

**INFORME ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO AL AUTO 113 DE 2014 PRESENTADO A LA HONORABLE  
CORTE CONSTITUCIONAL**

**Junio 12 de 2014**

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción .....  | 5  |
| 2. Objetivos de Colpensiones, falencias encontradas en el traspaso y correcciones de Colpensiones .....                      | 9  |
| 2.1. Sistema de información.....   | 16 |
| 2.1.1. Infraestructura tecnológica inadecuada .....  | 17 |
| 2.1.2. Escasa automatización e integración de procesos.....  | 18 |
| 2.1.3. Calidad de la información.....  | 24 |
| 2.2. Sistema financiero.....   | 26 |
| 2.3. Expedientes pensionales.....  | 36 |
| 2.3.1. División y conformación de los expedientes pensionales.....   | 37 |
| 2.3.2. Desconocimiento de volúmenes de expedientes en el ISS .....   | 38 |
| 2.4. Defensa judicial .....  | 41 |
| 2.4.1. Aplicación del Precedente Judicial ISS – Colpensiones .....   | 42 |
| 2.4.2. Completitud de la información para la defensa judicial ISS – Colpensiones .....                                       | 48 |
| a. Diagnóstico y acciones de Colpensiones sobre la entrega de procesos judiciales del ISS 48                                 |    |
| b. Diagnóstico y acciones sobre las sentencias judiciales para cumplimiento provenientes del ISS .....                       | 50 |
| c. Diagnóstico y acciones sobre embargos judiciales del ISS.....   | 54 |
| d. Diagnóstico y acciones sobre las tutelas entregadas por ISS en L. ....  | 56 |
| 2.5. Servicio al ciudadano.....  | 59 |
| 2.5.1. Notificaciones de actos administrativos realizadas por el ISS en L. con anterioridad al 28 de septiembre de 2012..... | 60 |
| 2.5.2. Contactabilidad - actualización de datos .....  | 61 |
| 2.5.3. Radicación e información de trámites .....  | 61 |
| 2.5.4. Derechos de petición – PQRS .....   | 62 |
| 2.5.5. Infraestructura tecnológica y recurso humano adecuado para atender la demanda de los afiliados.....                   | 66 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 2.6.    | Afiliación.....  | 71  |
| 2.6.1.  | Vinculación inicial, multivinculaciones y traslados .....  | 71  |
| 2.6.2.  | Convalidados .....   | 79  |
| 2.7.    | Historia laboral.....  | 81  |
| 2.7.1.  | Inconsistencia de base de datos y aplicaciones heredadas del ISS en L. ....  | 82  |
| 2.7.2.  | Traspaso de información del ISS en L. a Colpensiones.....  | 84  |
| 2.8.    | Recaudo.....   | 89  |
| 2.8.1.  | Procesos de Recaudo de Aportes de Seguridad Social .....   | 89  |
| 2.8.2.  | Proceso de Devolución de Aportes AFP’S – RAIS.....   | 92  |
| 2.8.3.  | Recaudo Otros Ingresos .....   | 93  |
| 2.8.4.  | Proceso de Cobro de aportes .....  | 96  |
| 2.9.    | Reconocimiento .....   | 98  |
| 2.9.1.  | Diferencia en el inventario inicial de expedientes del ISS en L. pendientes de decisión y proyecciones de Colpensiones .....                                 | 99  |
| 2.10.   | Nómina .....   | 105 |
| 2.10.1. | Represa - Novedades de Nómina .....  | 106 |
| 2.10.2. | Represa de Pensiones pendientes de ingresar a la Nómina de Pensionados. Ingresos de Pensiones .....  | 109 |
| 2.10.3. | Optimización del proceso de gestión de nómina de pensionados en Colpensiones .....   | 111 |
| 3.      | Antecedentes del Sistema Pensional .....   | 113 |
| 3.1.    | Caracterización del Sistema Pensional.....   | 119 |
| 3.1.1.  | Cobertura .....  | 120 |
| 3.1.2.  | Equidad.....   | 123 |
| 3.1.3.  | Sostenibilidad .....   | 125 |
| 4.      | Conclusiones y recomendaciones .....   | 129 |
|         | Referencias.....   | 131 |
|         | Anexos.....  | 133 |
|         | Anexo 1. Convenio interadministrativo suscrito entre el Instituto de Seguros Sociales – ISS y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones ..... | 133 |

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

|  |     |
|--|-----|
| Anexo 2. Informe del Revisor Fiscal a los miembros de la Junta Directiva de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.....  | 133 |
| Anexo 3. Protocolo general de entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones.....  | 133 |
| Anexo 4. Estados financieros a septiembre de 2012 entregados por el ISS .....  | 133 |
| Anexo 5. Convenio interadministrativo 001 de 2012 celebrado entre el Instituto de Seguro Social- ISS, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones y el Archivo General de la Nación ..... | 133 |
| Anexo 6. Lista general de trámites objeto de entrega .....   | 133 |
| Anexo 7. Inventario de trámites y ANS entre pares.....   | 133 |
| Anexo 8. Acuerdo 006 de 2011 – Archivo General de la Nación .....  | 133 |
| Anexo 9. Actas jurídicas ISS – Colpensiones.....   | 133 |
| Anexo 10. Acta de entrega procesos judiciales.....   | 133 |
| Anexo 11. Observaciones a las bases de Excel “Certificación de procesos desembargo” .....  | 133 |
| Anexo 12. Respuesta del ISS sobre registros de embargo que ha encontrado .....   | 133 |
| Anexo 13. Informe de gestión Seguro Social a diciembre de 2011.....  | 133 |

## INFORME ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO AL AUTO 113 DE 2014 PRESENTADO A LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Introducción

La Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, empezó a operar el 1 de octubre de 2012, es decir, hace un año y 8 meses. La primera labor encargada a esta entidad, luego de advertir las falencias del Instituto de los Seguros Sociales (ISS), es poner al día el Régimen de Prima Media (RPM). Esa tarea implica resolver todas las solicitudes relacionadas con reconocimiento que esa entidad tenía represadas, esto sin dejar de atender a término las solicitudes que los ciudadanos hacen diariamente en Colpensiones.

Uno de los problemas más relevantes que enfrentó la entidad desde sus inicios fue la inexistencia de un inventario consolidado de las solicitudes pensionales pendientes de resolver. De hecho, tal y como lo muestra este informe, el inventario pasó en este año y ocho meses de un volumen inicial de alrededor de 80.000 solicitudes represadas en el ISS a cerca de 350.000 solicitudes. Fue sólo cuando la empresa liquidadora recibió al ISS que se pudo revelar, paulatinamente y a través de un trabajo coordinado con Colpensiones, el inventario total. De hecho, esta incertidumbre fue la que llevó a Colpensiones a acercarse a la H. Corte buscando un apoyo para resolver de manera ordenada estas solicitudes, entendiendo así que no era un problema coyuntural, sino que es un problema estructural del RPM, el cual conllevó a la situación de masiva violación iusfundamental acreditada por la H. Corte en el trámite de revisión de tutela objeto de este informe especial<sup>1</sup>. Y así es que gracias a al apoyo de la H. Corte que Colpensiones ha podido resolver de manera ordenada, y no como defensa frente a la judicialización, esta represa.

Dos días antes de la radicación de este informe, es decir, junio 10 de 2014, de todas las solicitudes represadas en el ISS, Colpensiones tiene pendientes por resolver 35.254, ninguna relacionada con el mínimo vital (es decir, son recursos y reliquidaciones), y todas estas estarán resueltas antes de Julio 31 de 2014, plazo indicado por la H. Corte en el Auto 320 de 2014. En otras palabras, es gracias al apoyo de la H. Corte, y al acompañamiento de ministerios y organismos de control, que un año después de que la Sala Novena de Revisión del Alto Tribunal profiriera su primer Auto respecto al estado de cosas inconstitucional (Auto 110, de julio de 2013), que Colpensiones habrá resuelto todas las solicitudes represadas en el ISS.

---

<sup>1</sup> H. Corte Constitucional, Exp. T-3287521, Auto 113 de 2014, párrafo 3º, numeral (iv), M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

La gestión de Colpensiones sobre estas solicitudes y sobre otros temas como notificaciones y giro, tutelas, sentencias judiciales, PQRs, servicio al ciudadano, entre otros, son reportadas a la H. Corte a través de Informes Periódicos (IPs) mensuales. El 5 de junio del presente año Colpensiones radicó en la H. Corte el onceavo informe.

Este informe especial que ahora se presenta tiene como objetivo responder las preguntas planteadas por la H. Corte en el Auto 113 de 2014, identificando específicamente las principales falencias que se han identificado a lo largo del proceso de transición, y las correcciones que Colpensiones ha efectuado para superar las falencias que existían en el ISS (fj. 4 y 5, Auto 113 de 2014).

En particular, en este informe Colpensiones reporta a la H. Corte las correcciones frente a fallas identificadas y relacionadas con custodia de los expedientes, completitud y actualización de las historias laborales, cobro de aportes en mora, desconocimiento de tiempos legales de respuesta a las solicitudes prestacionales, infraestructura, tecnología y personal adecuado para atender la demanda de los usuarios, el acatamiento de 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 (fj. 4, Auto 113 de 2014).

Colpensiones busca responder a estos puntos y otros puntos que ha identificado de manera consistente y coherente. Por eso, la primera parte del segundo capítulo presenta la estructura de los procesos de Colpensiones, que inician con la afiliación del ciudadano y finalizan con la inclusión en nómina y el giro de los recursos en los casos en que haya lugar, y los sistemas transversales que soportan estos procesos (por ejemplo, el sistema de información, el financiero, el de historia laboral, entre otros). Basado en esta estructura de procesos y sistemas de Colpensiones, el resto del capítulo describe en cada uno de ellos las falencias encontradas y las correcciones que Colpensiones ha realizado y continúa desarrollando para resolver estas falencias. Dentro de estas subsecciones la H. Corte encontrará respuesta a los puntos enumerados en el fj. 4 del Auto 113 de 2014 citados en el párrafo anterior. Ahora bien, Colpensiones ha buscado corregir gran parte de estas falencias a través de su estructura misma. Por eso la primera parte del capítulo presenta también los grandes objetivos de Colpensiones, ligados a las grandes falencias del ISS.

Sin embargo, para Colpensiones también es importante señalar que después de haber cumplido con su primera tarea, aún le quedan grandes retos para evitar en el corto y en el largo plazo la repetición de la situación de masiva violación iusfundamental antes referida. En el corto plazo, estabilizar todos los trámites y el servicio al ciudadano, y en el largo plazo, adecuarse para un sistema pensional con mayor cobertura.

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

Sobre el corto plazo, luego de año y 8 meses de operación, con varias lecciones aprendidas, Colpensiones pone a consideración dos puntos específicos. Por un lado, una protección adicional en el muy corto plazo para estabilizar a la entidad, solicitud ya presentada a la H Corte en el IP11, y, por otro, la necesidad de una re-estructuración para evitar que en algunos años se repita el problema estructural de una repesa como la que vivió el ISS, teniendo en cuenta especialmente las lecciones aprendidas en este periodo de funcionamiento. En este punto, en particular, un reto de Colpensiones es ganarse la confianza de los ciudadanos, acompañándolos a lo largo de su vida laboral. Este acompañamiento incluye un punto esencial: la historia laboral. Es necesario acompañar al ciudadano a que revise constantemente su historia laboral, buscando que cuando llegue a la edad de pensión tenga conocimiento de cuantas semanas tiene, y de esa manera, cuando presente su petición pensional, poder resolverla de manera oportuna y eficiente<sup>2</sup>.

En el largo plazo, así Colpensiones cumpla de manera eficiente con su primera tarea, poner al día el RPM, desafortunadamente está poniendo al día un régimen pensional con una cobertura muy baja, tanto de afiliados, como de pensionados. Adicionalmente, Colpensiones es la encargada de administrar el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), programa para incentivar el ahorro a largo plazo con una población objetivo de 7 millones de colombianos que no cuentan con un ingreso estable para cotizar en el sistema de pensiones y acumular las semanas necesarias para obtener una pensión. Por eso, el capítulo 3 de este informe presenta un diagnóstico del sistema pensional colombiano en general, y en particular del RPM en tres aspectos fundamentales - cobertura, equidad y sostenibilidad.

En la parte final del documento se presentan las conclusiones, pero además las recomendaciones con el fin de evitar que en el futuro se repita la situación de masiva violación iusfundamental que antes mencionamos, asunto que requiere una entidad estabilizada y capaz de enfrentar, incluso, una posible reforma pensional cuyo gran objetivo sea aumentar la cobertura del sistema pensional colombiano.

Antes de pasar a los capítulos es necesario señalar tres asuntos importantes. En primer lugar, Colpensiones se encuentra en proceso de estabilización, debido especialmente a la solución de una repesa del ISS cuyo volumen era incierto, cuestión que ha afectado la operación de la entidad. Esto implica que, como es natural debido a la problemática (inesperada) ya presentada, en el tiempo que lleva en operación Colpensiones aún continúa afinando sus procesos de mejora. En segundo lugar, en este informe se señalan otros temas que no han sido reportados a la H. Corte en los IPs, como por ejemplo el sistema financiero y la gestión de recaudo, temas que de todas maneras han implicado dedicar gran parte de la capacidad de la entidad para resolverlos. Y

---

<sup>2</sup> En el IP11 se reportó a la H Corte que ya se enviaron más de un millón doscientos mil extractos de historia laboral a los afiliados activos, invitándolos a revisarla y a solicitar corrección a Colpensiones si existen errores.

finalmente, es importante señalar también que el trabajo con el ISS en L. se ha desarrollado de manera coordinada, especialmente el relacionado con la entrega de expedientes.



## 2. Objetivos de Colpensiones, falencias encontradas en el traspaso y correcciones de Colpensiones

El Instituto de Seguros Sociales (ISS) fue desde 1946, año en que fue creado, y hasta octubre del 2012, año en que el gobierno ordenó su liquidación, la entidad encargada de la administración de la seguridad social de los colombianos. Durante estos años la entidad tuvo a su cargo los negocios de salud, riesgos profesionales (desde 1964) y pensiones (desde 1967).

La liquidación del ISS fue producto de una serie de problemas al interior de la institución que incidieron en la labor para la cual fue concebida, esto es, la resolución de peticiones de ciudadanos. Algunas de las debilidades de la entidad comprendían (MFMP, 2013):

*“La recepción de los documentos base para el reconocimiento de pensiones era desorganizada y las historias laborales eran manejadas indebidamente. La veracidad de la información contenida en los documentos era difícilmente verificable y la manipulación de la documentación era excesiva (...). Finalmente, la defensa judicial al reconocer pensiones de las cuales se había ordenado su liquidación era deficiente, debido en parte a la falta de unificación de criterios jurídicos para el reconocimiento de derechos y a la misma dispersión de las entidades”.<sup>3</sup>*

Para dar soluciones a dichos inconvenientes, se creó bajo la Ley 1151 de 2007 la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. Sobre estas modificaciones al Régimen de Prima Media la H. Corte Constitucional a través de la Sentencia C-376 de 2008 expresó:

*“la superación de los problemas que dieron origen al programa de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media difícilmente pueden superarse sin el adelantamiento del proceso liquidatorio, y la subsiguiente centralización de la información laboral y de la función administrativa del Régimen en una sola entidad. Justamente porque la dispersión informática y administrativa ha generado los problemas de ineficiencia y ha tolerado la corrupción reinante en el ejercicio de ese cometido público, la única medida que inequívocamente permitiría conjurar las causas del problema radica en la concentración de la información y de la actividad en una sola entidad”*

(...)

---

<sup>3</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo (2013), páginas 147-148.

*“Para precisar si existe o no esa relación de conexidad teleológica directa, la Corte recuerda ahora las razones expuestas dentro del mismo texto de la Ley, que llevaron a incluir en el artículo 6°, relativo a la descripción de los principales programas del Plan de Desarrollo, la necesidad de reorganizar “el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional”. Dichas razones, que se comentaron anteriormente, tienen que ver con: (i) fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales, (ii) la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones y (iii) situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario público una carga financiera muy alta e injustificada. Adicionalmente esta reorganización institucional, motivada en las razones expuestas, pretende o tiene como objeto garantizar los derechos de los asegurados y la continuidad en la prestación de los servicios de pensiones, y lograr la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera y la eficiencia operativa, según fue expuesto por el Gobierno Nacional al justificar la inclusión de los artículos 155 y 156, ahora bajo examen.*

*Vistas las razones y los objetivos de la reorganización institucional propuesta en la parte programática del Plan, y confrontándolos con la decisión legislativa liquidatoria de tres entidades y creadora de una nueva, la Corte concluye que el legislador estimó que concentrando en una sola entidad la mayor parte de la administración del Régimen de Prima Media, se superaría un problema de información derivado del manejo de historias laborales por parte de una multiplicidad de entidades. Esta centralización de información laboral redundaría en la eficacia y eficiencia operativa en la prestación del servicio público de seguridad social en materia pensional, en beneficio de la efectividad de los derechos de los asegurados y en una reducción de los costos financieros de la administración de dicho régimen. Por esa razón decidió liquidar las tres administradoras públicas de mayor tamaño y concentrar la actividad por ellas desarrollada en una sola entidad, que sería la empresa comercial e industrial de Estado que se denominaría “COLPENSIONES”. Adicionalmente, preocupado por la inadecuada defensa judicial de las administradoras públicas, estimó que era necesario concentrar y especializar esta función pública, radicándola en una sola entidad. Finalmente, esta liquidación y la subsiguiente creación de la nueva entidad evitarían la perpetuación de situaciones de corrupción evidenciadas en las entidades llamadas a ser liquidadas, corrupción que venía provocando un grave menoscabo al erario público.”*

Con base en estos antecedentes el Ministerio de la Protección Social en el Estudio Técnico para la creación de la estructura orgánica y de la planta de personal de Colpensiones, afirmaba: “A manera de corolario, la administración del régimen de prima media con prestación definida en el orden nacional a lo largo de estos años se ha visto salpicada de dificultades. Particularmente, en cuanto a:

- Afiliados y pensionados
- Institucionalidad del régimen de prima media con prestación definida

- Legislación e interpretación jurídica
- Administración de personal
- Sistema de información
- Archivos
- Afiliación, recaudo de cotizaciones y pago de prestaciones económicas
- Sistema contable
- Historia laboral y cálculos actuariales
- Verificación de tiempos laborados y traslado entre regímenes
- Falta de controles en el reconocimiento y pago
- Prácticas Irregulares
- Cuotas partes y bonos pensionales
- Atención al usuario
- Ineficiencia operativa
- Supervisión
- Sostenibilidad del Sistema”<sup>4</sup>

Ante esta problemática, y luego de realizado el Estudio de la Universidad de los Andes<sup>5</sup>, el Gobierno Nacional decidió dotar de mayores y mejores herramientas a la nueva Administradora para que pudiese acometer el reto de reinstitucionalizar la administración del régimen de prima media con prestación definida, para lo cual se expidió el Decreto 4121 de 2011.

Uno de los principales contenidos de esta norma para dar solución estructural a la problemática del régimen de prima media fue la transformación de Colpensiones en una Empresa Comercial e Industrial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, indispensable para continuar con el proceso de reinstitucionalización del sistema pensional contenida en la Ley 1151 de 2007. Para ello, se definió su naturaleza jurídica en forma consistente con la función exclusiva de la administración estatal de uno de los dos regímenes de pensiones, impulsando una adecuada gestión hacia el futuro y sustentada en varios aspectos a saber:

- La estructura jurídica como entidad financiera de carácter especial permitió consolidar y materializar los principios que orientan el sistema general de seguridad social establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política, toda vez que cumplen las funciones procurando generar la mayor rentabilidad social.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ver Ministerio de la Protección Social (2009), página 10.

<sup>5</sup> Ver Universidad de los Andes (2011).

<sup>6</sup> La rentabilidad social se refiere a el mejoramiento del servicio para la atención al ciudadano y la producción de resultados financieros positivos (sostenibilidad fiscal).

