DATOS				
ROL	ACTIVIDAD	PUNTO DE CONTROL	TIPO DE INDICADOR	INDICADORES
AUXILIAR DE DIGITACION	EL OPERARIO DE DIGITACION HACE LA CAPTURA DE INFORMACION DEL INVENTARIO CON LOS CAMPOS DEL FUID	VERIFICACION DEL FORMATO UNICO DE INVENTARIO FUID AL 1%	EFICIENCIA	TOTAL DIARIO DE REGISTROS DE INVENTARIO HORAS TRABAJADAS AL DIA
AUXILIAR DE DIGITACION	EL OPERARIO DE DIGITACION SE VUELVE A GUARDAR LAS CARPETAS EN LAS CAJAS	N/A		
AUXILIAR DE CARGUE Y DESCARGUE	UBICAR LAS CAJAS EN ESTIBA EN EL LUGAR DE LA SECCIONAL CORRESPONDIENTE	N/A		

FLUJO DE INVENTARIO DOCUMENTAL Y ALISTAMIENTO



FORMATO DE ORDEN DE PRODUCCION								NO.
TURNO							FECHA	
6 A 2							/ / 2013	
2 A 10								
10 A 6								
COORDINADOR :								
SUPERVISOR :								
SECCIONAL : CUNDIMARCA								
No. ESTIBA	NUMERO O RANGO DE CAJAS ASIGNADAS	NUMERO DE LINEA DE ALISTAMIENTO	NUMERO O RANGO DE CAJAS ASIGNADAS	(AUXILIAR ALISTADOR PARA FOLIADO ASIGNADO)	NUMERO O RANGO DE CAJAS ASIGNADAS	DIGITALIZADOR ASIGNADO	NUMERO O RANGO DE CAJAS ENTREGADAS	FIRMAS DE ENTREGA Y RECEPCION
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								
11								
12								
13								
14								
15								
16								
17								
18								
19								
20								

8.2 Punteo de inventarios

Para el punteo de los inventarios recibidos como cuerpo cierto, de cada una de las seccionales y de los interventores del contrato con MTI, se elaboró un

cronograma de punteo para verificar que todos y cada uno de los expedientes consignados en los inventarios físicos de expedientes pensionales trasladados a Bogotá y certificados por cada uno de los gerentes e interventores de MTI, coincidieran con los documentos físicos ya ubicados en la Bodega No. 7 Manzana 3 de la Zona Franca en Bogotá.

Cuadro No. 8
Comportamiento de la Operatividad en el punteo de los expedientes pensionales

MES	NOVIEMBRE							DICIEMBRE							FUNCIONARIOS ISS	
DIA																
SECCIONAL																
QUINDIO	■	■	■													3
BOYACA				■	■	■	■									3
CALDAS				■	■	■	■									3
CAUCA				■	■	■	■									3
HUILA				■	■	■	■									3
NARIÑO				■	■	■	■									3
RISARALDA				■	■	■	■									3
SANTANDER	■	■														3
TOLIMA				■	■	■	■									3
VALLE - MTI								■	■	■	■	■	■	■		16
ANTIOQUIA - MTI								■	■	■	■	■	■	■		15

Para la seccional Cundinamarca, el tratamiento aplicado fue diferente a las demás seccionales del ISS en Liquidación, teniendo en cuenta que estas

últimas presentaron con anticipación sus bases de datos debidamente depuradas, mientras que Cundinamarca no presentó bases de datos y conjuntamente con SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 y el ISSL, procedieron a construir la mencionada base, razón por la cual esta Seccional empezó la verificación del inventario desde el 18 Octubre de 2013 y terminó el 30 de Diciembre del 2013.

En cuanto a las bases de datos recibidas por los interventores de MTI, al compararlas con el físico registraron diferencias que obligaron tanto a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 como al ISSL, a volver a construir las bases depurando tanto el número de cédulas, nombre, como contenido de cajas, situación que generó demoras en el cumplimiento del cronograma, el cual debería culminar según lo planificado por SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 el 15 de Diciembre de 2013, para proseguir por parte del ISSL en la revisión de cada una de las seccionales, verificando que los inventarios cruzarán por cédula y por nombre del causante o afiliado. Así las cosas, este proceso también concluyó el 30 de Diciembre de 2013.

8.3 Entrega bases de datos del ISSL a Servicios Postales Nacionales 4-72

Una vez culminado el punteo que realizaron los gerentes seccionales, consistentes en la comparación del físico con los datos consignados en los listados elaborados por cada gerente seccional, se procedió a hacer entrega de las mismas a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72, mediante la entrega de una comunicación y un CD que contenía la base de datos punteada.