- Se dieron pasos firmes para hacer realidad la puesta en funcionamiento del sistema de ahorro Beneficios Económicos Periódicos, dándole la oportunidad a una población de personas económicamente activas que devenga menos de un salario mínimo y que se encuentran por fuera del sistema general de seguridad social en pensiones, de construir una protección para la vejez.
  
- Sujeción a la totalidad de regulaciones de supervisión y control previstas para el sector financiero y de pensiones, lo cual es imperativo para garantizar el buen funcionamiento y viabilidad de la administradora. Para este efecto, la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia contribuye a que el servicio y los derechos de los afiliados, pensionados, vinculados y beneficiarios sean otorgados bajo criterios de seguridad, transparencia y eficiencia sin afectar sus derechos. Las características de este nuevo control son:
  - Se aplica la supervisión a toda la Administradora y no solo a los fondos de IVM como sucedía en el ISS.
  - Especializado y con alta capacidad técnica.
  - Requerimientos estrictos de gestión, viabilidad y resultados financieros.
  - Permanente y con capacidad de anticiparse para reorientar los cursos de acción.
  - Administración sometida a estándares regulatorios (junta directiva y administradores).
  - Regulación que permita la protección de los derechos de afiliados, pensionados y beneficiarios, así como los recursos del sistema administrados por la empresa.

Por otro lado, desde el punto de vista de los derechos constitucionales de los ciudadanos, está el deber de dar una respuesta a sus requerimientos. Este derecho convertido en un principio institucional se fundamenta en el enfoque por procesos orientado hacia un eficiente y transparente servicio. Con esta transformación, se pretende modificar en el ciudadano la cultura de litigiosidad para la obtención de respuestas y servicios en el reconocimiento de sus derechos.

A largo plazo, dicha modificación eliminará los costos asociados al sistema (costo de administración de procesos judiciales de la administradora por tutelas y procesos ordinarios, costos para la Rama Judicial en la atención de procesos iniciados por ciudadanos, eliminación de intermediarios y por ende costos al afiliado, entre otros). Para cumplir adecuadamente con este lineamiento no solo se requiere de la creación de una institucionalidad de naturaleza jurídica especial, sino que la Administradora esté dotada de unas condiciones que busquen evitar repetir

los problemas de la antigua Administradora en el futuro. Por tal razón el modelo organizacional de Colpensiones comprende:

- Organización y trabajo por procesos.
- Procesos automáticos soportados en TIC's.
- Reglas de negocio claramente especificadas, definidas y estandarizadas.
- Gobierno de datos y seguridad de la información.
- Servicios centrados en la atención al cliente y al ciudadano y fundamentados en la transparencia y visibilidad de las actuaciones.
- Procesos transversales responsables de la operación y conciliación de la información.
- Verificación y control de la información a la entrada y con el cliente al frente y no a lo largo de los procesos.
- Versatilidad para adaptarse a los cambios del mercado y necesidades de la ciudadanía, siendo más eficiente en la operación mejorando los estándares de servicio.
- Control de los costos de operación, máxime si el número de pensionados, los cuales no pagan comisión de administración, crecerá más rápido que los nuevos afiliados.
- Capacidad de atraer y mantener el mejor talento humano, con lo que se fortalece la orientación de la administración al servicio y atención al ciudadano.

Por último, dado que el mercado de pensiones es único desde el punto legal, exige la existencia de complementariedad entre los administradores de ambos regímenes, en cuanto a que el dinero de las cotizaciones, el valor sobre el cual se cotizó y el tiempo de cotización se convierten en variables que deben compartirse durante la vida laboral del afiliado con el fin de que en el momento en que éste exija las prestaciones a las que tiene derecho, pueda otorgársele debidamente.

Lo anterior hace que los intercambios de información sean uno de los pilares del sistema, con el fin de garantizar no solo el pago oportuno de las prestaciones económicas, sino la entrega oportuna de los recursos de las personas que cambian de régimen. Si bien Colpensiones ha mejorado los canales de comunicación con la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías - Asofondos, resulta necesario trabajar en temas como:

- Igualación de las reglas para la operación de las administradoras de los dos regímenes.
- Protocolos de intercambios de información sobre los afiliados, definidos y estandarizados.
- Información financiera estandarizada para lograr intercambios oportunos de recursos.
- Igualdad en el análisis, regulación y control de los riesgos asociados a la administración de pensiones.
- La visibilidad de la entidad Administradora o Fondo de Pensiones de cara a los afiliados, pensionados y beneficiarios que permita la exigencia de canales para la rendición de

cuentas o solución de requerimientos y no un “peloteo” del ciudadano de una entidad a otra.

A continuación, y de acuerdo con los requerimientos de la H. Corte, se detallan las principales dificultades experimentadas y las fallas identificadas por Colpensiones en el proceso de transición del administrador del Régimen de Prima Media (RPM). Para un mejor entendimiento, este capítulo se ha estructurado a partir de la cadena operativa de Colpensiones, la cual se encuentra conformada por los procesos de afiliación, historia laboral, recaudo, reconocimiento y nómina. Los anteriores a su vez dependen de 5 líneas transversales que comprenden: (i) el sistema de información, (ii) el sistema financiero, (iii) los expedientes pensionales, (iv) la defensa judicial y (v) el servicio al ciudadano (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Gestión operativa de Colpensiones**



La construcción de este informe se hizo a través de un trabajo coordinado entre todas las áreas de Colpensiones, y basado y soportado en los siguientes documentos que se referencian en el informe cuando haya lugar. Este capítulo está sustentado principalmente en dos documentos. El primero de ellos es una asesoría técnica contratada por Colpensiones con la Universidad de los Andes en 2010, cuyos resultados se encuentran contenidos en el documento *Asesoría técnica especializada, tercer ciclo. “Evaluación del modelo tecnológico utilizado actualmente por el ISS y CAPRECOM”, “Configuración de la arquitectura empresarial”, “Diseño del plan estratégico de TIC’S” y “Plan implementación integral”* de junio de 2011. Este primer trabajo comprende un

análisis exhaustivo del ISS y presenta las bases para el nuevo modelo organizacional de la recién creada Administradora. El estudio presentó un diagnóstico en el que se detalló el modelo de operación del ISS, la caracterización de sus procesos y los modelos BPMN (AS-IS)<sup>7</sup>. Así mismo, dicho diagnóstico describe la cadena de valor objetivo (To-be) propuesta para Colpensiones. Finalmente, realizó el análisis de brecha<sup>8</sup> que existe entre los procesos del ISS (AI-IS) y los establecidos para Colpensiones.

El segundo documento es el Protocolo de entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones. Mediante el trabajo concertado de las dos entidades se logró elaborar este documento en el que se encuentran los procedimientos generales y específicos, el cronograma con responsables de Colpensiones e ISS para la entrega de bases de datos, licencias, aplicativos, software e infraestructura de tecnología, así como la información requerida por Colpensiones para iniciar su operación.

Adicionalmente, se recurrió a actas, convenios interadministrativos, los estados financieros de los fondos entregados por el ISS a Colpensiones a septiembre de 2012, entre otros, los cuales se encuentran debidamente referenciados en este informe. Siguiendo el fj. 3 del Auto 113 de 2014, en los pies de página se citan las referencias, y se anexan los documentos a este informe.

---

<sup>7</sup> Business Process Modeling Notation, <http://www.bpmn.org/>

<sup>8</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 0, Introducción, página 12.

## 2.1. Sistema de información

*El ISS presentaba dificultades en términos de la integración de sus soluciones informáticas, producto del desarrollo aislado de los sistemas de apoyo a cada uno de sus procesos misionales<sup>9</sup>. Esta situación obligó a Colpensiones a definir un modelo centralizado de operación, de tal forma que el gobierno, el alojamiento y la producción de los diferentes sistemas estuvieran bajo la responsabilidad de las áreas técnicas y no de las funcionales, buscando optimizar el uso de los recursos, la racionalización de los desarrollos y la custodia apropiada de la información. Así las cosas, Colpensiones revisó y en forma conjunta con el ISS (en su última etapa de operación) dispuso de las capacidades de infraestructura necesarias para cumplir el propósito ya mencionado.*

Desde el punto de vista de las aplicaciones, basado en los resultados del estudio de la Universidad de los Andes<sup>10</sup> y para ganar en términos de seguridad y desempeño, Colpensiones adaptó las aplicaciones desarrolladas bajo el modelo cliente-servidor a una plataforma virtualizada. Estas modificaciones se detallan en la sección “escasa automatización e integración de procesos”.

Vale la pena resaltar que el ISS desarrollaba sus trámites en forma manual, apoyado en documentos físicos<sup>11</sup>, mientras que el modelo de operación de Colpensiones está basado en tecnología y en la política de cero papel, con el fin de mejorar la eficiencia en los procesos. Al mismo tiempo, este nuevo modelo le permite a Colpensiones garantizar la custodia de la información, su no alteración y su consulta para roles permitidos, a través de la implementación de la herramienta Gestor Documental y de las aplicaciones que lo utilizan.

Otro reto importante está relacionado con la calidad de los datos, y sobre esto Colpensiones dispuso de recursos económicos importantes para adquirir una herramienta que facilita el diagnóstico y la formulación de los proyectos de depuración, tal como lo señalara la Universidad de los Andes en el estudio realizado para Colpensiones<sup>12</sup>.

Así, desde el punto de vista de los sistemas de información, Colpensiones se enfrentó a dificultades en tres aspectos fundamentales en el proceso del cambio de administradora de Régimen de Prima Media: (i) infraestructura tecnológica inadecuada, (ii) escasa automatización e integración de procesos y (iii) calidad de la información.

<sup>9</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial , capítulo 5, páginas 12-15 y 23.

<sup>10</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Caso de Negocio.

<sup>11</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial , capítulo 1, anexo 1, páginas 5-12.

<sup>12</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Caso de Negocio, Caso de negocio y Plan de implementación, página 93.



### 2.1.1. Infraestructura tecnológica inadecuada

*El estudio de la Universidad de los Andes<sup>13</sup> plantea que el ISS contaba con una infraestructura de servidores obsoleta y con sistemas operativos<sup>14</sup> vulnerables ante múltiples ataques informáticos bien conocidos, que suponían un alto riesgo para la misma. Esto se veía reflejado en que la mayoría de los servidores tenían más de 4 años de uso y no tenían garantía vigente por parte del fabricante para soporte sobre hardware o software. Asimismo, los servidores de bases de datos presentaban sobrecarga y, en el caso de almacenamiento, las dos SAN (Storage Area Network) disponibles se encontraban funcionando adecuadamente pero estaban llegando a su límite de capacidad.*

Así, antes de la entrada en operación, Colpensiones constató que tecnológicamente el gran desafío para responder a sus necesidades de negocio se enfocaba en aumentar su capacidad de procesamiento desde dos puntos de vista: (i) recepción y consulta de información a través de los diferentes canales de atención al usuario (oficinas, página web y contact center), y (ii) procesamiento de la información requerida para la actualización de la bases de datos misionales, sobre las cuales reposa la información de afiliados y pensionados.

Como primera estrategia, después de que el ISS realizó una compra de infraestructura y su respectiva puesta en operación, Colpensiones acordó con esta entidad el traslado de esta infraestructura tecnológica al Centro de Datos de Triara. La planeación y preparación de dicha estrategia se realizó en conjunto con el fabricante Hewlett Packard, Colpensiones y el ISS, entregando como solución un respaldo total de la infraestructura trasladada en el Centro de Datos del ISS, garantizando así un mínimo riesgo en la operación que continuaba a cargo del ISS. Asimismo, el cargue de la información procedente del ISS se ejecutó de conformidad con el protocolo acordado entre las dos entidades, mediante el convenio interadministrativo suscrito entre el ISS y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, el 14 de marzo de 2012 (ver anexo 1).

Como segunda estrategia, Colpensiones fortaleció los centros de datos, de manera que se pudiera garantizar el funcionamiento de los escritorios virtuales para un número creciente de funcionarios y trabajadores en misión. Pero también, elevar las capacidades de procesamiento para garantizar que se volvieran un hecho las correcciones masivas de historia laboral, la sustanciación a través

<sup>13</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 4, página 22.

<sup>14</sup> Microsoft Windows 98, NT y 2000 Server

del software para el reconocimiento de pensiones, la correcta operación del proceso de nómina de pensionados, entre otros.

En este sentido, las acciones puntuales que se tomaron comprenden el fortalecimiento de la infraestructura (servidores y almacenamiento) para la operación de los escritorios virtuales, y el aprovisionamiento de infraestructura (servidores y almacenamiento) en un esquema de diferentes ambientes productivos, para mejorar el funcionamiento de los aplicativos desde el punto de vista de base de datos.

Igualmente, para cubrir un escenario de *DRP (Disaster Recovery Plan)* en Colpensiones las bases de datos misionales se encuentran replicadas en el Centro de Datos alterno, y las aplicaciones y los canales de comunicación también existen en ambos Centros de Datos (principal y alterno).

Finalmente, en Colpensiones se implementó la práctica de separar las funciones de seguridad del motor de base de datos con respecto a las funciones propias de Administración. De esta forma, los funcionarios que ejercen el rol de administradores de bases de datos cuentan con un rol que solamente les permite ejercer tareas de administración, a saber, instalación, monitoreo, afinamiento del motor de base de datos, entre otras. Tareas de seguridad, como creación de usuarios, creación de roles y auditoría de la base de datos, se dejaron bajo el control de Colpensiones en cabeza de funcionarios denominados Oficiales de Seguridad SSO (System Security Officer).

Estas diferentes decisiones que ha tomado Colpensiones en aras de estabilizar su operación desde el punto de vista tecnológico, parten del hecho que la infraestructura está centralizada y es transversal a toda la operación de la Entidad.

#### 2.1.2. Escasa automatización e integración de procesos

Dada la complejidad de los sistemas de información recibidos del ISS, los cuales eran el eje sobre el que debía basarse la operación de Colpensiones, previo a la entrada en operación de la Entidad el 1 de octubre de 2012, se desarrollaron una serie de mecanismos con el fin de garantizar la integración de los diferentes sistemas de información.

Para facilitar el entendimiento de la situación que se presentaba en el momento de la recepción de los sistemas de información por Colpensiones, y el trabajo desarrollado por esta entidad para lograr la operabilidad en el modelo integrado, se ha escogido presentar esos cambios según los procesos que se apoyan en los sistemas de información recibidos.

Sin embargo, antes de entrar en el detalle de los procesos, es importante mencionar que Colpensiones recibió del ISS más de 100 aplicaciones, cuyo principal reto fue lograr la integración a través de un Sistema BPM (BIZAGI), como lo sugirió el estudio de la Universidad de los Andes<sup>15</sup>, estableciendo todos los elementos necesarios para garantizar la interoperabilidad de los sistemas con el BPM.

En efecto, la mayoría de las aplicaciones que apoyaban los procesos del ISS fueron diseñadas y desarrolladas para apoyar un proceso específico, sin considerar la interacción con otros procesos y aplicaciones. Este esquema originó bases de datos no integradas y con información replicada. Muchas de las aplicaciones heredadas contaban con arquitectura tipo cliente-servidor, y dado el modelo operativo y tecnológico adoptado por Colpensiones, fue necesario antes de entrar en operación, modificarlas para adaptarlas al siguiente esquema:

- Virtualización tanto de escritorios como de servidores<sup>16</sup>.
- Automatización en la ejecución de procesos masivos y repetitivos a través de la herramienta HP Operations Orchestration<sup>17</sup>.
- Inclusión de elementos de seguridad para eliminar prácticas inadecuadas como el uso de usuarios y conexiones “quemados”<sup>18</sup>.
- Reingeniería para optimizar el desempeño de los elementos no funcionales y racionalizar el uso de aplicaciones que generaban información en bases de datos intermedias que luego eran trasladadas a las bases de datos definitivas.

A continuación se detalla la evolución de los sistemas de información recibidos según los procesos en los cuales se encuentran involucrados.

---

<sup>15</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), capítulo 5, páginas 12 -15 y 23.

<sup>16</sup> Sin embargo, el esquema tecnológico de virtualización de aplicaciones elegido por Colpensiones para su operación resultó afectado, dado que diferentes aplicaciones recibidas por Colpensiones no contaban con manuales de instalación, los instaladores de las aplicaciones generaban errores y las aplicaciones desarrolladas en el ISS en general se encontraban sobre plataformas obsoletas. Esto elevó el grado de complejidad en la instalación y posterior virtualización de las mismas.

<sup>17</sup> El ISS contaba con un cierto número de procesos en lote para actualización de la bases de datos misionales, que a pesar de revestir una importancia mayúscula, tenían la desventaja de ser manuales. Razón por la cual fueron automatizados por Colpensiones mediante la herramienta HP Operations Orchestration. Con esta herramienta fue posible automatizar las tareas y los procesos en el centro de datos mediante flujos de trabajo que ayudan a ejecutar procesos a mayor velocidad y con mayor calidad y consistencia. En síntesis, esta automatización permite organizar la entidad en un sistema de producción de procesos necesarios para la operación de manera organizada, reduciendo errores y tiempos de inactividad en los centros de datos, y reduciendo la probabilidad de error humano en el proceso. Esto se traduce en una mayor seguridad para la ejecución de este tipo de procesos.

<sup>18</sup> Parámetros incluidos dentro del código del sistema, que para ser modificados requieren un conjunto de actividades, técnicas que deben ser probadas y los tiempos de modificación del sistema, se extienden.

- **Gestor Documental.** *El ISS no contaba con procesos que permitieran la digitalización de la información, y los documentos y expedientes se encontraban dispersos a través de las distintas seccionales. Esto ocasionaba un alto riesgo de pérdida de la información y ha redundado en la dificultad que se le ha presentado a Colpensiones para decidir todos los trámites de la represa del ISS.*

Colpensiones implementó un proceso de gestión documental cuya funcionalidad permite, desde la entrada, digitalizar toda la información y respaldarla en los sistemas, con el uso de un gestor documental. La información física que ingresa a Colpensiones se encuentra centralizada con el proveedor de archivos físicos, a quien de manera diaria y controlada se le envía esta información.

- **Proceso de Recaudo – Cobros persuasivo y coactivo.** *El ISS no contaba con una aplicación que soportara la gestión y control de los procesos de cobros persuasivo y coactivo. El Departamento Nacional de Cobranzas y las seccionales no tenían una aplicación que les permitiera gestionar y controlar el proceso de cobro persuasivo. Solo se contaba con las aplicaciones que permiten consultar los pagos, la deuda presunta y el debido cobrar (67-94)<sup>19</sup>.*

Colpensiones para mejorar el proceso adelantó las siguientes acciones:

- (i) Implementación del proceso de extracción de deuda a través de una bodega de datos para entregar la información a las casas de cobranza encargadas de realizar el cobro persuasivo.
  - (ii) A través del Portal Web del Aportante los empleadores pueden consultar y descargar sus formatos de pago referenciado sobre las deudas y realizar los aportes en cualquier oficina bancaria.
  - (iii) Levantamiento, diseño y desarrollo del Sistema de Cobro para la gestión de cobro a través de un requerimiento de constitución en mora.
- **Proceso de Nómina de Pensionados.** *Aunque al inicio de la operación de Colpensiones la aplicación de nómina de pensionados contaba con una amplia funcionalidad, ésta debía complementarse con módulos más eficientes y automatizados, principalmente para la realización de los procesos mensuales de liquidación, cierre, generación de salidas y control de calidad<sup>20</sup>.*

Colpensiones realizó, desde que recibió este sistema de información, un proceso de mejoramiento en la automatización, a través de la herramienta de la que se habló

<sup>19</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 3 , Arquitectura de aplicaciones, página 34.

<sup>20</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 3 , Arquitectura de aplicaciones, página 35.

previamente, el HP Operations Orchestration. Con la utilización del orquestador de procesos en la nómina de pensionados se ha logrado que el proceso del cierre, generación de salidas e inicio sea en promedio de 28 horas, mientras que en el ISS el cierre de mes tenía duración entre 4 y 5 días.

Adicionalmente, Colpensiones incorporó a la arquitectura del Sistema de Nómina de Pensionados la herramienta QTP, que actúa como un robot que automatiza la aplicación de novedades en línea en el sistema. Lo anterior permite procesar una novedad en un tiempo promedio de un minuto. Este sistema QTP se encuentra integrado automáticamente con el Sistema BPM de la entidad y con el Back Office de operación. A través de esta herramienta Colpensiones ha procesado alrededor de 50.000 novedades que tenía represadas el ISS.

Igualmente, se han desarrollado y puesto en producción servicios de información (servicios web), los cuales permiten entregar inmediatamente al pensionado en los puntos de atención, certificaciones con detalle de liquidación y pago. Actualmente, el tiempo de respuesta transaccional se estima en 2 segundos.

- **Proceso de Reconocimiento – Liquidador de pensiones.** *El ISS realizaba su proceso de reconocimiento y liquidación de prestaciones apoyado en dos aplicaciones y en buena parte del proceso en forma manual, sin embargo, contaba con una aplicación que nunca utilizó en producción y que luego cedió a Colpensiones<sup>21</sup>.*

Esta aplicación, desarrollada por la firma Cromasoft, aunque reunía algunas de las características de lo que quería tener Colpensiones para administrar los reconocimientos del Régimen de Prima Media, fue necesario modificarla. Dado que la arquitectura del sistema no fue diseñada inicialmente para integrarse con un Sistema BPM, también fue necesario desarrollar nuevos componentes de integración que no estaban contemplados (servicios web) para garantizar el intercambio de datos del proceso de radicación de la solicitud con el procesamiento de la misma. Asimismo, otros aspectos de alto acoplamiento con el sistema de nómina de pensionados han incidido en los tiempos de respuesta del sistema en operación normal. A continuación se describen las acciones principales que ha adelantado Colpensiones, con el fin de mejorar el desempeño general del sistema liquidador de pensiones:

- (i) Se implantó una tabla intermedia<sup>22</sup> en la base de datos del sistema para que, durante el proceso de cierre de nómina, la línea de reconocimiento pudiera seguir trabajando de

---

<sup>21</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial , capítulo 3 , Arquitectura de aplicaciones, página 37.

<sup>22</sup> La tabla intermedia, conocida como “Tanque”, permite guardar las solicitudes relacionadas con Nómina (Nuevas pensiones y novedades) y que éstas se procesen una vez que la Nómina termina su cierre mensual.

manera ininterrumpida. Actualmente no se indisponen el sistema durante la ventana de tiempo del cierre de la nómina de pensionados.

- (ii) Se implantó la liquidación automática de prestaciones para vejez y de indemnización sustitutiva lo que permitió generar un gran volumen de liquidaciones. Este servicio opera en un horario de 24 horas, todos los días de la semana (24/7), atendido por servidores dedicados y exclusivos. Con esta mejora en la arquitectura se logró una línea de producción automática que procesa solicitudes masivamente.
  - (iii) Se incorporaron a la infraestructura varios servidores virtualizados. Es decir, a la fecha de este informe, para soportar el ambiente de producción se cuenta con 13 servidores virtuales alistados y configurados por Colpensiones. Esta fue una acción técnica de optimización adelantada por Colpensiones, debido a que el ISS entregó el sistema para ser operado bajo servidores físicos.
  - (iv) Se modificaron clases y componentes de la capa media del sistema para optimizar tanto la disponibilidad como el desempeño del sistema. A la fecha de este informe, el número de caídas del sistema ha disminuido significativamente y el tiempo de respuesta ha mejorado.
  - (v) Se diseñó e implantó un servidor de firmas independientes el cual permitió mayor agilidad y evitar colisiones en el proceso de firmas. La medición más reciente de este servicio indica que la firma digital de un lote de 50 actos administrativos dura en promedio 4 minutos.
- **Proceso de Historia Laboral.** *El ISS entregó las aplicaciones para el proceso de historia laboral que ejecutaban los procedimientos del cálculo. Estos cálculos presentaban inconsistencias en el reporte de la historia laboral y un alto consumo de recursos de CPU, lo que se traducía en degradación de los tiempos de respuesta de la base de datos y por ende, en todas las aplicaciones de historia laboral.*

Colpensiones realizó la optimización de los procedimientos para mejorar la funcionalidad de tal manera que: (i) se identifique la información consistente, (ii) no se totalicen los períodos cuando existan novedades posteriores al traslado a fondos, y (iii) los procesos sean más eficientes desde el punto de vista de desempeño de los aplicativos.

Con las optimizaciones se pasó de generar una historia laboral en 1 minuto a 15 segundos sin contención en base de datos. Adicionalmente, se habilitó la historia laboral en el portal de Colpensiones para que sea consultada por los ciudadanos.

Para el proceso de historia laboral el ISS entregó un documento con la guía de ejecución paso a paso, el responsable y la periodicidad con la que se ejecutaba manualmente cada uno de los procesos por parte de la Gerencia Nacional de Informática. Por su parte, Colpensiones realizó la automatización de dichos procesos en la herramienta HP Operations Orchestration, de manera que éstos son ejecutados por demanda y algunos se tienen programados. Además, se generaron dos procesos automatizados para el cálculo masivo de historia laboral (proceso 121) y para la identificación de inconsistencias (proceso 130). Se desarrollaron procesos masivos para corregir inconsistencias como creación de relaciones laborales, corrección de novedades automáticas, novedades no correlacionadas, entre otros.

- **Proceso de Recaudo – Oportunidad del Procesamiento de Aplicaciones de Recaudo.** *En el ISS los períodos de tiempo entre el momento del recaudo, la imputación de los pagos en la historia laboral y la generación de la deuda presunta eran muy altos.<sup>23</sup> El proceso estaba bajo el gobierno de SyC y se ejecutaba según la disponibilidad de los recursos de su infraestructura.*

Colpensiones, a partir del 21 de diciembre del 2012, se apropió del proceso PILA con lo que logró el procesamiento diario del recaudo PILA reportado durante el día. Adicionalmente, desde marzo de 2014 por medio de la bodega de datos, se cuenta con la actualización diaria de la deuda presunta.

- **Proceso de Recaudo – Fragmentación del procesamiento de Recaudo.** *El procesamiento del Sistema de Recaudo en el ISS se encontraba fragmentado y se realizaba con múltiples procedimientos almacenados sin una continuidad entre los mismos, produciendo pérdida del control de la operación y riesgos en la seguridad de los datos.*

Como se dijo previamente, Colpensiones implementó una solución tecnológica para el procesamiento de los recaudos PILA reportados diariamente. Para el procesamiento del recaudo no PILA se utilizó la herramienta HP Operations Orchestration para automatizar los procedimientos los cuales se realizan de forma secuencial y ordenada, permitiendo garantizar la completitud del proceso.

- **Proceso de Recaudo – Gestión de Cartera.** *El ISS no contaba con una aplicación que le permitiera la gestión y control de los procesos de cartera de los aportantes, sólo con aplicaciones para realizar consultas de los pagos y de la deuda presunta.*

---

<sup>23</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 1, anexo 1, páginas 7 - 8.

En Colpensiones, con la implementación de la bodega de datos se cuenta con la información calculada de la deuda real y presunta de los aportes pensionales permitiendo determinar la cartera de la entidad por este concepto.

### 2.1.3. Calidad de la información

*En el estudio de la Universidad de los Andes<sup>24</sup> fueron identificados una serie de falencias en los asuntos relacionados con la calidad de la información que recibió Colpensiones del ISS.*

*En resumen, el estudio revelaba:*

- i. Ausencia de información precisa sobre la calidad de los datos.*
- ii. Ausencia de información más detallada sobre las fuentes alternas de información, con miras a diseñar nuevos procesos de depuración.*
- iii. Uso durante cierto tiempo de llaves diferentes de la cédula y el NIT para identificar a afiliados y empleadores.*
- iv. Ausencia durante cierto tiempo de un registro automático de los aportes de los empleadores y de la historia laboral de los afiliados.*
- v. Baja calidad de la información recibida de aportes proveniente de los empleadores.*

Con el fin de afrontar estas falencias, Colpensiones adquirió una herramienta de software especializada para la administración, control y aseguramiento de la calidad de datos de las bases de datos de la compañía “TRILLIUM SOFTWARE SYSTEM”. Esta herramienta posee un componente de software que permite integrar los servicios de limpieza a calidad de datos, dentro de las aplicaciones corporativas de captura de datos, permitiendo integrar y homologar la información de múltiples aplicaciones (Tiempo Real).

Para el uso de esta herramienta se definió e implementó un proceso, con apoyo de una metodología específica que incluye:

- i. Levantamiento y especificación de las reglas de negocio de los datos para determinar la validez y el “deber ser” de los datos acordes con su utilidad;*
- ii. Análisis, especificación y elaboración de proyectos de diagnóstico para determinar el estado de la calidad de los datos existentes;*
- iii. Análisis, especificación y desarrollo de herramientas que permitan aplicar la depuración masiva de los datos;*

---

<sup>24</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 2, páginas 24 - 73 y 84 -85.



- iv. Análisis, especificación y desarrollo de proyectos de depuración que permitan generar los datos correctos a aplicar en la depuración masiva; y
- v. Ejecución del proceso masivo de depuración de datos para aplicar los datos correctos generados por los proyectos de depuración

Finalmente, se determinó la prioridad de depuración de las bases de datos relacionadas con la historia laboral y el pago de las prestaciones económicas, y se planificó la aplicación de la depuración en un orden lógico. Así, se procedió en dos etapas. Primero se buscó detectar problemas de calidad de los datos de las bases de datos entregadas por el ISS, y luego se procedió a la corrección de los datos susceptibles de depuración. Como ejemplo de los resultados obtenidos de la depuración, se encontraron 15.615.285 registros de afiliados, de los cuales se determinó que 8.028.153 son susceptibles de depuración.

## 2.2. Sistema financiero

Esta sección describe el segundo sistema transversal, el financiero (ver Gráfico 1 nuevamente), y se refiere a la transferencia de la información contable de los Fondos de Reservas Pensionales de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia al 28 de septiembre de 2012 por parte del ISS en L. a Colpensiones. Con la entrada en operación de Colpensiones (Octubre de 2012), la Revisoría Fiscal de Colpensiones se abstuvo de emitir opinión sobre los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales al cierre del ejercicio contable de 2012, debido a salvedades encontradas, referidas principalmente a (ver Anexo 2): *“debilidades en el sistema de control interno, ausencia de conciliación y depuración de partidas en las cuentas más importantes de los estados financieros, deficiencias de documentación y soportes, cumplimiento legal y cumplimiento de políticas corporativas y otros, que generaron incertidumbre sobre las cifras de dichos estados y sobre la viabilidad de las operaciones de los fondos en el futuro”*<sup>25</sup>.

Lo anterior requirió que en la vigencia 2013 se adelantara por parte de la Revisoría Fiscal las validaciones y auditorías sobre los saldos contables registrados en los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales, que le permitieron emitir su opinión con salvedades hasta el 23 de diciembre de 2013.

Al respecto, el Protocolo General de Entrega del ISS y Recibo por parte de Colpensiones<sup>26</sup> (ver Anexo 3) suscrito en septiembre de 2012 por las dos entidades fijó el procedimiento para el recibo de la información del ISS necesaria para dar inicio a la operación; en el caso específico de los estados financieros, el numeral 4.2 Estados Financieros de dicho documento, estableció lo siguiente:

*“La entrega de los estados financieros del ISS Plan Contaduría General de la Nación y Resolución 2200 de 1994 de la Superintendencia Financiera Colombia (SIC), **deberá (SIC) realizarse el día 20 del mes siguiente a la fecha de inicio de operación de Colpensiones, debidamente dictaminados por la Revisoría Fiscal y certificados por el Representante Legal y el Contador del ISS. Adicionalmente, la información se requiere en medio magnético a nivel de 10 dígitos, para cada uno de los PUC.** (Negrilla fuera del texto)*

<sup>25</sup> Informe del revisor fiscal a los miembros de la Junta Directiva de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, numeral 2. Es necesario tener en cuenta que los Estados Financieros del 2012 incluyen la información financiera del período enero-octubre de ese año que el ISS trasladó a Colpensiones.

<sup>26</sup> Protocolo General de Entrega, suscrito por los Representantes Legales de Colpensiones y el ISS en L., que contiene los procedimientos generales y específicos, con anexos detallados, acordados entre el ISS y Colpensiones, para la entrega y recibo de la información y documentación necesaria para la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

*La información que respalda los saldos registrados en los estados financieros del ISS, deberá entregarse en el plazo y condiciones que estipulen las áreas fuente de Colpensiones, garantizando que el detalle se encuentre debidamente conciliado con los estados financieros entregados (SIC) por el ISS.*

*Para los casos en los cuales lo registrado en los estados financieros del ISS no coincida con la información del área fuente, deberá evidenciarse la situación en el acta de entrega suscrita entre las partes, definiendo la responsabilidad en la depuración de la información y el tiempo en que se adelantará”.*

Por su parte, el Artículo 12 del Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 fijó como plazo entre 4 y 6 meses para que el ISS en L., a partir de la vigencia del Decreto, entregara la totalidad de la información vinculada a las cuentas contables de los Fondos de Reservas Pensionales.

No obstante, la Superintendencia Financiera de Colombia según requerimiento 2012101761-000-000 del 27 de noviembre de 2012, ordenó a Colpensiones: “(..) Colpensiones al asumir la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, adquirió la responsabilidad de todas las actividades que desarrollaba el Instituto de Seguros Sociales y entre ellas la obligación de transmitir a esta Superintendencia los estados financieros de los fondos de las reservas pensionales de vejez, invalidez y sobrevivencia, iniciando con los del corte al 30 de septiembre de 2012”, razón por la cual los saldos registrados en los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales que venía administrando el ISS hasta el 28 de septiembre de 2012 fueron incorporados en los estados financieros de los fondos de reservas pensionales administrados por Colpensiones, sin que se surtiera formalmente para esa fecha la entrega de la información contable dictaminada por el Revisor Fiscal del ISS en L.

La entrega formal de los estados financieros al 28 de septiembre de 2012 de los Fondos de Reservas Pensionales de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes suscritos por el Representante Legal y dictaminados por el Revisor Fiscal se surtió el 2 de enero de 2013. Estos fueron entregados en los esquemas de los Planes de Cuenta de la Contaduría General de la Nación y Superintendencia Financiera de Colombia.

Con base en los estados financieros al 28 de septiembre de 2008 de los Fondos de Reservas Pensionales entregados por el ISS en L.(ver Anexo 4) con ocasión de la liquidación, Colpensiones procedió a adelantar el análisis de los saldos contables registrados en los estados financieros frente a la información recibida por las áreas fuente de Colpensiones mediante bases de datos, aplicativos y documentos que soportaban los mismos, y conforme a las salvedades informadas por la Revisoría Fiscal de Colpensiones en el dictamen emitido al cierre del ejercicio 2012.

Del resultado del análisis de los estados financieros entregados por el ISS en L. y durante el proceso de recibo de la información vinculada a las cuentas contables de los activos y pasivos de los Fondos de Reservas Pensionales de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes al 28 de septiembre de 2012, Colpensiones encontró las siguientes falencias:

- a) Transferencia de recursos parciales. *El ISS en L. no transfirió la totalidad de los recursos depositados en las cuentas bancarias de los Fondos de Reservas Pensionales por cuanto las entidades financieras aplicaron embargos y congelaron los recursos, en cumplimiento de medidas cautelares ordenadas por los jueces. Adicionalmente, el ISS en L. no ha allegado los soportes para poder ingresar su registro en los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales administrados por Colpensiones. A la fecha quedan pendientes por transferir \$33.069 millones representados en \$15.362 por embargos y \$17.707 millones de recursos congelados.*
- b) *En algunos casos, los saldos registrados en los estados financieros del ISS en L. no coincidían con la información recibida en los aplicativos que manejan el detalle de la información o auxiliares contables. Caso específico de las siguientes cuentas contables, que registraron las siguientes diferencias<sup>27</sup>:*

**Cuadro 1. Saldos del ISS. Estados financieros vs. Aplicativo**

| Concepto                       | Saldo Estados Financieros ISS Septiembre de 2012 | Saldo Aplicativo Septiembre de 2012 | Diferencia          |
|--------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------|
| Bonos pensionales por cobrar   | \$1.337.755.415.548                              | \$2.363.515.223.158                 | \$1.025.759.807.610 |
| Títulos pensionales por cobrar | \$75.570.043.470                                 | \$83.501.238.923                    | \$7.931.195.453     |
| Reserva actuarial por cobrar   | \$5.193.278.626                                  | \$24.442.002.505                    | \$19.248.723.879    |
| Bonos pensionales por pagar    | \$507.863.403.483                                | \$14.445.171.000                    | \$493.418.232.483   |
| Debido cobrar                  | \$90.055.595.326                                 | \$96.614.636.239                    | \$6.559.040.913     |

Fuente: Vicepresidencia de Financiamento e Inversiones – Gerencia Nacional Económica Colpensiones.

Adicionalmente, y frente a los saldos registrados en cuentas bancarias del recaudo, según lo indicado por el ISS corresponden a saldos históricos, no siendo posible la identificación de estos recursos, es decir, el ISS no cuenta con los soportes que identifican por beneficiario los dineros registrados en las cuentas, por los conceptos y montos que se detallan en el Cuadro 2.

<sup>27</sup> Numeral 4 literal c) Dictamen Revisor Fiscal Dictamen Revisor Fiscal Colpensiones sobre los Estados Financieros de los Fondos de Reservas Pensionales de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia al 31 de diciembre de 2012 y 2011, 99198-02-1038-13 del 18 de febrero de 2013.

**Cuadro 2. Saldos históricos del ISS pendientes por identificar**

| Concepto                      | Traslados ISS     | Identificado    | Pendiente por identificar |
|-------------------------------|-------------------|-----------------|---------------------------|
| Bonos pensionales             | \$4.060.943.236   | \$2.783.102.078 | \$1.277.841.158           |
| Títulos pensionales           | \$1.545.134.184   | \$201.348       | \$1.544.932.836           |
| Cálculos actuariales          | \$1.058.633.932   | \$160.590       | \$1.058.473.342           |
| Sentencias SU 062             | \$14.881.373      | \$2.706.518     | \$12.174.855              |
| Devolución de aportes Ley 549 | \$3.345.440       | \$853           | \$3.344.587               |
| Sentencias judiciales         | \$99.476.660      | \$27.414.413    | \$72.062.247              |
| Devolución de aportes         | \$1.575.088.543   | \$0             | \$1.575.088.543           |
| Aportes ISS patrono           | \$145.207.125.687 | \$4.363.689.815 | \$140.843.435.872         |

Fuente: Vicepresidencia de Financiación e Inversiones Colpensiones.

c) *Por otra parte, respecto a la información que ha sido suministrada por el ISS en L., esta no soporta la totalidad del saldo contable registrado, tal es el caso de las siguientes cuentas contables<sup>28</sup>:*

- **Embargos judiciales:** en octubre de 2013 el ISS en L. entregó a Colpensiones dos bases de datos de embargos, una con 44.775 registros y otra por 796 registros. Esta información no se encuentra conciliada frente a lo registrado en los estados financieros.

Adicionalmente, Colpensiones adelantó el análisis de esta información por cada año reportado, encontrando que no se cuenta con los datos completos y necesarios que permitan la identificación plena del proceso al que corresponde, para iniciar las acciones de defensa judicial, tales como: nombre del demandante, el número de proceso judicial, la fecha de aplicación del embargo, si se cuenta o no con título judicial constituido, si se cuenta o no con remanentes y adicionalmente, reportan embargos aplicados a otros negocios como salud y riesgos profesionales sin hacer salvedad alguna.