8.4 Verificación del Inventario

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 una vez recibió las bases de datos por parte de cada uno de los Gerentes Seccionales, procedió a registrar en su sistema de inventarios, cada registro por seccional, consignando los siguientes ítems:

- Tipo de Documento
- Número de identificación del Causante
- Apellidos completos del causante
- Nombres completos del causante
- Seccional
- Riesgo
- Sticker de cada Carpeta
- Sticker de cada caja
- Número de Estiba.

Terminada esta labor, el proveedor entregó al ISSL, las bases de datos que contenían la información requerida en el procesamiento de inventarios para la respectiva revisión.

A continuación, se describe el proceso de verificación y el resultado final de la primera revisión, al corte del 31 de Diciembre de 2013

Cuadro No. 9

SECCIONAL	CANTIDAD	ENTREGADOS					OBSERVACIONES
		POR PRIMERA VEZ	PARA CORRECCION				
			UNA VEZ	DOS VECES	TRES VECES	MAS DE TRES	
CUNDINAMARCA	593.403	30/12/2013					Corregido
MTI VALLE	278.214	26/12/2013					Corregido
MTI ANTIOQUIA	366.522	26/12/2013					Corregido
SANTANDER	2.320	26/11/2013	05/12/2013	21/12/2013			Corregido
BOYACA	27.278	22/11/2013	09/12/2013	18/12/2013	20/12/2013	30/12/2013	Corregido
QUINDIO	25.791	16/11/2013	27/11/2013	09/12/2013	12/12/2013	30/12/2013	Corregido
NARIÑO	7.830	20/11/2013	29/11/2013	16/12/2013			Corregido
CAQUETÁ	994	30/12/2013					Corregido
HUILA	18.277	02/01/2013					Corregido
META	12.811	02/01/2013					Corregido
TOLIMA	27.254	31/12/2013					Corregido
CAUCA	30.559	02/01/2014					Corregido
CALDAS	57.968	27/12/2013					Corregido
CASANARE	425	30/12/2013					Corregido
RISARALDA	76.337	30/12/2013					Corregido
MTI SANTANDER	110.335	30/12/2013					Corregido
MTI ATLANTICO	159.726	30/12/2013					Corregido
TOTAL	1.796.044						

Sobre todas las bases que se recibieron de parte de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 y entregados al grupo de supervisión del ISSL, se procedió a su verificación, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Que los registros crucen por número de cédula, apellido y nombres del causante
- Que los registros que crucen por cédula, también crucen por apellidos y nombres del causante
- Que los registros que crucen por apellidos y nombres, también crucen por número de cédula del causante

8.5 Estado de los Inventarios Definitivos de Expedientes Pensionales

A la terminación del contratos con SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72, el contratista entregó a la liquidación, una base de datos contentiva de 1.796.044 expedientes pensionales, la cual fue verificada al más alto nivel de detalle por el ISSL para su respectiva conformidad.

Esta actividad se desarrolló con dos grupos de 20 personas por cada una de las partes, uno por parte de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. (quien entrega) y uno por parte del ISS en Liquidación (quien recibe), de acuerdo con las siguientes actividades:

- Recibir por parte de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A, los listados impresos de inventario, de la totalidad de expedientes físicos contenidos en cada caja, de acuerdo con la seccional a verificar.
- Punteo conjunto de cada expediente pensional inventariado por seccionales, por parte de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., dejando evidencia de las inconsistencias encontradas, para su posterior corrección en el sistema.
- Verificación de la cantidad de cajas por estiba, según el inventario y el número de caja relacionado.
- Verificación de los comprobantes de afuera y los no físicos por parte del ISSL, cruzando dichos expedientes con la base de entrega a Colpensiones.
- Suscripción y entregas del acta final.

Ante la terminación del contrato con SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.4-72 en Enero de 2014, el Proceso Liquidatorio se ocupó directamente de la administración, custodia y salvaguarda de los expedientes pensionales.



9. Acuerdo ISSL-COLPENSIONES para entrega y recibo expedientes pensionales

El 18 de Febrero de 2014, mediante acuerdo firmado entre el ISSL y COLPENSIONES se estableció que para la entrega del inventario de expedientes pensionales concluidos, se debían tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- i.** De los 1.796.044 expedientes concluidos, COLPENSIONES estableció que 1.011.149 estaban incluidos en nómina de pensionados y que se debían entregar con una digitalización Básica.
- ii.** De los 1.796.044 expedientes concluidos, COLPENSIONES manifestó, que 784.895 no estaban incluidos en nómina de pensionales y estos deberían ser entregados únicamente con FUID.
- iii.** Para establecer el protocolo de los expedientes concluidos pendientes de entrega, corresponde al AGN emitir las políticas sobre el alcance técnico en cuanto a la definición sobre el concepto de Digitalización Básica.