- **Cobro coactivo:** en abril de 2013, el ISS en L. entregó el informe sobre los procesos de cobro coactivo en cumplimiento del inciso 3º del Artículo 3º del Decreto 2013 de 2012. Sobre el particular, Colpensiones manifestó al ISS en L. que la información allegada no se encuentra conciliada con los saldos reflejados en los estados financieros, y que toda vez que el ISS en L. conserva la competencia para atender los procesos coactivos iniciados antes del 1 de octubre de 2012, no es posible el pronunciamiento respecto a los valores registrados en el informe por cuanto los expedientes están en custodia del ISS en L. y la información se maneja consolidada

<sup>28</sup> Numeral 4 literales b) y d) Dictamen Revisor Fiscal Dictamen Revisor Fiscal Colpensiones sobre los Estados Financieros de los Fondos de Reservas Pensionales de Vejez, Invalidez y Supervivencia al 31 de diciembre de 2012 y 2011, 99198-02-1038-13 del 18 de febrero de 2013.

por seccionales, es decir, no detallan plenamente a los empleadores a quienes hay que adelantarles el cobro.

- **Procesos en contra:** el saldo registrado en los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales a septiembre 28 de 2012, se soporta en el Formato F81 enviado por esa entidad y que no ha sido actualizada a la fecha. No obstante, la base oficial de procesos judiciales activos fue suministrada por el ISS en L. en junio de 2013. Al no entregar el expediente judicial, fue necesario empezar la depuración directamente en los despachos judiciales, encontrado entre otras cosas, procesos terminados con anterioridad a la fecha de entrada en operación de Colpensiones, tutelas relacionadas en el mismo archivo, así como procesos inexistentes. En la medida en que se actualice la información, serán ajustados los saldos en los estados financieros.

d) *El ISS no ha entregado soportes para algunos conceptos registrados en los estados financieros en los Fondos de Reservas Pensionales al 28 de septiembre de 2012, como es el caso de: procesos a favor por \$2.387 millones, cuentas por pagar por concepto de embargos judiciales por \$16.840 millones, cuentas por cobrar por concepto de embargos judiciales por \$33.487 millones, cuenta por pagar al Fondo de Solidaridad Pensional por \$199 millones y devolución de aportes por \$214 millones.*

e) *No fue transferida la totalidad de los saldos contables vinculados a los Fondos de Reservas Pensionales de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, por cuanto por políticas del ISS la contabilización de los activos y pasivos que afectaban de manera compartida más de un riesgo o carecían de identificación, se registraban en la Administradora General del ISS o en Administradora de Pensiones, tal es el caso de:*

- **Situado Fiscal/Ley 715:** registrado en los estados financieros de la Administradora General del ISS, cuyo saldo al 28 de septiembre de 2012 ascendía a \$27.852 millones. El traslado de los recursos por este concepto fue realizado el 3 de octubre de 2012 por \$16.000 millones de acuerdo con los soportes enviados por esa entidad.

La diferencia por valor de \$11.852 millones corresponde a recursos de salud que no deben ser trasladados a Colpensiones, de acuerdo a lo señalado por el ISS en L.

- **Normalización pensional del Hospital San Juan de Dios:** registrado en los estados financieros de la Administradora de Pensiones del ISS, por \$3.089 millones al 28 de septiembre de 2012. Los recursos por este concepto no fueron transferidos oportunamente, toda vez que cubrían de manera compartida obligaciones de Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales, y en

consecuencia, fueron embargados en su totalidad por procesos que cursaban en contra del ISS. Colpensiones remitió cuenta de cobro, sin que haya sido cancelada a la fecha.

- **Daciones en pago sin distribuir:** saldos registrados en los estados financieros de la Administradora General del ISS por corresponder a obligaciones compartidas de pensionales y otro tipo de obligaciones en el ISS (Salud y ARP). Sobre estos bienes el ISS al 28 de septiembre de 2012, no había efectuado la distribución por cada riesgo ni aplicado la historia laboral a cada uno de los afiliados toda vez que los mismos no cubren en su totalidad la deuda certificada dentro del proceso concursal.

A la fecha el ISS en L. no ha remitido a Colpensiones la totalidad de la información que soporta las daciones en pago de 95 empresas por valor de \$5.112 millones que corresponden a los fondos; por esta razón, Colpensiones no ha registrado la cuenta por cobrar al ISS por este concepto y valor, y no ha cargado la historia laboral de los afiliados cubiertos por los empleadores con esta daciones en pago por cuanto esa entidad ha manifestado no contar con los formularios de autoliquidación que soportan estas daciones a pesar de que Colpensiones haya solicitado la información al ISS en L.

- **Recursos de EMPOS y metales preciosos del Chocó:** registrado en los estados financieros de la Administradora de Pensiones del ISS. El traslado de los recursos por este concepto fue realizado el 8 de octubre de 2012 por \$5.460 millones. Se solicitó el soporte de estos recursos para su aplicación (pago de la nómina) o de lo contrario, para adelantar la devolución de los mismos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que a la fecha dichos soportes hayan sido recibidos por Colpensiones.
- **Saldos contables transferidos por cuotas partes pensionales, cuya obligación en la administración corresponden al ISS en L. según lo definido en el Decreto 2013 de 2012.** Sobre el particular, Colpensiones procedió a retirar de los estados financieros de los Fondos de Reserva de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes los saldos por concepto de cuotas partes Pensionales trasladados por el ISS a septiembre 28 de 2012; de igual forma se realizó el traslado de los recursos por valor de \$920.899.431 el 28 de agosto de 2013.

Es de anotar que frente a estas inconsistencias, y entendiendo que la primera tarea del ISS en L. ha sido la entrega de expedientes, Colpensiones y el ISS en L. han venido depurando en mesas técnicas esta información. A continuación se relacionan los avances en la conciliación de los saldos contables registrados en los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales al 28 de septiembre de 2012 (ver Cuadro 3).

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

### Cuadro 3. Avance traspaso de información del ISS a Colpensiones

#### Panel A. Cuentas de balance

Valores en millones

| Concepto                         | Saldo 28/09/2012 ISS | Saldo registrado Colpensiones | Avance al 22 de mayo de 2014   | Observaciones  |
|----------------------------------|----------------------|-------------------------------|--|--|
| <b>Disponible</b>                | \$467.525            | \$481.847                     | Compuesto por las diferentes cuentas bancarias que hacen parte de los saldos de las reservas de pensiones administradas por el ISS hasta el 28 de septiembre de 2012.<br><br>Se conciliaron 40 cuentas que conformaban el disponible de los saldos registrados en los estados financieros y los traslados realizados por el ISS en L. Vejez (34 cuentas), Invalidez (3 cuentas) y sobrevivientes (3 cuentas).  | Pendiente soportes del detalle por \$15,362 millones de Embargos; Traslado recursos congelados por \$17.707 millones (Vejez \$7.177 millones, Invalidez \$8 millones y Sobrevivientes \$10.522 millones) en cuentas bancarias de los fondos del ISS.   |
| <b>Inversiones</b>               | \$2.213.008          | \$2.213.008                   | Conciliado al 100%   | El ISS en L. entregó a Colpensiones la totalidad de los Títulos que conformaban el grupo de Inversiones por \$2,2 billones, así: Vejez: 1 título por valor de \$574 millones; Régimen subsidiado: 161 títulos por valor de \$2,212 billones  |
| <b>Daciones en pago</b>          | \$198.878            | \$198.878                     | Como resultado de las mesas de trabajo entre las dos entidades se recibió la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 11 expedientes que estaban registrados en los estados financieros de los fondos.</li> <li>– Los soportes de 95 daciones en pago sobre los cuales fueron enviadas al ISS las observaciones por encontrar diferencias.</li> <li>– Entrega de los soportes correspondientes a la dación en pago por acciones del BCH, por \$197.914 millones.</li> </ul> | – El ISS en L. debe certificar a Colpensiones las daciones que ya fueron vendidas con el fin de que el ISS traslade los recursos.<br>– De igual forma el ISS en L se comprometió a realizar entregas parciales de las demás daciones en pago que no aparecen registradas actualmente en los estados financieros de Colpensiones. |
| <b>Cuotas partes Pensionales</b> | \$860.150            | \$860.150                     | Conciliado al 100%   | De conformidad con el art. 33 del Decreto 2013 de 2012 y a concepto del Ministerio de Trabajo de diciembre de 2012, se trasladaron al ISS en L. recursos por valor de \$921 millones y se retiraron de los saldos contables la suma de \$860,150 millones de los EF de los Fondos a 31 de agosto de 2013.                        |



| Concepto   | Saldo 28/09/2012 ISS | Saldo registrado Colpensiones | Avance al 22 de mayo de 2014   | Observaciones  |
|--|----------------------|-------------------------------|--|--|
| <b>Debido cobrar</b>   | \$90.056             | \$90.056                      | El ISS en L. allegó certificación con la diferencia registrada entre el saldo contable y el aplicativo (auxiliar contable)   | Se ajustará el saldo en los estados financieros de Colpensiones, que se verá reflejado al cierre de mayo de 2014.  |
| <b>Recaudo en Proceso</b>  | \$48.385             | \$48.385                      | Se han identificado a la fecha un total de \$47.515 millones, los cuales ya se distribuyeron en los respectivos patrimonios, quedando un saldo pendiente de \$820 por identificar correspondiente a recaudo inconsistente. | Pendiente un 1% de recaudo por identificar, Colpensiones está trabajando en una solución masiva, que permita la identificación y distribución de este recaudo.   |
| <b>Cuenta por Cobrar Servicio Doméstico</b>                            | \$24                 | \$24                          | Conciliado al 100% con el ISS. Transferidos los recursos por este concepto.  |  |
| <b>Mesadas no Cobradas</b>   | \$308.368            | \$308.368                     | Conciliado con el ISS en L.:<br>- Incapacidades mayores a 180 días: \$58 millones.<br>- Auxilios Funerarios por \$178 millones<br>- Reintegros mesadas no cobradas del Banco Agrario por \$1.914 millones.                 | Pendiente la información con el detalle de mesadas no cobradas por \$279.207 millones.   |
| <b>Embargos</b>  | \$1.559.888          | \$1.559.888                   | El pasado 28 de abril de 2014 informó que a la fecha se tienen 38.130 registros de embargo encontrados en los Estados financieros de los fondos con corte al 28 de septiembre de 2012, con los respectivos soportes.       | En el momento, junto con el ISS en L., se está en el proceso de definir el cronograma de entrega   |
| <b>Cotizaciones no identificadas</b>                                   | \$26.982             | \$26.982                      | A la fecha se han identificado \$2.786 millones que ya fueron aplicados.<br><br>Se encuentran en proceso de verificación \$24.296 millones, y pendiente de aclaración por parte del ISS L.                                 | Colpensiones está trabajando en una solución masiva, que permita la identificación y distribución de planillas identificadas.<br>Está pendiente por parte del ISS en L. el detalle de las cotizaciones no identificadas. |
| <b>Reclamaciones e indemnizaciones – Sanciones por Extemporaneidad</b> | \$712                | \$712                         | Se solicitó al ISS en L. la liquidación de los contratos con las entidades financieras y el traslado de los recursos por este concepto.  | Pendiente la entrega de los documentos por parte del ISS en L.   |
| <b>Cuentas por pagar recaudo Fondo Solidaridad</b>                     | \$199                | \$199                         | Se ha solicitado el detalle de estas partidas al ISS en L.   | Pendiente la entrega de los documentos por parte del ISS en L.   |

| Concepto   | Saldo 28/09/2012 ISS | Saldo registrado Colpensiones | Avance al 22 de mayo de 2014   | Observaciones   |
|--|----------------------|-------------------------------|--|---|
| <b>Recursos recibidos de la Nación EMPOS y Mineros Chocó</b> | \$5.460              | \$5.460                       | El ISS en L. trasladó a Colpensiones los recursos por estos conceptos. | El ISS en L. trasladó a Colpensiones los recursos por estos conceptos, sobre los cuales Colpensiones solicitó el detalle para la aplicación de esos conceptos en el pago de la nómina o de lo contrario, devolverlos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. |

Fuente: Análisis de información entregada al 22 de mayo de 2014 por parte del ISS en L. a Colpensiones en el proceso de conciliación; Estados Financieros de los Fondos de Reservas Pensionales entregados por el ISS al 28 de septiembre de 2012.

### Panel B. Cuentas contingentes

Valores en millones

| Concepto                              | Saldo 28/09/2012 ISS | Saldo registrado Colpensiones | Avance al 22 de mayo de 2014   | Observaciones   |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------------------|--|---|
| <b>Procesos en contra de fondos</b>   | \$1.126.280          | \$1.126.280                   | Se firmó entre las partes acta de entrega definitiva de procesos judiciales en junio de 2013, por 62.038 procesos activos.   | El ISS en L. entregó la base final de procesos judiciales, con la cual se actualizarán los estados financieros de los Fondos de Reservas Pensionales. |
| <b>Bonos pensionales por cobrar</b>   | \$1.337.755          | \$2.363.515                   | De acuerdo con el protocolo firmado entre Colpensiones y el ISS en L. se ajustaron los estados financieros al 28 de septiembre de 2012 con base en el registro del aplicativo (auxiliar contable). | Pendiente por parte del ISS en L. la entrega de 23.327 expedientes contentivos de la deuda generada y que soporta el registro del aplicativo.         |
| <b>Títulos pensionales por cobrar</b> | \$75.570             | \$83.501                      | De acuerdo con el protocolo firmado entre Colpensiones y el ISS en L. se ajustaron los estados financieros al 28 de septiembre de 2012 con base en el registro del aplicativo (auxiliar contable). |   |
| <b>Reserva actuarial</b>              | \$5.193              | \$24.442                      | De acuerdo con el protocolo firmado entre Colpensiones y el ISS en L. se ajustaron los estados financieros al 28 de septiembre de 2012 con base en el registro del aplicativo (auxiliar contable). | Pendiente por parte del ISS en L. la entrega de 2.500 expedientes, con la deuda generada por el ISS.  |

| Concepto  | Saldo 28/09/2012 ISS | Saldo registrado Colpensiones | Avance al 22 de mayo de 2014   | Observaciones   |
|---|----------------------|-------------------------------|--|---|
| <b>Bonos pensionales por pagar</b>  | \$507.863            | \$14.445                      | De acuerdo con el protocolo firmado entre Colpensiones y el ISS en Liquidación, se ajustaron los estados financieros al 28 de septiembre de 2012 con base en el registro del aplicativo (auxiliar contable).   | Pendiente por parte del ISS en L. la entrega de 20.769 expedientes que corresponden a las emisiones realizadas por esa entidad.   |
| <b>Cobro coactivo</b>   | \$161.706            | \$161.706                     | En mesas de trabajo se ha manifestado al ISS en L. que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 de del artículo 3 del decreto 2013 de 2012, el ISS en L. conservara la competencia para seguir adelantando los procesos de cobro coactivo vigentes hasta el 28 de septiembre 2012 hasta que el gobierno nacional determine a quien traslade la competencia. | En mesas de trabajo con el ISS en L. el día 5 y 24 de febrero de 2014 se solicitó la información de Cobro Coactivo. Colpensiones determinó revertir el saldo contable de cobro coactivo de los fondos de reservas pensionales y registrar los procesos que inicie Colpensiones. |
| <b>Excedentes Administradora de Pensiones ISS de los años 2011 y a 28 de septiembre de 2012</b> | \$0                  | \$156.818                     |  | Se solicitó al ISS en L. el traslado de los recursos por este concepto.   |
| <b>Convenio Rafael Henao Toro y Hospital la Misericordia</b>                                    | \$0                  | \$0                           | Toda vez que el ISS en L. manifestó en mesas de trabajo que no cuentan con el detalle de los asegurados a los cuales aplicó el anticipo por los Convenios Hospital Universitario Rafael Henao Toro y Hospital la Misericordia, Colpensiones solicitó en enero de 2014 a estas entidades, el detalle de los convenios y el saldo disponible de los mismos.          | Por estos conceptos el ISS en L. no ha transferido los recursos.  |
| <b>Situado Fiscal/Ley 715</b>   | \$0                  | \$0                           | Como resultado de las mesas de trabajo se firmó en enero de 2014 el Acta de entrega y recibo de los expedientes del Situado Fiscal, contenidos en 2.627 carpetas y en medio magnético.   | Dentro de las observaciones del Acta, Colpensiones señaló que la información será sujeto de validación, frente a lo cual el ISS en L. ha manifestado que no cuenta con soportes adicionales.  |

Fuente: Análisis de información entregada al 22 de mayo de 2014 por parte del ISS en L. a Colpensiones en el proceso de conciliación; Estados Financieros de los Fondos de Reservas Pensionales entregados por el ISS al 28 de septiembre de 2012.

### 2.3. Expedientes pensionales

*La estructura organizacional del ISS a nivel nacional estaba conformada por veintiocho 28 Seccionales de los cuales ocho eran Centros de Decisión según la zona geográfica. Debido a la descentralización existente, cada una de ellas, de manera autónoma, establecía directrices en cuanto a la conformación y administración de los expedientes pensionales. Así mismo, es importante mencionar que el ISS realizaba actividades técnicas archivísticas diferentes en cada una de las regionales y seccionales a nivel nacional.*

Esta situación no permitía al ISS identificarlos volúmenes reales a nivel institucional de la cantidad de expedientes pensionales a entregar. Adicionalmente, los tipos documentales que conforman los expedientes se encontraban desagregados, impidiendo contar con el historial de la información necesaria para resolver las solicitudes con la completitud de los documentos mínimos esenciales sobre los cuales tomar las decisiones en cuanto a la resolución de las prestaciones radicadas.

Lo anterior implicó aunar esfuerzos entre varias entidades, y dio origen al Convenio interadministrativo 001 del 8 de agosto de 2012 (ver Anexo 5), firmado por ISS en L., Colpensiones y el Archivo General de la Nación (AGN). Este convenio tenía por objeto establecer las bases generales de la cooperación entre las tres entidades y racionalizar recursos con miras a la definición de estándares y procedimientos para la organización de la información documental necesaria para el traspaso de la administración del régimen de prima media del ISS a Colpensiones. Con la ejecución del Convenio se obtuvieron los siguientes resultados:

- Definición de estándares mínimos de gestión documental por parte del AGN para la entrega por parte del ISS de la documentación necesaria para que Colpensiones pueda administrar el Régimen de Prima Media.
- Prueba piloto para la realización de un diagnóstico integral en regionales y seccionales, seleccionadas a partir de una muestra, sobre el estado del archivo de ISS.
- Diagnóstico integral del archivo del ISS y volúmenes aproximados de documentación, entregado por el AGN al ISS.

De igual manera, se identificó la información para traspaso con el objetivo de conocer el inventario existente, obteniendo los siguientes resultados:

- **Lista general de trámites objeto de entrega:** en febrero de 2012 se concluyó la validación de los trámites objeto de traspaso con el nivel directivo de ISS. Como resultado del ejercicio se obtuvo una matriz de trámites objeto de traspaso con responsables de entrega en ISS y recibo

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

en Colpensiones, contenida en el anexo 4 del Protocolo General de Entrega del ISS y Recibo de Colpensiones (ver Anexo 6).

- **Inventario de trámites y acuerdo de niveles de servicio:** de febrero a junio de 2012 se realizaron reuniones y mesas de trabajo entre pares del ISS y Colpensiones tendientes a identificar el inventario de los trámites objeto de traspaso y formular estrategias y niveles de servicio para la entrega y recibo. Este inventario está contenido en el anexo 1 del Protocolo General de Entrega del ISS y Recibo de Colpensiones (ver Anexo 7) .

Para evitar la repetición de los problemas derivados de la descentralización de la entidad, el modelo organizacional planteado por la Universidad de los Andes, en la asesoría técnica realizada para Colpensiones, se enfoca en la centralización de procesos y la descentralización de la atención al ciudadano. Con este cambio organizacional la nueva administradora ha podido mejorar la calidad de la información del sistema, y con ello la eficacia y eficiencia en los procesos.

A continuación se ahonda en las principales dificultades identificadas en la entrega y recepción de los expedientes pensionales; así mismo, se exponen los correctivos adelantados por Colpensiones.

### 2.3.1. División y conformación de los expedientes pensionales

*Colpensiones encontró que el ISS conformaba el expediente pensional a partir de la solicitud de la prestación económica junto con los documentos aportados por los ciudadanos. Con base en ellos se adelantaba el trámite a que hubiese lugar por cada área del ISS, y éstos se conservaban en su mayoría como archivo de gestión de cada oficina. La anterior situación se materializó en la No completitud de los expedientes.*

Teniendo en cuenta que para decidir una prestación económica se debe considerar como insumo esencial la historia laboral del ciudadano, Colpensiones tomó la decisión de conformar el expediente desde el proceso de afiliación conservando de manera cronológica el conjunto de documentos a partir de la afiliación garantizando:

- Integridad del expediente pensional, dado que se conforma por todos los documentos relacionados con una misma persona y que sirven para decidir cualquier prestación económica.
- Secuencialidad: los documentos o tipos documentales del expediente pensional se ordenan de manera cronológica, atendiendo los procesos que se surten en cada trámite.

- Racionalidad técnica, jurídica y administrativa: aplicación de criterios técnicos, jurídicos y administrativos en la organización del expediente pensional evidenciándose en forma lógica, clara y completa el desarrollo y trazabilidad del proceso.

### 2.3.2. Desconocimiento de volúmenes de expedientes en el ISS

*Ante la ausencia de inventarios que permitieran cuantificar los volúmenes concretos de expedientes, tanto decididos como aquellos con trámites pendientes por decidir objetos de entrega y recepción, se materializó la incertidumbre sobre la disposición de información necesaria para atender los requerimientos propios misionales, ocasionando problemas en la planeación de recursos humanos, infraestructura tecnológica y operativa de las dos entidades*

El Cuadro 4 muestra la evolución y el estado actual de las cosas en relación esta materia. Sobre esto se observa que desde la expedición del Auto 110 de 2013 el número de expedientes entregados por el ISS ha aumentado 125% (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Evolución de la entrega de expedientes por parte del ISS en L. a Colpensiones**

| Entregas de expedientes           | Solicitudes totales | Incremento respecto al Inventario Inicial | Contabilidad total de expedientes con peticiones pendientes a partir del Auto 110 | Incremento respecto al inventario Inicial |
|-----------------------------------|---------------------|---|---|---|
| Inventario tomado por el Auto 110 | 216.000             |   | 98.967  |   |
| Febrero 28/2014                   | 337.665             | 56,32%                                    | 209.338   | 111,52%                                   |
| Marzo 31/2014                     | 350.116             | 62,09%                                    | 220.719   | 123,02%                                   |
| Abril 30/2014                     | 351.570             | 62,76%                                    | 222.103   | 124,42%                                   |
| Mayo 31/2014                      | 359.251             | 66,32%                                    | 222.816   | 125,14%                                   |

Fuente: Décimo Primer Informe a la H. Corte Constitucional – Autos 110 y 300 de 2013 y Auto 130 de 2014.

Para atender esta situación Colpensiones lideró la iniciativa de elaborar y suscribir el Protocolo General de Recibo ISS – Colpensiones (ver Anexo 1), en el cual se documentan los procedimientos generales y específicos para la entrega de la información y documentación por parte del ISS a Colpensiones para la entrada en operación. Este documento fue suscrito por las

dos entidades en septiembre de 2012, convirtiéndose en la estrategia de entrega y recepción de estricto cumplimiento.

Dentro del Protocolo General de entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones se encuentran anexos detallados, como el anexo No. 3 que se refiere a los lineamientos archivísticos mínimos a tener en cuenta para la entrega de los documentos del ISS, emitido por el ente rector en materia archivística AGN. Entre otros, se deben levantar y elaborar los inventarios documentales en el formato único de inventario (FUID) de conformidad con el Acuerdo 038 de 2002 emitido por el AGN, instrumento técnico que permite a las partes identificar y cuantificar los expedientes que por cédula, nombres y apellidos ha entregado el ISS y recibido Colpensiones.

De igual manera, dentro del Protocolo general de entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones se encuentra previsto el Acuerdo de Nivel de Servicio (ANS) que permite atender las solicitudes de acuerdo con las prioridades emitidas por la Corte.

Es de anotar que al menos una vez al mes, desde la expedición del Decreto 2013 de 2012, se reúne el Comité Técnico de Archivo, comité conformado por el ISS en L. (quien hace las veces de secretaría técnica), Colpensiones y el AGN, y para algunas reuniones se invita a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

Con el fin de evitar replicar los inconvenientes recibidos del ISS en cuanto a expedientes pensionales, adicional al cambio a un modelo organizacional basado en procesos centralizados, Colpensiones adoptó el modelo híbrido de expedientes pensionales físicos y electrónicos considerando los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad, conformidad y exhaustividad expuestos en la norma ISO 15489<sup>29</sup>. De igual manera, en aplicación al Decreto 2609 de 2012<sup>30</sup>, la Administradora adoptó la política que permite el aprovechamiento de las tecnologías de la información para la comunicación directa entre el Gobierno y el ciudadano.

Así mismo, en aras de garantizar la adecuada administración de la información contenida en los expedientes pensionales físicos que incluye, entre otros, controles en cuanto a la manipulación, conservación, preservación en concordancia con la Ley General de Archivos 594 de 2000 y sus acuerdos concomitantes, suscribió el contrato No. 144 de 2012 con la Unión Temporal Proceso Logístico de Administración y Gestión Documental 2012 para la prestación del servicio de administración, almacenamiento, transporte, custodia y consulta del archivo documental

<sup>29</sup> Norma ISO 15489: Guía para la gestión de los documentos de archivos.

<sup>30</sup> Decreto 2609 de 2012. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en línea.

entregado por el ISS y el generado por Colpensiones en el desarrollo de su operación en todo el país.

Así mismo, con base en el Acuerdo 006 de 2011<sup>31</sup> del Archivo General de la Nación, Colpensiones vela por que se cumpla las características propias del expediente pensional, como son integridad, secuencialidad, racionalidad técnica, jurídica y administrativa y trazabilidad (ver Anexo 8).

---

<sup>31</sup> Acuerdo 006 de 2011. Por el cual se reglamenta la organización y manejo de los expedientes pensionales.



## 2.4. Defensa judicial

### Aspectos sobre aplicación del precedente judicial de ISS y de Colpensiones y completitud de la información para la defensa judicial ISS – Colpensiones

El presente capítulo se divide en dos partes. La primera se relaciona con la aplicación del precedente judicial del ISS y de Colpensiones a partir de un trabajo que estas dos entidades realizaron conjuntamente (con el ISS aún en operación) para determinar los componentes de litigiosidad comunes y, teniendo esto como punto de partida establecer la aplicación de precedentes jurisprudenciales para evitar que estas situaciones se repitan en la operación de Colpensiones. Sobre este punto se considera importante mencionar a la H. Corte que Colpensiones no encuentra en sus archivos otros documentos referencia que sirvan para señalar cuales eran los criterios con los cuales el ISS aplicaba precedentes jurisprudenciales. En el documento denominado *“Evaluación del modelo tecnológico utilizado actualmente por el ISS y Caprecom”, “Configuración de la arquitectura empresarial”, “Diseño del plan estratégico de tic’s” y “Plan de implementación integral”*, entregado a Colpensiones en el mes de junio de 2011 y, elaborado en el marco de una asesoría integral contratada con la Universidad de los Andes<sup>32</sup>, se puede encontrar el marco normativo que utilizaba el ISS para realizar las liquidaciones prestacionales en materia de pensiones, pero no evidencia ninguna referencia de aplicación de precedente jurisprudencial que permita realizar un contraste con las evidencias del caso.

La segunda parte se trata de la completitud de información que tenía el ISS y como ésta se recibió por Colpensiones, y las acciones tomadas para corregir las falencias encontradas en estas fuentes de información para lograr una defensa judicial adecuada. En este punto es conveniente manifestar que Colpensiones no tiene conocimiento documental precedente de como el ISS manejaba, en su época, la defensa judicial de la entidad. Esta parte del documento parte entonces del estado de entrega por parte del ISS en L. de la información en los siguientes aspectos: (i) los procesos judiciales; (ii) las sentencias para cumplimiento; (iii) embargos judiciales de esa entidad; y (iv) tutelas. Con lo anterior se podrá observar cual fue el estado de cosas que se recibió y qué acciones se han adelantado por la entidad para corregir las fallas detectadas.

<sup>32</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 1, anexo 7.

#### 2.4.1. Aplicación del Precedente Judicial ISS – Colpensiones

En primer lugar, es importante señalar que la creación de Colpensiones obedece a un plan de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media<sup>33</sup>, con el fin de ejecutar acciones encaminadas a lograr la especialización funcional de la intervención económica, a través empresas con capital público<sup>34</sup>.

En consecuencia, la H. Corte Constitucional concluyó que esta reorganización de la institucionalidad del sistema de seguridad social era consecuente con los fines del Estado, especialmente considerando que el crecimiento económico no es *“un fin en sí mismo”* sino *“un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa”*, y que la dinámica estatal debe dirigirse hacia actuaciones públicas que garanticen la *“eficiencia, equidad y transparencia”* y permitan superar las *“deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social”*<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ley 1151 de 2007. Artículo 155. “De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 600 de 2008. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las exsistentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas. Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle. Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones. Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La Administración de la empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República”

<sup>34</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-376/08. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil ocho (2008).

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-376/08. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil ocho (2008). *“Concretando este señalamiento de metas, políticas y programas muy generales, el artículo 6° se refiere a las acciones mucho más concretas que han de darle forma a aquellas proyecciones de carácter abstracto expresadas en el artículo 1°. Y en aquel artículo, aparece claramente definido el programa de reestructuración del marco institucional de administración del Régimen de Prima Media, indicándose además las razones que llevan a la necesidad de ejecutar esta política. Ellas tienen que ver, dice la disposición, con (i) fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales, (ii) la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones, y (iii) situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta e injustificada”*

En este orden de ideas, con el fin de establecer cuáles eran los criterios jurídicos básicos de reconocimiento implementados por el Instituto de Seguros Sociales y, si para la adopción de los mismos, se habían acogido los precedentes judiciales de las Altas Cortes, se conformó un Grupo Jurídico integrado por funcionarios tanto del ISS (aún en operación) como de Colpensiones que realizó un trabajo de campo en 32 sesiones que se llevaron a cabo en el lapso comprendido entre el 24 de marzo de 2010 y el 27 de octubre de 2010 (ver Anexo 9).

Esas reuniones tuvieron como metodología abordar las principales temáticas configuradas como causales de litigio de la administración del régimen de prima media, en las cuales el criterio jurídico debía ser revisado de conformidad con el precedente judicial para ser aplicado por la nueva administradora. Los 19 aspectos que se listan a continuación fueron aquellos en los cuales se detuvo el análisis.

- a) IBL del régimen de transición - Rama Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.
- b) Aplicación parágrafo 3º del artículo 3º del Decreto 510 de 2003.
- c) Condición más beneficiosa pensiones de invalidez y sobrevivientes.
- d) Principio de progresividad pensiones de invalidez y sobrevivientes.
- e) Pérdida del régimen de transición por traslado al RAIS sin 15 años de servicio antes de la vigencia del SGSS - Pensiones.
- f) Mora en el porcentaje especial sobre aporte en régimen pensional de alto riesgo.
- g) Mora o aporte extemporáneo del empleador sin intereses de mora- reconocimiento de pensiones.
- h) Régimen Ministerio de Relaciones Exteriores.
- i) Incompatibilidad entre pensión de vejez con pensión de invalidez de origen profesional.
- j) Pensión de vejez por deficiencia física, síquica o sensorial.
- k) Interpretación Ley 71 de 1988.
- l) Interpretación Ley 33 de 1985.
- m) Efectos de los fallos en acciones de tutela e incidentes de desacato.
- n) Requisito de convivencia en pensiones de sobrevivientes.
- o) Reconocimiento retroactivo pensional.
- p) Obligación de cotizar en suspensión disciplinaria o licencia no remunerada.
- q) Reconocimiento indemnización sustitutiva Cajanal.
- r) Régimen de transición cuando hay convalidación de tiempos con cálculo actuarial
- s) Validez de pagos de aportes cuando se realizan posteriormente al hecho generador de pensiones de invalidez o sobrevivientes

El propósito fundamental de Colpensiones con la realización del trabajo de campo antes mencionado en materia de precedente judicial y reglas básicas de negocio, y ahora con la estrategia de calidad reportada a la H. Corte Constitucional que sin duda lo refuerza y actualiza, consiste en lograr superar las “deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social”<sup>36</sup> para lo cual se estructuraron los siguientes objetivos:

- i. Definir las reglas básicas para la administración del régimen de prima media con prestación definida.
- ii. Unificar los criterios jurídicos básicos para el reconocimiento de las prestaciones económicas contempladas dentro del régimen de prima media con prestación definida.
- iii. Establecer las situaciones en las cuales debía acogerse el precedente judicial de las Altas Cortes.

A partir de esos objetivos, se produjeron las siguientes circulares que recogen la interpretación de la administración en materia de reglas de negocio y, con ello, la aplicación del precedente judicial.

**i. Circular Interna 01 de 01 de octubre de 2012**

Acoge el precedente jurisprudencial del H. Consejo de Estado y las recomendaciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación en la Circular 054 de 2010, estableciendo para el efecto que el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 debía ser aplicado para los servidores públicos respetando el principio de inescindibilidad de la norma, razón por la cual para establecer la edad, tiempo de servicios y monto (IBL y tasa de reemplazo) debe tomarse en su totalidad lo dispuesto en el régimen pensional especial o general aplicable a cada caso.

**ii. Circular Interna 04 de 26 de julio de 2013**

Consta de dos partes, a saber:

- i) Modifica la Circular Interna 01 de 01 de octubre de 2012 en lo que se refiere a la interpretación y aplicación del régimen de transición, acogiendo para el efecto el precedente jurisprudencial consolidado de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, por lo que se estableció que para determinar (i) la edad y (ii) el tiempo

---

<sup>36</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-376/08. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil ocho (2008).

de servicio de las personas que cumplieran los requisitos previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debía acudirse a lo dispuesto por cada uno de los regímenes pensionales especiales y generales aplicables a cada caso y para (iii) el monto debía tenerse en cuenta lo estipulado en el inciso 3 del artículo 36 ibídem y/o en su defecto, el artículo 21 de la referida Legislación, al considerar que éste aspecto no había sido objeto de transición.

Ahora bien, resulta pertinente considerar frente a la interpretación y aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que la Corte Constitucional en el fallo de tutela T – 078 de 2014<sup>37</sup> reafirmó el criterio interpretativo definido en la Sentencia C – 258 de 2013, bajo dos premisas:

- La forma de calcular el ingreso base de liquidación con base en las normas especiales que estaban vigentes con anterioridad al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, implican la concesión de una ventaja que el Legislador no contempló.
  - Al estudiarse la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la Corte Constitucional fijó los parámetros de interpretación y de aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, especialmente en lo relacionado en su inciso 3.
- ii) Se impartieron directrices para dar cumplimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 258 de 2013, en cuanto a la reliquidación y/o reajuste de las mesadas pensionales de todos aquellos a quienes se les reconoció una pensión de vejez de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 078 de 07 de febrero de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. “...En la sentencia C-258 de 2013, respecto de la interpretación del artículo 36 de la Ley 100/93, la Corte determinó que el cálculo del ingreso base de liquidación bajo las reglas previstas en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, constituye la concesión de una ventaja que no previó el legislador al expedir la Ley 100, en la medida que el beneficio otorgado, como se señaló en un principio, consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo. Situación distinta se presenta respecto del ingreso base de liquidación, puesto que este no fue un aspecto sometido a transición, como se deriva del tenor literal del artículo 36 de la ley mencionada.

4.3.5. De lo anterior, se puede colegir que esta Corporación al estudiar la constitucionalidad de la norma demandada en esa oportunidad (art. 17 Ley 4 de 1992), fijó unos parámetros de interpretación para la aplicación del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100/93, especialmente en lo relacionado en su inciso 3°, que establece el modo de calcular el ingreso base de liquidación para aquellos beneficiarios del tránsito normativo; interpretación constitucional que no resulta ajena al presente caso, más aun, cuando el conflicto versa sobre la aplicación integral del régimen especial del que era beneficiario el accionante, y del régimen de transición mencionado”.

**iii. Circular Interna 06 de 18 de diciembre de 2013 con nota aclaratoria de 22 de enero de 2014**

Modifica el criterio de aplicación de la Circular 04 de 26 de julio de 2013, que se concreta en dos aspectos:

- i) Efectos en el tiempo de las sentencias de constitucionalidad (artículo 45 de la Ley 270 de 1996).
- ii) Derechos adquiridos – causación de derecho.

En virtud de lo anterior, se establecieron los efectos en el tiempo de la Circular 04 de 2013 para el régimen de transición (régimenes generales y especiales), salvo el Régimen Especial de los Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes que quedó excluido, bajo las siguientes reglas:

- i) Los derechos causados con anterioridad al 8 de mayo de 2013, esto es, que los requisitos de edad y tiempo de servicios / densidad cotizaciones se encuentren acreditados a 07 de mayo de 2013, de acuerdo con la norma que sea de aplicación al caso concreto, se resolverán de acuerdo al precedente judicial y normativo aplicable en su momento y que se adoptó por COLPENSIONES a través de la Circular 01 de 2012.
- ii) Las solicitudes de pensión presentadas por afiliados cuya situación jurídica se consolidó con posterioridad al 8 de mayo de 2013, esto es, que el cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicios / densidad cotizaciones se acreditó después de esta fecha, se regirán por el precedente judicial y constitucional que se adopta por medio de la Circular 04 de 2013.

**iv. Circular Interna 08 de 30 de abril de 2014**

Acoge las recomendaciones elevadas por la H. Corte Constitucional y por los diferentes organismos de control, precisando los siguientes temas, con el fin de armonizar el fundamento legal con el precedente judicial al momento de su reconocimiento y/o implementación para resolver las diferentes solicitudes prestacionales:

- i) Pensión especial de vejez por hijo inválido para madres / padres cabezas de familia.
- ii) Pensión especial de vejez por invalidez.

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

- iii) Requisitos de la pensión de vejez contemplada en la Ley 100 de 1993 modificada en lo pertinente por la Ley 797 de 2003.
- iv) Recuperación régimen de transición: reglas para determinar la procedencia del cálculo de rentabilidad.
- v) Aspectos de la pensión de sobrevivientes para hijos inválidos y en los casos en los que se discuta la custodia del menor de edad.
- vi) Aplicación de la condición más beneficiosa.
- vii) Explicación sobre aplicación del requisito de fidelidad.
- viii) Aplicación del convenio Colombia – España y Colombia – Chile.
- ix) Importancia de los certificados de información laboral para la emisión de bonos pensionales y/o reconocimiento de pensión al momento de resolver una petición de vejez de un servidor público.

**v. Circular Interna 09 de 30 de abril de 2014**

Imparte lineamientos para la sustanciación de las decisiones pensionales definiendo los elementos mínimos, necesarios y obligatorios que deben estudiarse e incluirse para la conformación y proyección del acto administrativo, a saber:

- i) Procedimiento de la formación del acto administrativo pensional.
- ii) Forma de la decisión del acto administrativo pensional.
- iii) Motivación del acto administrativo pensional.
- iv) Parte resolutive del acto administrativo pensional.
- v) Aspectos comunes de revisión para todas las prestaciones.
- vi) Aspectos obligatorios según el tipo de prestación: 1. Vejez, 2. Invalidez y 3. Sobrevivientes

Finalmente es importante mencionar brevemente lo relacionado con la estrategia de calidad que se ha reportado a la H. Corte en los diferentes informes periódicos<sup>38</sup> y que acompaña el acatamiento del precedente judicial. Esta estrategia se orienta a lograr una mayor rentabilidad social mediante la mejor utilización económica y social de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho el sistema pensional sean prestados en forma adecuada, oportuna, eficiente y sin ninguna clase de limitación, disminución o restricción con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho a la seguridad social. En este sentido, un componente importante de la estrategia de calidad se encuentra referido a la legalidad

---

<sup>38</sup> Ver Décimo primer informe mensual de cumplimiento a los autos 110 y 320 de 2013 y 130 de 2014 presentado a la Honorable Corte Constitucional (en adelante IP11), sección 3, página 71 y siguientes.

del acto administrativo a través de una línea de acción específica que consiste en la revisión de legalidad de actos administrativos que se encuentra en el Décimo Primer Informe presentado a la Honorable Corte Constitucional que incluye un componente de unificación de criterios jurídicos conforme al precedente judicial y un plan permanente de capacitaciones<sup>39</sup>.