El 14 de Marzo de 2014, mediante comunicación No. 1-2014-900-803/2014-SGC-100 el Director General del AGN, emitió el documento denominado *“Alcance Técnico Concepto de Digitalización Básica para la Entrega de Expedientes Pensionales Decididos Ingresados a Nómina, del ISSL a COLPENSIONES”*.

En Marzo 25 de 2014, mediante comunicación No. 2014-2387222, COLPENSIONES informó al ISSL sobre las *“Condiciones para la Digitalización*

Básica de Expedientes Decididos con base en el concepto técnico emitido por el AGN, enunciado en el acápite anterior”.

Posteriormente, el 21 de Abril de 2014 mediante Comunicación 2014-3067678, COLPENSIONES informó sobre el procedimiento para la entrega y recepción de los Expedientes de Prestaciones Económicas Decididos, que no se encuentran en Nómina.

Concomitante con lo enunciado en los párrafos anteriores, y con el propósito de fortalecer el proceso de Invitación Pública que habría de surtir, el ISSL realizó tres Comités Técnicos de Archivo en los que participaron el AGN, COLPENSIONES y el ISSL.

- Comité No. 13 del 28 de Marzo de 2014
- Comité No. 14 del 14 de Mayo de 2014
- Comité No. 15 del 28 de Mayo de 2014.

De acuerdo con los lineamiento fijados por el Archivo General de la Nación y lo enunciado por COLPENSIONES, el ISSL convocó a Invitación Pública para contratar los servicios de Digitalización Básica para los expedientes pensionales incluidos en nómina de pensionados y para la entrega con FUID de los expedientes que no se encuentran incluidos en nómina de pensionados, para lo cual se estructuró el siguiente cronograma visible en el siguiente Cuadro:

Cuadro No. 10

ACTIVIDAD	FECHA Y HORA	LUGAR
PUBLICACIÓN Y		http://www.iss.gov.co

CONSULTA DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	Mayo 05 de 2014	página web del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación
OBSERVACIONES A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	Hasta el 09 de mayo de 2014, hasta las 3:00 p.m.	Dirección Jurídica Nacional Instituto de Seguros Sociales Liquidación, ubicada en la Carrera 67 N° 16 – 30 de la ciudad de Bogotá a los correos electrónicos contratación@iss.gov.co
RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	Mayo 12 de 2014	http://www.iss.gov.co página web del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación
VISITA TÉCNICA Y ENTREGA DE INFORMACIÓN PRUEBA TÉCNICA	Mayo 13 de 2014 Hora 8:00 am	Carrera 106 N° 15 a – 25 Manzana 3 Bodega 7 Zona Franca – Fontibon Bogotá
REALIZACIÓN DE LA PRUEBA TÉCNICA DE PRECALIFICACIÓN	14, 15 y 16 de mayo de 2014	Instalaciones de los Posibles Oferentes
RECEPCIÓN DE PROPUESTAS Y CIERRE DE LA INVITACIÓN	Hasta el 19 de mayo de 2014 hasta las 3:00 p.m.	Dirección Jurídica Nacional Instituto de Seguros Sociales Liquidación, ubicada en la Carrera 67 N° 16 – 30 de la ciudad de Bogotá. Radicar en correspondencia dirigido a la Oficina Jurídica Nacional.
INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN SOBRE EL PROCESO DE LICITACIÓN Y RESULTADO DE LA	Mayo 22 de 2014	http://www.iss.gov.co página web del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación

PRUEBA TECNICA		
OBSERVACIONES AL INFORME PRELIMINAR DE EVALUACIÓN Y RESULTADO DE LA PRUEBA TECNICA	Hasta el 23 de mayo de 2014 a las 6:00 pm	Dirección Jurídica Nacional Instituto de Seguros Sociales Liquidación, ubicada en la C 67 N° 16 – 30 de la ciudad Bogotá Carrera, o a los correos electrónicos contratación@iss.gov.co
RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES Y PUBLICACIÓN DEL INFORME DEFINITIVO DE EVALUACIÓN (INCLUIDO RESULTADO DE LA PRUEBA TÉCNICA REALIZADA)	Mayo 27 de 2014	http://www.iss.gov.co página web del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación
AUDIENCIA PARA REALIZAR LA APERTURA DEL SOBRE DOS	Mayo 29 de 2014	http://www.iss.gov.co página web del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación
COMUNICACIÓN AL PROPONENTE ADJUDICATARIO	Mayo 29 de 2014	http://www.iss.gov.co página web del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y mediante correo certificado
FIRMA DEL CONTRATO	Mayo 30 de 2014	Dirección Jurídica Nacional Instituto de Seguros Sociales Liquidación, ubicada en la C 67 N° 16 – 30 de la ciudad Bogotá

En desarrollo de la Invitación Pública a que se ha hecho referencia y en cumplimiento de las estipulaciones del Auto 090 de 2014 de la Sala Novena de

Revisión de la Honorable Corte Constitucional, el 21 de Mayo de 2014, mediante comunicación No. 2-2014-2639, el AGN informó al ISSL sobre la Visita de Inspección Especial que habría de surtirse por parte de esta Entidad, al proceso liquidatorio.

En igual sentido, mediante comunicación 2014047854-50-000 del 23 de Mayo de 2014, la Superintendencia Financiera de Colombia informó al ISSL sobre el seguimiento y visitas a las instalaciones donde se encuentran los archivos del inventario de expedientes pensionales.

En Mayo 27 de 2014, se hicieron presentes en las instalaciones de la Bodega 7 Manzana 3 de la Zona Franca de Bogotá, los representantes del AGN y de la Superintendencia Financiera para efectos de instalar sendas Comisiones relacionadas con las visitas de Inspección y Vigilancia instruidas a esas Entidades por la Honorable Corte Constitucional. En desarrollo de esta reunión tanto el AGN como la Superintendencia, fueron proveídos de la información requerida así:

1. Protocolo de Entregas del ISSL a COLPENSIONES.
2. Procedimientos Internos del área de entregas del ISSL
3. Protocolo de Transporte de Expedientes Pensionales

Dando continuidad al protocolo de visita de Inspección y Vigilancia ordenada por la Honorable Corte Constitucional, con fecha Junio 6 de 2014, se hizo presente en las instalaciones de la Bodega 7 Manzana 3 de la Zona Franca de Bogotá la Comisión del AGN, con el fin de dar inicio al proceso propiamente dicho.

Dando continuidad al proceso de Invitación Pública, participaron las firmas: SISTEMAS Y COMPUTADORES S.A., INFORMATICA DOCUMENTAL S.A.S, COLVISTA S.A. Y MANEJO TECNICO DE LA INFORMACION THOMAS MTI S.A, y luego de que el Comité Técnico de Evaluación del ISSL, analizó las respectivas ofertas de cada uno de ellos, de acuerdo con las condiciones de los pliegos, fue seleccionada la Firma MANEJO TECNICO DE LA INFORMACION THOMAS MTI S.A, con quien el pasado 4 de Junio se suscribió el Contrato No. 4900011753.

Para conocimiento de la Honorable Sala, a continuación se da a conocer el plan de trabajo y el cronograma que presentó MTI, para el procesamiento de los **1.796.044** expedientes pensionales decididos.

8. Procesamiento Expedientes Pensionales Decididos o de Trámite Concluido.

Para efectos de adelantar el referido plan de trabajo, la firma MTI y el ISSL conjuntamente, fijaron **como objetivo General** de este proyecto “Recibir , trasladar, almacenar, custodiar, clasificar, unificar, alistar, digitar, digitalizar, implementar la consulta de imágenes como apoyo operativo e informático, elaborar el formato único de inventario y entregar a COLPENSIONES los expedientes pensionales del régimen de prima media.”

El proyecto mencionado como Alcance incluye un total de expedientes de **1.796.044**, y de los cuales **1.011.149**, son de nómina. Para esto últimos se adelantará su digitalización, y sobre todos los expedientes se elaborará el Formato Único de Inventario Documental, FUID.

Dicho proyecto se ejecutará en un término de seis (6) meses, comprendido entre el 6 de junio y el 28 de noviembre de 2014.

Las distintas actividades que se adelantarán bajo dicho proyecto, se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 11.