#### 2.4.2. Completitud de la información para la defensa judicial ISS – Colpensiones

*Vista la nota introductoria de este capítulo que señala que Colpensiones no tiene conocimiento documental precedente de como el ISS manejaba la defensa judicial de la entidad, se parte del estado de entrega por parte del ISS en L. de (i) los procesos judiciales; (ii) las sentencias para cumplimiento; (iii) embargos judiciales de esa entidad; y (iv) tutelas. Con lo anterior se podrá observar cual fue el estado de cosas que se recibió y que acciones se han adelantado por la entidad para corregir las fallas detectadas.*

##### a. Diagnóstico y acciones de Colpensiones sobre la entrega de procesos judiciales del ISS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012, Colpensiones adquiere la competencia para atender los procesos judiciales a partir del 28 de diciembre de 2012:

*“El Instituto de Seguros Sociales en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso derivados de su gestión como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por el término de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. Vencido dicho término, los procesos deberán ser entregados a Colpensiones, entidad que continuará con el trámite respectivo.”*

*Así las cosas, el 28 de diciembre de 2012, ISS en L. entregó a la Administradora una base de datos (Excel) que contenía la relación de 70.225 procesos judiciales, sin embargo, al hacer la respectiva revisión la Gerencia de Defensa Judicial encontró inconsistencias tales como duplicados en los nombres de los demandantes, sus cédulas y radicados, el estado inactivo de procesos judiciales, los números de los Despachos Judiciales presentaban errores como despacho número 0 o 701 al 722, celdas vacías y en general no era posible determinar el Juzgado al que correspondía cada proceso.*

*Adicionalmente, el ISS en L. entregó en un disco duro las imágenes digitalizadas de 49.745 procesos judiciales; al revisarlo se encontró que los nombres de los archivos carecían de una referencia que permitiera establecer su relación con la información contenida en la base de procesos judiciales y en cuanto a las imágenes, éstas no correspondían a expedientes judiciales completos sino a*

---

<sup>39</sup> Ibídem.



algunas piezas procesales, razón por la cual esta información no fue entregada de manera oficial a Colpensiones.

Finalmente la entrega se oficializó el 21 de junio de 2013, mediante una base de datos que correspondió a 62.038 procesos judiciales frente a los cuales se realizaron las observaciones contenidas en el acta de 21 de junio de 2013 (ver Anexo 10).

### **Actuaciones realizadas por Colpensiones para normalizar la base de datos de procesos judiciales entregada por ISS en L.**

El objetivo es continuar con la defensa judicial de los procesos activos e instaurados en contra del Régimen de Prima Media y que se habían iniciado en vigencia de la administración del Instituto de los Seguros Sociales.

- i. Desde la entrega inicial de la base de datos de procesos judiciales (70.225 registros entregados en diciembre de 2012), Colpensiones procedió a la remisión de la misma al contratista Litigar Punto Com., encargado de la vigilancia de estos, con el fin de que procediera a la actualización y depuración de la base de datos y, a su vez se entregó a funcionarios de la Gerencia de Defensa Judicial de cada regional (profesionales Master 7), con el fin de que a través de los abogados externos se realizara paralelamente la verificación de la depuración.

El resultado actual de la depuración entregada por Litigar a Colpensiones, es la siguiente:

- *Base de ISS activos en vigilancia: 17.342 procesos que se encuentran en seguimiento y vigilancia.*
- Se identificó un universo de 51.304 proceso archivados, cuyo estado es el siguiente:
  - Base de ISS archivados con fecha de fallo: 5.075
  - Base de ISS archivados con otros movimientos, en los cuales la última actuación sugiere que el proceso ya se encuentra terminado o archivado (aprueba liquidación de costas, ordena entrega de títulos, termina proceso, rechaza demanda): 31.376
  - Base de ISS archivados con fecha de archivo: 14.853.
- Base de ISS en los que no aparece vinculado dentro del proceso ni ISS ni Colpensiones: 207.
- Base “de País” cuyos procesos no fueron encontrados con los datos demográficos informados por ISS: 814.
- Base de ISS por confirmar estado actual para determinar si se encuentran activos: 558.

ii. Se identificó que, de los 51.304 procesos judiciales archivados, solo se han entregado oficialmente a 1.096 sentencias a Colpensiones.

- Actualmente, y después de la clasificación geográfica, la Defensa Judicial de las ocho (8) regionales se encuentra en la consecución de las sentencias que corresponden a los procesos judiciales archivados, para poder adelantar su cumplimiento, gestión que a la fecha, ha arrojado un total de 3.128 sentencias allegadas para su cumplimiento.
- Dentro del plan de acción adelantado por Colpensiones en el mes de Marzo del presente año para conseguir los fallos del saldo restante de procesos, se remitieron oficios de solicitud de desarchivo de sentencias judiciales a los diferentes Despachos Judiciales. Gestión que a la fecha está a la espera de respuesta.

iii. Gestión administrativa para la normalización de la base de datos de procesos judiciales:

- Desde el mes de octubre de 2013, Colpensiones con el fin de tener una base única de procesos judiciales, incluyó dentro de esta la fecha de la generación de poder y el abogado externo asignado.
- Se unificaron los procesos notificados a Colpensiones y los procesos entregados por ISS en L., parametrizando sus 23 dígitos identificadores, los nombres demandantes, las ciudades y departamentos con los códigos del DANE.
- Actualmente esta Base Única de Procesos se encuentra en estado de normalización de las pretensiones y cuantía de cada proceso judicial a nivel nacional.

b. Diagnóstico y acciones sobre las sentencias judiciales para cumplimiento provenientes del ISS

Colpensiones definió con el ISS en L. la metodología de entrega de las sentencias judiciales que se encontraban pendientes de cumplir al 28 de septiembre de 2012, fecha en que Colpensiones asumió la administración del Régimen de Prima Media; al respecto se estableció lo siguiente:

- Definición por parte de ISS en L. del universo de sentencias a entregar, el cual fue determinado por éste, en 11.400 sentencias.
- Definición de los documentos mínimos esenciales que debían acompañar las sentencias por ser necesarios para su cumplimiento, así:

- Sentencia en copia auténtica.
  - Constancia de ejecutoria
  - Certificación del ISS en L. respecto de sí cursa o no proceso ejecutivo.
- La entrega a Colpensiones se realizó de acuerdo a la consecución de la documentación por parte de ISS en L.

Así las cosas, se entregaron 11.177 sentencias en las fechas en que se relacionan a continuación, sin completar en el universo de 11.400, identificado por parte de ISS en L. (ver Cuadro 5):

**Cuadro 5. Sentencias judiciales pendientes de cumplir entregadas por parte del ISS en L. a Colpensiones**

| Fecha de Entrega         | Cantidad |
|--------------------------|----------|
| 20/12/2012               | 124      |
| 07/03/2013               | 1050     |
| 15/03/2013               | 163      |
| 02/04/2013               | 681      |
| 05/04/2013               | 568      |
| 16/04/2013               | 797      |
| 25/04/2013               | 647      |
| 20/05/2013               | 1530     |
| 04/06/2013               | 272      |
| Eliminación de repetidos | -58      |
| 12/07/2013               | 414      |
| 01/08/2013               | 182      |
| 21/08/2013               | 60       |
| 29/08/2013               | 299      |
| 04/09/2013               | 886      |
| 05/09/2013               | 499      |
| 06/09/2013               | 497      |
| 09/09/2013               | 176      |
| 10/09/2013               | 251      |
| 16/09/2013               | 325      |
| 23/09/2013               | 169      |
| 02/10/2013               | 387      |
| 08/10/2013               | 364      |
| 16/10/2013               | 168      |

| Fecha de Entrega  | Cantidad      |
|---|---------------|
| 24/10/2013  | 262           |
| 31/10/2013  | 187           |
| 07/11/2013  | 98            |
| Legalizadas 18-11-2013                                  | 251           |
| 13/02/2014  | 124           |
| 04/03/2014  | 6             |
| 19-03-204   | 2             |
| 02/04/2014  | 9             |
| 06/05/2014  | 4             |
| <b>Subtotal entregadas</b>                              | <b>11.394</b> |
| Inconsistencias reportadas a la H. Corte Constitucional | 217           |
| <b>Total efectivo entregado por ISS en L.</b>           | <b>11.177</b> |

*No obstante lo anterior, tal y como se ha venido informando a la H. Corte Constitucional, Colpensiones identificó, adicionalmente a las 11.177 sentencias antes señaladas, la existencia de otros fallos judiciales dentro de los expedientes de represa entregados por ISS en L. y que, como ya se dijo, no corresponden al universo inicialmente identificado por parte de esa entidad, aumentando así el universo de sentencias pendientes de cumplimiento por parte del ISS en L.*

A la fecha, se ha identificado un total de 6.308 sentencias dentro de los expedientes administrativos, las cuales se han cumplido por parte de la administradora en los términos que se ha reportado en los informes periódicos a la H. Corte<sup>40</sup>.

*Lo anterior lleva a concluir necesariamente, que al no ser claro el universo de sentencias que ISS en L., tenía pendientes de cumplimiento al 28 de diciembre de 2012, a Colpensiones le generó una carga operativa adicional que era imposible de prever, por lo que naturalmente se generó un aumento en el nivel de embargabilidad y un aumento de la litigiosidad en cuanto a procesos ejecutivos y acciones de tutela, precisamente por no haber dado cumplimiento a estas sentencias que no fueron informadas.*

<sup>40</sup>Ver IP11, Sección 6.2.5, página 192.

## Actuaciones realizadas por Colpensiones para el cumplimiento de las sentencias judiciales entregadas por ISS en L.

El objetivo es dar cumplimiento a las sentencias entregadas por ISS en L., con el fin de minimizar el riesgo asociado al aumento del nivel de litigiosidad, ejecutivos, embargos y tutelas y lograr el cierre contable de los procesos judiciales entregados por ISS en L.

Cómo se ha informado a la H. Corte Constitucional, a la fecha se han cumplido un total de 9.004 sentencias del universo entregado por ISS en L. de 11.177, para lo cual se han realizado las siguientes acciones:

- Normalización de la base de datos de las sentencias entregadas. Fue necesario identificar caso por caso, el despacho judicial al que correspondían, el número de radicado del proceso judicial, nombre del demandante, el tipo y número de identificación del demandante, el nombre del afiliado/ causante, el tipo y número de identificación del afiliado/causante, pretensión de la sentencia, verificación de la existencia de proceso ejecutivo e identificación de beneficiarios en los casos de sobrevivencia e incrementos pensionales.
- Si bien ISS en L. entregó las sentencias, como se ha venido informando a la H. Corte, no hizo entrega simultánea de los expedientes administrativos requeridos para dar cumplimiento a las mismas, por lo que fue necesario hacer la solicitud formal para la entrega a Colpensiones. Es conveniente señalar, que para el cumplimiento de una sentencia es necesario contar con el antecedente administrativo con el fin de identificar con precisión aspectos importantes para la respectiva liquidación ordenada por el juez.
- Se flexibilizó las políticas para dar cumplimiento a las sentencias que no contaban con el expediente administrativo, permitiendo el cumplimiento de las siguientes pretensiones: incrementos pensionales, auxilios funerarios, pensión de vejez por primera vez, pensión de invalidez por primera vez, intereses moratorios, y adicionalmente se procedió al cumplimiento de aquellos fallos escritos y orales en los que se contaba con la parte resolutive en concreto.
- Colpensiones con el fin de dar cumplimiento al Auto 320 de 2013 proferido por la H. Corte Constitucional, procedió a clasificar las sentencias de acuerdo con los grupos de prioridad, y acto seguido proceder de esta forma a su cumplimiento.
- Teniendo en cuenta que un porcentaje representativo de las sentencias entregadas por ISS en L., fueron proferidas bajo el sistema oral, fue necesario implementar el proceso de transcripción de las mismas.

- Con el fin de lograr la documentación necesaria para el cumplimiento de las sentencias, que no fue entregada, Colpensiones procedió a la consecución de estos a través de solicitud a los afiliados o sus apoderados, a través del personal de la administradora a nivel nacional.
  - Finalmente, Colpensiones ha logrado el cumplimiento del 80.5% de las sentencias efectivamente entregadas por ISS en L. El 19.5% restante corresponde a 17.2% en proceso de cumplimiento y el 2.3% a fallos que se encuentran en revisión jurídica. Igualmente el 100% de las sentencias encontradas, hasta el momento en los expedientes de la represa, han sido cumplidas.
- c. Diagnóstico y acciones sobre embargos judiciales del ISS

Colpensiones recibió por parte del ISS en L., la información contable<sup>41</sup> de embargos, el cual ascendió a \$1.5 billones de pesos, sin el soporte correspondiente, tal y como fue acordado, ya que la sustentación y detalle de este rubro se haría progresivamente durante la entrega.

*De acuerdo con lo anterior, en el mes de octubre de 2013, el ISS en L., entregó a Colpensiones dos bases de datos: (i) una de 44.775 registros de embargos y (ii) otra de 796 registros de embargos, para un total de 45.571 registros de embargos. Efectuado un análisis completo de esta información por cada año reportado, Colpensiones encontró que no se cuenta con los datos completos y necesarios para iniciar las acciones de defensa judicial, tales como: (i) nombre del demandante, (ii) número del proceso judicial, (iii) fecha de aplicación del embargo, (iv) verificación de la existencia del título judicial constituido, (v) verificación de la existencia de remanentes, (vi) verificación de la existencia de embargos aplicados a otros negocios como salud y riesgos laborales.*

El 13 de diciembre de 2013, Colpensiones devolvió las dos bases de datos al ISS en L. con el fin de que procedieran a completar la información antes descrita, frente a lo cual el Instituto de Seguros Sociales en L., mediante correo electrónico del 28 de abril de 2014, informó: “...que a la fecha se tienen 38.130 registros de embargo encontrados en el balance de prima media con corte al 28 de septiembre de 2012, con los respectivos soportes encontrados en los archivos del ISS en L. Esta información se tiene escaneada en archivos PDF con hipervínculos a la a la base de información trabajada”. (Ver anexos 11 y 12).

---

<sup>41</sup> La información contable hace referencia a los saldos registrados en los estados financieros que el Instituto de Seguros Sociales en L. entregó a Colpensiones con corte al 28 de septiembre de 2012, al respecto es preciso aclarar que el ISS en L. no ha entregado a Colpensiones detalle alguno de la mencionada información.

## Actuaciones gestionadas y a realizar por parte de Colpensiones y del ISS en L., para el cumplimiento de los objetivos de embargos judiciales

Los objetivos que Colpensiones se ha trazado para este tema son (i) lograr la depuración de las partidas presupuestales y que ascienden a \$1.5 billones de pesos con la información detallada que suministre el ISS en L. y así llegar al cierre del proceso judicial respectivo y el cumplimiento efectivo de la prestación económica que corresponda; (ii) la identificación y recuperación de remanentes a favor del Régimen de Prima Media, en los que no haya operado el fenómeno de la prescripción; y (iii) la identificación del fondo (Invalidez, Vejez o Muerte) al que corresponde el embargo, con el fin de hacer el cobro de la Administradora al respectivo Fondo.

Para el logro de estos objetivos, Colpensiones definió con el ISS en L. el protocolo de entrega para la recepción de embargos que contiene los documentos mínimos esenciales, así como los parámetros de información a entregar en la base de datos, los cuales son:

- Identificación del demandante
- Nombre completo del demandante
- Número del proceso judicial
- Despacho judicial del que proviene el proceso
- Valor del embargo
- Fecha de aplicación del embargo
- Identificación del fondo al que pertenece el embargo (Vejez, Invalidez o Muerte)
- Valor del remanente
- Título judicial constituido en aplicación del embargo
- Documentos físicos a entregar:
  - Oficio del juzgado escaneado
  - Depósito judicial
  - Oficio del Banco enviando la constitución del depósito al juzgado.

En información de los anteriores documentos, se debe relacionar en una base de datos, que contendrá: El Nro. del oficio, Banco que remite, nombre completo del juzgado, ciudad, radicado del proceso, nombre del demandante, cédula del demandante y valor ordenado.

Colpensiones junto con el ISS en L, llevarán a cabo una reunión para revisar la información a entregar y verificar de esta manera que se cumpla con lo definido en el protocolo de entrega de embargos, para lo cual, el ISS en L. entregará una muestra de la información y documentación que será objeto de revisión por parte de Colpensiones.

Una vez se verifique la muestra y cumpliendo con el protocolo de entrega definido, se fijará la fecha, hora y lugar para la entrega del detalle y soportes de este rubro contable.

d. Diagnóstico y acciones sobre las tutelas entregadas por ISS en L.

En importante mencionar en este punto, que en el momento en que Colpensiones entro en operación (1 de octubre de 2012), se concibió que no contaría con ninguna tutela en la cual estaría vinculado. Lo anterior toda vez que las tutelas que habían sido interpuestas en contra del ISS debían seguir su curso en contra de esa entidad únicamente. En este sentido el artículo 3° del Decreto 2013 de 2012, y el “*Protocolo para entrega de información de trámites durante el periodo de transición*” suscrito entre el ISS en L. y Colpensiones el 31 de enero de 2013 dispuso, frente a las acciones de tutela lo siguiente:

i. Que correspondería al ISS en L. la defensa judicial de las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al 28 de septiembre de 2012 incluyendo los descatos hasta el 31 de marzo de 2013.

ii. Que correspondería a Colpensiones únicamente el cumplimiento de los fallos de tutela que se encuentren en curso al 28 de septiembre de 2012 para lo cual el ISS en L. debe cumplir el siguiente tramite: una vez notificadas las órdenes de tutela el Instituto de Seguros Sociales en liquidación procederá de inmediato a comunicar a Colpensiones el contenido de la decisión y suministrará los soportes y documentos necesarios que aún se encuentren en su poder para que COLPENSIONES proceda a su cumplimiento. De lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación informará al Juez competente.

Esta fue la razón por la cual no se contempló la entrega de oficial de una base de datos que contuviera el universo de tutelas en trámite o activas del ISS, antes de su liquidación.

No obstante lo anterior, llegada la fecha de inicio de operaciones, los jueces de la República iniciaron la vinculación de Colpensiones en las acciones de tutela en contra del ISS que estaban activas, lo que obligó a la nueva administradora y al ISS en L., a iniciar un proceso de construcción de esta información. La entidad liquidadora, para este efecto, puso a disposición la base de datos extraída del sistema de gestión de tutelas denominado “GESTU” con un total de registros de 303.868 (este dato se encuentra registrado en el acta suscrita entre el ISS en L. y Colpensiones el 28 de junio de 2013). Con esta información y con las notificaciones y escritos que diariamente se allegaron a Colpensiones fue como se inició la consolidación de los datos estadísticos que hoy soportan el seguimiento a las acciones de tutela provenientes del ISS.



Como se puede observar, esta situación es diferente al estado de procesos judiciales en trámite y sentencias por cumplir (antes descritos) pues no se contempló en la etapa preparatoria de Colpensiones esta situación, que a la postre ha sido uno de los puntos principales que generaron en la nueva administradora una carga de judicialización no contenida en toda su estructura.

En el protocolo de entrega de la información de las acciones de tutela instauradas en contra del ISS, antes señalado, se definió lo siguiente:

- Documentos físicos a entregar

| Descripción de documentos   | Folios | Documento Obligatorio |
|---|--------|-----------------------|
| Auto admisorio de la tutela   |        | Sí                    |
| Tutela y anexos   |        | Sí                    |
| Contestación de la tutela y anexos  |        | Sí                    |
| Fallo de primera instancia y segunda instancia  |        | Sí                    |
| Impugnación   |        | Sí                    |
| Si el fallo se cumplió: Documento enviado al juez con anexos que se presentaron como pruebas  |        | Sí                    |
| Requerimiento previo a incidente de desacato: Documentos enviado al juez con los anexos que se presentaron como prueba del cumplimiento o respuesta del requerimiento |        | Sí                    |

- Documentos electrónicos a entregar

Base en datos (Excel) con la información de las tutelas que se encontraran en curso y activas, con los siguientes datos:

- Nombres y apellidos completos del demandante y/o beneficio y afiliado
- Tipo de identificación, C.C., C.E., Registro Civil de Nacimiento, entre otros.
- Número de identificación del demandante / Afiliado
- Número de teléfono de notificación del demandante /Afiliado
- Dirección del demandante/ Afiliado: Dirección para notificaciones
- Correo electrónico del demandante, afiliado y abogado (Campo opcional)
- Número de radicación: 23 dígitos
- Ciudad o municipio
- Tipo de juzgado o despacho judicial
- Prestación
- Instancia
- Fecha del fallo de la tutela, día, mes y año.
- Sentido del fallo

Una vez definido el protocolo de entrega, se concertaron dos reuniones para la recepción de la información, formalizando la misma el 28 de junio de 2013, en la cual finalmente se recibió un disco duro que contenía las imágenes correspondiente al aplicativo GESTU y base de datos (Excel), con información con fallas en la consistencia de los nombres de accionante y afiliado, el número de identificación y el número de radicado judicial de la tutela.

### **Actuaciones realizadas por Colpensiones para el cumplimiento de las tutelas y la normalización de la información entregada por ISS en L.**

Como se mencionó anteriormente el objetivo en materia de tutelas provenientes del ISS, por parte de la nueva Administradora, consiste en la Identificación de las acciones de tutela activas, al 28 de septiembre de 2012 (fecha de liquidación del ISS), instauradas en contra del Régimen de Prima Media con el fin de evitar desacatos y sanciones en contra de la Entidad.

Así las cosas y teniendo en cuenta la información entregada por ISS en L., como ya se dijo se inició el dimensionamiento del universo de las acciones de tutela que se encontraban pendientes de atención y se implementó el método para el cumplimiento de las mismas de manera coherente con los grupos priorizados definidos en el Auto 110 de 2013 proferido por la H. Corte Constitucional. (Datos de cumplimiento y la estrategia tomada).

A pesar de las acciones tomadas para la unificación de la información y, tal como se ha manifestado en los diferentes informes periódicos entregados mensualmente a la H. Corte, la falta de información de las tutelas provenientes del ISS hace parte de la una problemática que aún a la fecha está en proceso de solución. Esta consiste en lo que se ha denominado “Respuesta parcial a tutelas por problemas relacionados con la falta de expedientes y/o sentencias” (Ver IP11, sección 6.1.4. página 115 y ss) la cual consiste en (i) las dificultades de información y documentos necesarios para su cumplimiento y (ii) la necesidad de apoyo interinstitucional de la Rama Judicial en relación con la consecución de los documentos básicos para la solución de fondo de peticiones. Este punto del informe se relaciona de manera directa con lo que podría denominarse casos difíciles cuya solución depende en gran medida de agentes externos a Colpensiones.

Para esta problemática, y según el informe periódico antes citado, se ha dispuesto toda una estrategia de consecución de documentos y contactabilidad con los accionantes, con lo cual se espera brindar una respuesta en el menor tiempo posible a este universo de tutelas. Finalmente es dable advertir, que esta falencia de falta de información y documentos para la toma de decisiones, no es exclusiva de las acciones provenientes del ISS sino que ha sido recurrente en las propias acciones que se han elevado en contra de Colpensiones.

## 2.5. Servicio al ciudadano

El servicio en Colpensiones es el principio que orienta los esfuerzos y procedimientos de la Entidad y la calidad humana manifestada por parte de sus funcionarios ante las necesidades de los ciudadanos; por lo tanto, sus políticas, procesos, procedimientos, y métodos de trabajo están diseñados en pro de la satisfacción y debida atención de los ciudadanos.

Una de las competencias institucionales de Colpensiones es precisamente la orientación al cliente, con la que se enfatiza en las habilidades que deben tener sus funcionarios para resolver las necesidades de los clientes internos y/o externos, y donde se valora el sentir de las personas y ante esto se presentan alternativas encaminadas al ofrecimiento de un servicio con calidad y dignidad.

Para Colpensiones es importante que sus funcionarios conozcan los conceptos, herramientas básicas y la normatividad relacionada con el servicio al consumidor/ciudadano, que les permita suministrar información clara, oportuna suficiente y cierta, con una excelente actitud de servicio hacia los ciudadanos.

Desde sus inicios, Colpensiones viene trabajando en la construcción de un servicio de calidad, por lo que a través de las mediciones de servicio realizadas a los ciudadanos busca diseñar e implementar estrategias que permitan fabricar y entregar los servicios divulgados en el portafolio de servicios y en general, en su razón de ser.

Actualmente, Colpensiones cuenta con protocolos de servicio acorde a las diferentes situaciones que puedan presentarse y a los canales de contacto que se tiene dispuestos; esto con el fin de estandarizar las actuaciones que los funcionarios deben adoptar, basándose en los valores y principios institucionales, sin mecanizar el servicio ni dejar de lado la necesidad del ciudadano y la razón de ser como el entidad administradora de las pensiones de los ciudadanos colombianos.

El trabajo que en materia de servicio al ciudadano ha realizado Colpensiones parte de las dificultades a las que se enfrentaban los afiliados de ISS, y las fallas identificadas en los procesos asociados a esta área en la antigua administradora, y se convirtió en un foco estratégico (servicio centrado en el ciudadano) y en un principio institucional, plasmado en la misión de la Entidad: “Gestionamos integralmente las prestaciones del régimen de prima media y los beneficios económicos periódicos legalmente establecidos a lo largo del ciclo de vida de nuestros clientes, en condiciones sostenibles, eficientes y trabajando por una mejor calidad de vida de los colombianos generando la mayor rentabilidad social”.

A continuación se describen algunas de las inconsistencias que sobre el tema de servicio al ciudadano se presentaron al momento del traspaso ISS – Colpensiones, y la labor de la nueva administradora para solucionarlos.

#### 2.5.1. Notificaciones de actos administrativos realizadas por el ISS en L. con anterioridad al 28 de septiembre de 2012

Respecto al trámite de las notificaciones, el párrafo segundo transitorio del Artículo 3ro del Decreto 2011 de 2012, contempla:

*“Los actos administrativos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales -ISS como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que no hubieren sido notificados a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, serán notificados por el Instituto de Seguros Sociales. Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se surta la notificación, el Instituto de Seguros Sociales remitirá los expedientes respectivos a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.”(Negrilla fuera de texto)*

El ISS en L. dio inicio a la entrega de estos Actos Administrativos el 07 de Febrero de 2013 y hasta la fecha se han recibido un total de 22.703.

Para la mayoría de los casos de notificaciones por edicto anteriores al 28 de septiembre de 2012 y posteriores a esta fecha, el ISS en L. no entregó a Colpensiones los Actos Administrativos originales, causando con ello múltiples requerimientos de los ciudadanos que requerían el manifestado Acto, con el fin de realizar el cobro de lo reconocido a las diferentes entidades bancarias.

Así mismo, desde la entrada en operación de Colpensiones se han detectado situaciones de ciudadanos que solicitan el acto administrativo expedido por el ISS en L. y que luego de que Colpensiones realizara el estudio no obra dentro del material probatorio prueba de que hayan sido notificados, a pesar de que el ciudadano cuenta con la información del mismo.

Colpensiones definió un procedimiento en el cual se realizan validaciones tales como consulta de nómina, verificación de documentación obrante en el Bizagi y de las bases de datos de las resoluciones recibidas del ISS en L., entre otras, con el fin entregar copia del Acto Administrativo avalado por la Gerencia de Reconocimiento de Colpensiones y constancia de notificación, previa reactivación en nómina de pensionados de los valores reconocidos, para que el ciudadano pueda hacer el cobro efectivo en las entidades bancarias dispuestas de sus indemnizaciones, retroactivos y mesadas pensionales.

Hasta el momento Colpensiones ha logrado dar solución efectiva a 685 Ciudadanos que se encontraban inmersos en esta dificultad.

#### 2.5.2. Contactabilidad - actualización de datos

*Durante el proceso de empalme entre el ISS en L. y Colpensiones, se detectó que el ISS no contaba con un mecanismo idóneo que permitiera la actualización de datos de contacto de los afiliados, de tal manera que no podía registrarse en un formulario único la información suministrada por el ciudadano al momento de adelantar un trámite. Por tal motivo la información de los afiliados en su mayoría se encontraba desactualizada, dificultando la contactabilidad de los mismos al momento de otorgar respuesta o requerir algún tipo de dato o documento adicional.*

Dado lo anterior Colpensiones diseñó un proceso llamado “Actualización de Datos” mediante el cual los ciudadanos pueden modificar su información de contacto cuando así lo deseen. Adicionalmente, a través de la página web de Colpensiones, en el link [https://www.colpensiones.gov.co/zonat/Inicio\\_zona\\_trans.aspx](https://www.colpensiones.gov.co/zonat/Inicio_zona_trans.aspx), se tiene dispuesta la actualización de la información de contacto en línea. El proceso en mención cuenta con un formulario de actualización, el cual puede ser entregado en cualquier Punto de Atención Colpensiones (PAC) o a través del Portal Web.

Adicionalmente, Colpensiones ha ejecutado procesos de identificación manual de datos que han permitido identificar inconsistencias en los números de documentos de identificación de los ciudadanos que solicitan un trámite de pensión en la entidad; gracias a este proceso se ha logrado en algunos casos obtener el número de identificación correcto, alcanzando una mayor contactabilidad para este grupo de ciudadanos.

Así mismo, Colpensiones contrató un nuevo proveedor del Contact Center con el fin de ampliar la cobertura de servicios para los ciudadanos, potencializando los procesos de citación de notificación e información sobre trámites de pensión principalmente.

#### 2.5.3. Radicación e información de trámites

*Gracias a la información brindada por el ISS en L. y las mesas de trabajo desarrolladas con éste, se pudo determinar que el ISS último no contaba con estándares de servicio que permitieran a sus afiliados tener a su disposición la información del portafolio de servicio en un solo punto de atención, lo que generaba desinformación hacia los ciudadanos. En ese sentido, el proceso de radicación implementado por la anterior administradora era descentralizado, es decir, la*

*radicación de las solicitudes solo podía realizarse en determinados Centros de Atención al Pensionado (CAP). Adicionalmente, la información relacionada con la solicitud pensional solo podía ser suministrada en el CAP en el que se había radicado el trámite.*

Colpensiones diseñó e implementó un modelo unificado de servicio con el fin de brindar una atención integral a todos los ciudadanos que requieran información o radicación de trámites. Este modelo le facilita al ciudadano la radicación de su trámite, dado que puede obtener información del mismo en cualquiera de los 76 PAC dispuestos a nivel nacional, garantizando uniformidad de la información de éstos. Así mismo, el modelo de servicio de Colpensiones cuenta con un protocolo de atención, cuyo objetivo principal es la estandarización de las pautas básicas de atención y orientación al ciudadano, garantizando así experiencias de servicio gratificantes para todos los usuarios de los servicios. Como estrategia de control y monitoreo de este modelo de servicio, se adelantan continuamente las siguientes acciones:

- Visitas de aseguramiento en los Puntos de Atención al Ciudadano por parte de los Gerentes Nacionales, Regionales y profesionales del Nivel Central.
- Encuesta de satisfacción del servicio (implementada en el año 2013)<sup>42</sup>
- Jornadas de reentrenamiento (La primera jornada se implementó en el año 2013)<sup>43</sup>.
- Participación en las Ferias de Servicio al Ciudadano.
- Participación en las Ferias de Colombianos en el Exterior.
- Jornadas de notificación masivas con cobertura nacional.

En la actualidad se está desarrollando un piloto en los Puntos de Atención en el que se realizan visitas de observación por parte de los funcionarios del nivel central, con el fin de soportar y asegurar la correcta implementación del nuevo Modelo de Servicio, potencializándolo y generando un mayor impacto en la satisfacción de los ciudadanos en cuanto a servicio.

#### 2.5.4. Derechos de petición – PQRS

*El ISS en Liquidación hizo entrega a Colpensiones de la base de datos de 252.147 derechos de petición pendientes de respuesta, y así mismo la copia de las imágenes correspondientes a los mismos extractados de la herramienta que utilizaba el ISS para la gestión de los Derechos de Petición, llamada SISSPET, en donde eran radicados y digitalizados. El envío de la respuesta se*

---

<sup>42</sup> El resultado de la encuesta puede verificarse en el Portal Web en el siguiente link:  
[http://www.colpensiones.gov.co:8080/publicaciones/es-CO/506/Participacion\\_Ciudadana](http://www.colpensiones.gov.co:8080/publicaciones/es-CO/506/Participacion_Ciudadana)

<sup>43</sup> Los resultados de la jornada de reentrenamiento fueron enunciados en el informe de gestión del año 2013, sección 3.4.7, página 67.

hacia por fuera de la herramienta y se cargaba la respuesta al aplicativo después de haberse remitido dando cierre al trámite.

Una vez Colpensiones recibió los derechos de petición pendientes de respuesta pudo evidenciar que alrededor del 35% contaban con alguna comunicación del ISS hacia el ciudadano; sin embargo, la manifestada entidad entregó la información sin aclarar la cifra real de peticiones sin contestar, lo que ocasionó un reproceso para Colpensiones y la necesidad de depurar la base de datos entregada, como más adelante se explicará.

*De igual forma, se evidenció que la información de los datos de contacto de los ciudadanos contenida en el Sisspet no era coincidente con la información reportada por el ciudadano en la comunicación y en la clasificación de las pretensiones.*

Por lo anterior, Colpensiones inició la depuración de la base de datos y la gestión de cada una de las solicitudes, las cuales en su mayoría se encontraban vencidas.

Con el fin de dar solución a los derechos de petición que se encontraban pendientes de respuesta por parte del ISS, Colpensiones diseñó una herramienta tecnológica llamada “JCR BROWSER”, por medio de la cual se logró la apertura de los archivos de imagen entregado por el ISS en L. Así mismo, se solicitó al ISS en L. la asignación de usuarios para el acceso a la herramienta SISSPET de tal manera que cada área de Colpensiones pudiera consultar las peticiones y dar respuesta a las mismas.

La información de la repesa de peticiones y reclamaciones pendientes de respuesta por parte del ISS en L. registrada en el SISSPET contenía 252.147 PQRS. Como resultado de la depuración se encontraron 70.949 registros duplicados, esto en razón a que se tenían casos en los que una misma solicitud estaba radicada con el mismo número más de una vez; así mismo, se identificaron 28.337 registros contestados parcialmente por el ISS, lo cual permitió dejar la base original en 152.861.

Finalmente, se realizó un cruce de información con las bases de datos de Colpensiones en el cual se identificaron 21.470 solicitudes relacionadas con el reconocimiento de personas que ya se encontraban en nómina y 29.354 casos que ya tenían una radicación en Colpensiones relacionada con su petición. Lo anterior explica la reducción del universo inicial de 252.147 PQRS de la repesa del ISS en L., a 102.037 PQRS.

Del resultado obtenido de la depuración, se identificaron 102.037 derechos de petición susceptibles de respuesta. Para atenderlos Colpensiones diseñó un Plan Operativo en el cual

participaron cada una de las áreas que dependiendo con su competencia, debían dar trámite a la solicitud de acuerdo con las pretensiones del ciudadano. El Plan culminó el 28 de junio de 2013. Las áreas que intervinieron en el Plan Operativo de evacuación y el número de los derechos de petición tramitados se describen en el Cuadro 6).

**Cuadro 6. Derechos de Petición Entregados por el ISS**

| Gerencia responsable              | Peticiones tramitadas |
|-----------------------------------|-----------------------|
| Gerencia de Aportes y Recaudo     | 3.853                 |
| Gerencia de Atención al Afiliado  | 372                   |
| Gerencia de cobro                 | 66                    |
| Gerencia de Defensa Judicial      | 3.235                 |
| Gerencia de Ingresos y Egresos    | 2.632                 |
| Gerencia de Nómina                | 9.206                 |
| Gerencia de Operaciones           | 23.302                |
| Gerencia de Reconocimiento        | 46.592                |
| Gerencia de Servicio al Ciudadano | 8.874                 |
| Gerencia Gestión Comercial        | 70                    |
| Gestión Documental                | 2.070                 |
| Medicina Laboral                  | 1.765                 |
| <b>Total general</b>              | <b>102.037</b>        |

Con el fin de dar trámite a los Derechos de Petición radicados por los ciudadanos Colpensiones implementó un proceso llamado PQRS, el cual se clasifica en:

- **Petición:** Es una solicitud verbal o escrita que un ciudadano, afiliado, beneficiario o pensionado puede dirigir a Colpensiones o a un servidor público de la entidad con el propósito de requerir la intervención de un área determinada en un asunto concreto. En este grupo se incluyen los derechos de petición radicados ante Colpensiones.
- **Queja:** Queja es el documento presentado por un ciudadano, mediante el cual informa sobre la comisión de conductas irregulares realizadas por servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas en el cumplimiento de sus funciones, del que se infiere la posible comisión de una irregularidad, delito o falta disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002. Estas son remitidas a la oficina de control disciplinario para que adelante la investigación e imponga las sanciones correspondientes cuando haya lugar.
- **Reclamo:** Es la manifestación de inconformidad expresada por un ciudadano respecto a un producto o servicio adquirido, ofrecido o prestado por Colpensiones, interpuesta ante la



entidad o el defensor del consumidor financiero. En este caso, los agentes de servicio de los Puntos de Atención clasifican las reclamaciones y las remiten a las áreas competentes con el fin de ser analizadas y contestadas en debida forma.

- **Sugerencia:** Es la proposición, insinuación, indicación o explicación para adecuar o mejorar un proceso cuyo objeto se encuentre inmerso dentro de los objetivos de Colpensiones.
- **Felicitación:** Es la manifestación positiva de un ciudadano relacionada con la prestación del servicio de Colpensiones.

Teniendo en cuenta que Colpensiones es una entidad organizada por procesos, cada una de las solicitudes cuenta con un procedimiento y formulario para su presentación ante la entidad. Debido a ello, el proceso de PQRS no está diseñado para la presentación de solicitudes de pensión o de corrección de historias laborales. Por el contrario, el proceso de PQRS está diseñado para informar al ciudadano y resolver las inquietudes relacionadas con la administradora, los procesos y procedimientos para realizar trámites y para atender las reclamaciones que se presentan ante la falla de un proceso o ante la demora en la culminación del mismo.

Colpensiones cuenta con un proceso de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias mediante el cual se realizan la radicación, trámite y respuesta de las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Los derechos de petición recibidos y radicados son clasificados por los funcionarios de la entidad de acuerdo a una clasificación por tipologías, según la solicitud que realice el ciudadano y conforme la competencia para la contestación son enviados a las diferentes Gerencias.

A continuación se presentan las características principales del proceso de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias – PQRS:

- **Trazabilidad de la información:** El proceso de PQRS permite ver el curso de la solicitud desde la radicación de la PQRS, hasta la entrega de la comunicación al ciudadano.
- **Integralidad:** El diseño del proceso lleva implícita la elaboración de la respuesta dentro del “Sistema de Gestión Bizagi”, lo que garantiza que a lo largo del flujo se pueda visualizar la comunicación y los documentos soporte que serán enviados al ciudadano.
- **Separación Funcional:** La separación funcional está relacionada con la división de los roles a lo largo del proceso, de tal manera que el proyecto de respuesta es elaborado por un servidor público diferente al que revisa la calidad de la comunicación. Así mismo, se cuenta con una actividad en el proceso cuya finalidad es la firma de la comunicación, la cual puede ser

realizada por el servidor que revisa o por una persona diferente. En ese sentido, en la elaboración, revisión y firma de la comunicación pueden participar tres funcionarios diferentes.