ACTIVIDAD	DURACIÓN	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
Inicio	3	04/06/2014	06/06/2014
Firma del	1	04/06/2014	04/06/2014
Acta inicio del contrato	2	05/06/2014	06/06/2014
Planeación del proyecto	40	05/06/2014	31/07/2014
Ejecución	128	04/06/2014	28/11/2014
Seguimiento y control	128	04/06/2014	28/11/2014
Cierro proyecto	2	26/11/2014	28/11/2014

Para la ejecución de este proyecto, se empleara un total de 740 personas e importantes recursos financieros.

Finalmente, me referiré a lo requerido por el numeral 4 (ii) del Auto 113 de 2014 que se refiere a *“las dificultades encontradas en el trámite de empalme y transición entre el ISSL y Colpensiones, y los problemas observados en la remisión de expedientes pensionales.”*

Como lo he advertido a través de ese informe especial, el Proceso Liquidatorio se vio enfrentado a una serie de problemas y dificultades por las falencias que se encontraron para adelantar el empalme hacia la Nueva Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, relacionadas principalmente por la falta de organización de toda la información pensional necesaria, completa, unificada y consistente de los expedientes pensionales, sentencias judiciales y tutelas pendientes de resolver por solicitudes represadas que generaron cargas públicas a los afiliados y pensionados y retrasaron los tiempos de respuesta frente a la protección especial otorgada por la honorable Corte constitucional a través de los Autos 110 y 202 de 2013.

Estas falencias nos llevaron a asumir y diseñar las medidas necesarias para resolver las dificultades heredadas del ISSL, con el apoyo del equipo de trabajo

institucional y orientados por los lineamientos y las obligaciones impuestas al ISSL, por la Honorable Sala Novena de Revisión a través de los Autos 110, 202 y 320 de 2013. Así mismo, para esta difícil tarea hemos recibido el acompañamiento de los Organismos de Control y de las directrices del Archivo General de la Nación, los cuales han permitido ir ajustando nuestros planes de acción para cumplir con nuestras obligaciones frente a los mencionados Autos.

En esta transición hacia el Nuevo Administrador del Régimen de Prima Media, hemos observado en la entrega de expedientes, los siguientes problemas:

1. El ISS no contaba con bases de datos depuradas que estuvieran acordes con los documentos físicos de los expedientes manejadas por cada una de las Seccionales, razón por la cual, la administración del proceso liquidatorio tuvo que contratar los servicios de un tercero que se ocupara de realizar en primer lugar, la centralización de todos los expedientes pensionales, en la ciudad de Bogotá (inventario definitivo).
2. El ISSL no cuenta con los expedientes pensionales unificados, teniendo en cuenta que tanto el Decreto de Liquidación del ISS, como los protocolos aceptados por las partes y avalados por el AGN, prohíben la intervención de los mismos. Esta situación ha ocasionado varias entregas de expedientes en diferentes épocas a COLPENSIONES sobre un mismo causante o afiliado.
3. Los expedientes pensionales por no estar unificados, han ocasionado circunstancias de entregas fraccionadas de los documentos, teniendo en cuenta que por fuera de la carpeta del expediente pensional, se encuentran documentos complementarios o asociados al mismo, los cuales son entregados adicionalmente en calidad de prueba.
4. Permanente traslado de los expedientes pensionales desde las Seccionales a los centros de decisión y de estos a las instalaciones del

proveedor SyC ubicadas en la ciudad de Bucaramanga para el proceso de digitalización y elaboración de la hoja de control y el FUID.

5. Las solicitudes recibidas de COLPENSIONES por demanda, en su mayoría carecen de la identificación del causante o afiliado, la cual es la única llave con la que cuenta el ISSL para identificar los expedientes en sus bases de datos e inventarios físicos.

Por último, es importante comentar que este proceso de transición requirió de un esfuerzo mancomunado de ambas Entidades, en el cual inicialmente y debido a los grandes volúmenes documentales, se presentaron discrepancias en la entrega y recibo de los expedientes pensionales; sin embargo, éstos han venido siendo superados gracias al acompañamiento y directrices que ha realizado en sus diferentes Autos la Honorable Corte Constitucional, así como las observaciones recibidas de los Organismos de Control, del Archivo General de la Nación y del Gobierno Nacional. Prueba de ello, es el acuerdo a que se llegó el 18 de febrero de 2014 entre ambas Entidades definiendo el universo de solicitudes pensionales prioritarias pendientes de entrega a ese corte, así como en el proceso de entrega de los 1.766.044 expedientes decididos por el ISS, y en el trabajo mancomunado para aclarar los expedientes denominados por el ISSL como certificados.

Cordialmente,



FELIPE NEGRET MOSQUERA

Apoderado General Fiduprevisora S.A.

ISS en Liquidación.