- Reasignación de PQRS: A través del proceso de PQRS se distribuyen las solicitudes a las áreas competentes de dar respuesta, las cuales tienen la posibilidad de reasignar la petición en caso de no ser de su competencia. La actividad de reasignación tiene un tiempo límite, el cual una vez vencido no permite a las áreas devolver la solicitud, lo que garantiza el compromiso institucional de revisar cada petición para determinar la responsabilidad del área en su respuesta.
- Integración de PQRS a otros trámites: El proceso de PQRS cuenta con una funcionalidad llamada “Trámites Históricos”, por medio de la cual se pueden visualizar los trámites o peticiones presentadas por el mismo ciudadano. Esta función facilita al servidor la generación de la respuesta, de tal manera que el análisis de la misma considere no solo la solicitud que se está contestando, sino las demás PQRS o trámites del mismo ciudadano en Colpensiones.
- Estandarización de solicitudes: El proceso de PQRS cuenta con un formulario a través del cual se requiere que el ciudadano diligencie sus datos de identificación y de contacto completos, con lo cual, se garantiza que desde la recepción de la solicitud se informe al ciudadano la importancia de suministrar la información básica que permita su contactabilidad y el envío de la respuesta, así como, la búsqueda de la información necesaria para dar la información requerida.

#### 2.5.5. Infraestructura tecnológica y recurso humano adecuado para atender la demanda de los afiliados

*En el momento de la transición el ISS no tenía establecido un proceso o actividades que evidenciaran auditorías de servicio, con el fin de identificar fallas y definir planes correctivos. Adicionalmente, la encuesta de satisfacción aplicada por el ISS no era realizada por un tercero que denotara imparcialidad y objetividad en el proceso; por el contrario, era aplicada directamente por los funcionarios del ISS. Por otra parte el ISS en L. no contaba con una política de formación para los servidores que permitiera la capacitación continua, y el refuerzo de conocimientos y habilidades requeridas en la atención de los ciudadanos.*

*Así mismo, al momento de la radicación el ISS no realizaba validaciones que permitieran detectar inconsistencias que afectarían la decisión del trámite de solicitud pensional, causando reprocesos o demoras para el ciudadano. Un ejemplo de ello es que las validaciones de las personas*

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

*multivinculadas a los Regímenes Pensionales o trasladadas se hacían al momento de la toma de la decisión y no en la radicación del trámite.*

*El ISS no contaba con una herramienta virtual de autoservicio dispuesta para los empleadores mediante la cual se actualizara la vinculación laboral, dado que esta debía realizarse mediante la radicación de un formulario físico, ocasionando inconsistencias al momento de la expedición de la historia laboral de los trabajadores.*

*Finalmente, el estudio realizado por la Universidad de los Andes encontró que: “las plantas de personal son insuficientes para desarrollar el objeto social de las entidades; en consecuencia, el déficit de personal se suple con la vinculación a través de contrato de prestación de servicios generando cambios constantes en determinado perfil de personal que no resulta adecuado para el correcto funcionamiento de la empresa, sin que ello llegue a ser considerado en sentido estricto una externalización de la actividad. Esta situación es más crítica, toda vez que se requiere de una alta capacitación y estabilidad de los funcionarios si se tiene en cuenta la multitud y complejidad de regímenes para el reconocimiento de las pensiones”<sup>44</sup>.*

Al respecto, Colpensiones estableció dentro de su estructura funcional los siguientes aspectos que han permitido mejorar la calidad del servicio y los tiempos de respuesta en los trámites:

- Vinculación laboral a través de la planilla PILA.
- Creación del back office como respaldo y apoyo en los Puntos de Atención Colpensiones (PAC).
- Disponibilidad de los facilitadores en los PAC.
- Implementación de la Malla Validadora para ciudadanos; esta permite revisar previamente su estado de aseguramiento e identificar las posibles inconsistencias y solucionarlas de manera preventiva.

Con el fin de atender adecuadamente a los afiliados, Colpensiones ha dispuesto 76 puntos de atención a nivel nacional los cuales se encuentran agrupados en 8 Regionales. De esta forma se cuenta con una cobertura en 28 de los 32 departamentos del país, y con el recurso humano para la atención de primera línea (primer contacto): Call Center, facilitadores, agentes de servicio, agentes de rotonda, gestores y jefes de oficina.

Adicionalmente, Colpensiones tiene una segunda línea de atención al afiliado, conformada por back office y herramientas virtuales de autoservicio, tales como los pedestales, afiches electrónicos y página web (trámites en línea).

---

<sup>44</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 1, Anexo 4, página 81.

Por otra parte, dentro del proceso de capacitación a funcionarios se incluyó la temática del protocolo y modelo de servicio, de tal manera que se interioricen y se pongan en práctica como hábitos y se fomente así una cultura con enfoque a la satisfacción de los afiliados.

Dentro de la temática de capacitación dirigida a los funcionarios de Colpensiones se incorporaron los siguientes contenidos, los cuales apalancan la estrategia de servicio y sensibilización sobre el respecto e importancia de los afiliados:

- Protocolo de servicio: Manejo de situaciones críticas de atención al ciudadano, tales como clientes difíciles, encadenados y marchas.
- Modelo de servicio: Incluye el análisis de los módulos de radicación, los módulos de atención, número de agentes de servicio, número de facilitadores, número de trámites y la capacidad del PAC en metros cuadrados.
- Antecedentes y marco legal de la atención prioritaria.
- Identificación de la población prioritaria.
- Parámetros para la atención al ciudadano en condición de discapacidad.
- Orientación adecuada al ciudadano.
- Retroalimentación sobre el protocolo de servicio.

En el año 2013 se inició la reestructuración de la Vicepresidencia de Servicio al Ciudadano, la cual se encuentra actualmente en curso. Dentro del proceso de reestructuración se planteó la creación de la Gerencia de PQRS con el fin de centralizar la administración de las peticiones, quejas y reclamos y realizar un seguimiento detallado a la respuesta oportuna de las solicitudes.

Como servicio de valor agregado Colpensiones ofrece a los ciudadanos que presenten alguna limitación física y/o enfermedad, el servicio de notificación en el domicilio del afiliado. De esta manera se le facilita la gestión de su trámite sin necesidad de desplazarse físicamente a un punto de atención.

Por lo anterior y dada la importancia de evaluar la atención domiciliaria, Colpensiones adicionó al protocolo de atención prioritaria un capítulo de atención domiciliaria para aquellos casos en que los ciudadanos presentan una dependencia funcional temporal o permanente, sean pacientes con enfermedades terminales, discapacidades físicas y/o mentales que impidan su desplazamiento y cuyo estado lo limite absolutamente para poder asistir a notificarse a los actos administrativos en los PAC.

El protocolo establece las siguientes actividades:

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

1. Llamada entrante u orden de trabajo para citación a notificaciones: A través del contact center de Colpensiones diariamente se reciben llamadas, mediante las cuales se identifican ciudadanos que se encuentran pendientes de notificar y así mismo se realizan llamadas de salida de acuerdo a las órdenes de trabajo.

El agente del contact center responsable de recibir o realizar las llamadas de salida, aplica el protocolo de notificación telefónica para indicar al ciudadano que debe acercarse a los PAC; si la persona que atiende la llamada o se contacta por el canal telefónico expresa que el ciudadano objeto de la llamada no puede acercarse a la oficina, se incluyen preguntas filtro con el siguiente enfoque:

- a. ¿La persona que estamos citando, se encuentra en condición de discapacidad física y/o mental?
  - b. ¿Esta discapacidad impide que pueda trasladarse a los puntos de atención, por alguna razón de movilidad o prescripción médica?
  - c. ¿Cuál es el lugar de ubicación del ciudadano? (ya sea su domicilio, hospital o centro especializado).
2. Agendamiento de notificación domiciliaria: Cuando el agente del contact center identifica con la aplicación de las preguntas filtro que el ciudadano debe recibir atención domiciliaria, procede a tomar los datos de dirección, ciudad, municipio, departamento, así como los datos de la persona mayor de edad que tiene calidad de acompañante del ciudadano a notificar (familiar, cuidador, enfermera, amigo, etc.).

Dentro de los 2 días hábiles siguientes el contact center, mediante una llamada, informa al ciudadano la fecha y hora en la cual el funcionario de Colpensiones, estará visitándolo a la dirección informada. Antes de finalizar la llamada se informa al ciudadano o persona a cargo, los documentos que debe tener al momento de la visita de la notificación del acto administrativo, lo cual permitirá dar cumplimiento a los requerimientos legales del proceso.

3. Envío de información y agendamiento: Al final del día el contact center envía el agendamiento a los jefes de oficina y gerentes regionales que tengan a su cargo solicitudes de notificación domiciliaria según las región, con el propósito de programar la fecha, hora y funcionario(s) encargado(s) de atender la visita, aclarando que la programación de la visita no puede exceder los 3 días hábiles siguientes.

Cada uno de los responsables por oficina o regional de programar las visitas alimenta la información en el aplicativo o base de datos, dispuesta por el contact center para poder

generar la llamada de salida al ciudadano, en la cual se le informa la fecha, hora y funcionario encargado de realizar su proceso de atención domiciliaria. La responsabilidad de la impresión y alistamiento de la documentación, actividades de notificación y cierre del caso estará a cargo de la persona asignada para realizar la visita domiciliaria.

Previamente se capacitó a los funcionarios de los PAC y agentes del contact center sobre el alistamiento y aplicación del protocolo de atención domiciliaria. Durante el mes de mayo de 2014 no se recibieron solicitudes de notificación domiciliaria, sin embargo el proceso se encuentra dispuesto para ser aplicado una vez se identifique la necesidad.

Finalmente, Colpensiones cumple con lo establecido en la Ley 1328 de 2009 y Decreto 2555 de 2010, donde la Superintendencia Financiera de Colombia reglamenta la Defensoría del Consumidor Financiera.

## 2.6. Afiliación

Se conoce como afiliación el proceso mediante el cual se vincula al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, a los ciudadanos independientes y dependientes, colombianos en el exterior y afiliados a fondos privados que cumplen con los requisitos para trasladarse y que deciden vincularse a Colpensiones, además de recibir las cotizaciones de los beneficiarios del régimen subsidiado.

El proceso de afiliación de Colpensiones está diseñado de tal forma que desde el comienzo sea posible verificar que la vinculación no sea improcedente<sup>45</sup> (e.g. que el ciudadano no esté vinculado a la Administradora, o que se encuentre vinculado a una AFP, lo cual generaría una multivinculación). Así mismo, se han implementado y se están realizando desarrollos para asegurar la confiabilidad de la información ingresada al sistema. Lo anterior, enmarcado en los objetivos institucionales de mejorar la calidad de la información del sistema y la eficacia y la eficiencia de los procesos, para asegurar una respuesta oportuna y acertada a los requerimientos de los ciudadanos.

Estos ajustes al proceso de afiliación surgieron como respuesta a fallas que presentaba el modelo del ISS, y que devinieron en inconvenientes en la información de afiliaciones existentes, las cuales repercuten en las decisiones prestacionales dadas a los requerimientos de los ciudadanos. A continuación se presentan en detalle estas dificultades, y los correctivos implementados por Colpensiones para solucionarlas y mejorar los procesos asociados a éstas.

### 2.6.1. Vinculación inicial, multivinculaciones y traslados

*En las mesas de trabajo adelantadas con el ISS en L., y a través de la información otorgada por éste, se pudo establecer que anterior al 2007, año en el cual la manifestada entidad tomó la decisión de tercerizar la radicación de las solicitudes de afiliaciones (vinculación inicial), no contaba con validaciones tales como estados en la bases de datos propias, y consulta a la base de datos de Asofondos, entre otros. Esto generaba multivinculaciones e inconsistencias en el registro de la información básica del afiliado.*

*De igual manera respecto a las multivinculaciones, se pudo establecer que los casos dirimidos en los comités de Multivinculación, eran marcados en las bases de datos de Sabass - Afiliación<sup>46</sup>. Pero*

<sup>45</sup> Esta validación se hace a través del Bizagi.

<sup>46</sup> Sabass – Afiliación: Es una herramienta de consulta heredada del ISS en L. donde se encuentra la información de las bases de datos de los afiliados.

la Multivinculación sólo se reflejaba y se corregía al momento del reconocimiento de la prestación económica, lo cual generó un alto volumen de quejas y tutelas.

Así mismo, se pudo establecer que algunos traslados de régimen que se radicaban en el ISS tenían inconsistencias en las respuestas de las novedades reportadas por Asofondos, ya que no se contemplaban algunas de éstas, tales como rechazo por imagen ilegible y que la fecha de radicación del formulario no corresponde con la fecha de solicitud enviada a Asofondos. Lo anterior manifestado no permitía que existiera una coincidencia entre la respuesta del Fondo y la respuesta que se le brindaba al afiliado respecto a la causal de rechazo.

Antes de la entrada en operación de Colpensiones, la base de datos de afiliados no estaba sincronizada (es decir que la información en las bases de nómina, afiliaciones, consulta de pagos etc., era diferente), por lo cual existían inconsistencias que generaban Multivinculaciones y problemas al momento de la decisión de solicitud de prestación económica.

#### Breve Reseña de conceptos

**Vinculación Inicial:** La afiliación es el proceso mediante el cual una persona se vincula al Sistema General de Pensiones, el cual tiene dos regímenes a saber: Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas y el Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por Colpensiones .

La afiliación es un vínculo permanente del cual nace la fuente de derechos y obligaciones en el sistema, independiente del régimen escogido por el ciudadano. La calidad de afiliado es de carácter permanente y no se pierde por dejar de cotizar en el sistema (Decreto 692 de 1994, Artículo 13). La afiliación es libre y voluntaria.

Teniendo en cuenta que el proceso de afiliación es el que crea el vínculo del ciudadano con el Sistema General de Pensiones, la información que se recibe debe ser validada por el BPM<sup>47</sup> para garantizar que la vinculación de la persona no resulte improcedente.

**Multivinculaciones:** Se presenta cuando una persona que se ha afiliado a uno de los dos regímenes (Prima Media con Prestación Definida o Régimen de Ahorro Individual), diligencia el formulario de vinculación en el otro régimen sin esperar el tiempo mínimo de permanencia, el cual es de tres años (3) años ley 100 de 1993 y cinco (5) años Ley 797 de 2003, o sin haberse afiliado, presenta aportes a la otra administradora.

<sup>47</sup> Bizagi - Business Process Management (BPMS), es una herramienta de gestión de procesos que permite la automatización de los mismos de forma más rápida y flexible. - (Herramienta utilizada por Copeniones para la gestión de sus procesos).



Esta múltiple vinculación se puede dar entre las Administradoras de Prima Media con Prestación Definida (e.g. Colpensiones y Fonprecom), entre las administradoras del Régimen de Ahorro Individual (e.g. Porvenir y Protección) o entre la Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual (e.g. Colpensiones – Porvenir).

#### Traslados de Régimen :

- **Traslados ingresos:** El traslado de régimen de ingreso es el derecho que tiene el afiliado de cambiar de administradora de pensiones y de régimen pensional, es decir, del RAIS (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) al RPM (Régimen de Prima Media con prestación definida).
- **Traslados egresos:** El Traslado de Régimen de Egreso es el derecho que tiene el afiliado de cambiar de administradora de pensiones y de régimen pensional, específicamente trasladarse del RPM (Régimen de Prima Media con prestación definida) al RAIS (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) al RPM.

Estos dos traslados se rigen por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, la cual estipula que:

*“Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.”*

- **Traslados aparentes:** Son los traslados efectivos del RPM al RAIS, pero el empleador o el afiliado no realizaron cotizaciones a ninguna de las dos administradoras y su voluntad es pertenecer en el RPM (Colpensiones).

Ante este panorama, Colpensiones inició un análisis profundo de la información contenida en la base de datos Sabass Afiliación, en temas como:

- **Marcaciones de Bases de Dato:** Se realiza para solucionar casos que no corresponden a comité de Multivinculación y solo requieren cambios en las trazas de los históricos de traslados.
- **Sincronía de la base de datos de afiliados al Régimen Subsidiado.** Se realiza con el fin de encontrar coincidencias en los registros de identificación de los afiliados al Consorcio Colombia Mayor y los afiliados registrados en Colpensiones como beneficiarios del programa del subsidio.

- **Represa de Asofondos.** Teniendo en cuenta que algunos de los traslados aparentes<sup>48</sup> que fueron anulados en el RAIS, anterior a la entrada en operación de Colpensiones, no se marcaron en las bases de datos por el ISS, los afiliados presentaban una “multivinculación”, por ello Colpensiones procedió a realizar la normalización de dichos registros.
- **Actualización de Estados de Afiliación.** Se realizó por cuanto se detectó que Afiliados que teniendo sus pagos al día figuraban como Inactivos en la base de datos de Afiliación; así mismo cambios de estado de fallecidos a vivos por errores de Registraduría en Vigencia del ISS y desmarcaciones de novedades de Pensión inexistentes o de beneficiarios con el propósito de que el Ciudadano pueda seguir cotizando, si es su voluntad.

Para las vinculaciones iniciales Colpensiones implementó una validación previa del número de documento del ciudadano, con el fin de determinar si es nuevo en el régimen de pensiones o si por el contrario ya se encontraba vinculado al RAIS. Esta respuesta se le da inmediatamente al ciudadano, de tal manera que la información sea oportuna. Dicha validación se realizó en conjunto con Asofondos en las mesas de trabajo con los fondos privados, para evitar nuevas Multivinculaciones.

Esta implementación de las mallas de validación al inicio de la radicación de las prestaciones económicas y las solicitudes de Traslados de Régimen permite solucionar las inconsistencias en Afiliación anterior a que se de vía a los manifestados trámites, y no sean causales de negación de prestaciones económicas en la etapa de decisión de las mismas.

Este proceso tuvo lugar gracias a que Colpensiones mejoró los canales de comunicación entre los fondos y el RPM, implementando soluciones tecnológicas que permiten identificar los casos de multivinculación, resolviendo así las inconsistencias de manera efectiva y definitiva para los ciudadanos.

Por otra parte, la herramienta que existía en el ISS no permitía realizar seguimiento de manera precisa y clara a los traslados que no eran respondidos por parte del RAIS. En lo correspondiente a este tema se presentaron dificultades en aspectos tales como:

i. Traslado aparente

*Los traslados aparentes son traslados que se hicieron efectivos del RPM al RAIS, pero donde el afiliado no realizó cotizaciones al fondo privado ni al RPM, y su voluntad es pertenecer a Colpensiones. La administradora encontró que mientras las AFP realizaron las anulaciones de*

---

<sup>48</sup> Traslados Aparentes: Afiliados cuyo traslado del RPM al RAIS fue efectivo, sin embargo no realizó pagos en ninguno de los dos Regímenes.

dichos traslados, en el ISS dichas marcaciones no existían, lo que generaba una supuesta “Multivinculación”.

Para corregir esta situación, Colpensiones adelantó el proceso masivo de Marcación y Anulación de Traslados de Egresos dentro del tema de Traslado Aparente, casuística legal que estaba por resolver con el RAIS y que era una de las problemáticas a resolver.

ii. Traslado de entidad diferente

*Se evidenció que en el ISS no se marcaron algunos traslados entre entidades del RPM<sup>49</sup>, específicamente los realizados entre Fonprecon y el Seguro Social.*

Hasta el momento, Colpensiones ha identificado y solucionado 147 de éstos casos. Las acciones implementadas para corregir este inconveniente debieron hacerse manualmente. El grupo encargado de este proceso debió marcar directamente en la base de datos de Colpensiones este cambio, para solucionar los casos represados al comienzo de la operación de Colpensiones. Adicionalmente, en mesas de trabajo con Fonprecon se está ajustando el proceso para que sea realizado de manera automática.

iii. Traslados retroactivos

*Teniendo en cuenta lo preceptuado en el Artículo 1° del Decreto 3800 de 2003, por el cual se reglamenta el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, se estimó un año de gracia para que los ciudadanos pudieran volver al RPM, presentándose para estos eventos una situación en particular al momento de entrada en operación de Colpensiones. Los ciudadanos que habiendo radicado oportunamente los formularios de traslado haciendo uso del Año de Gracia (29 de enero de 2003 al 28 de enero de 2004) ante el ISS, comenzaron a instaurar quejas y acciones de tutela para la protección de sus derechos, por cuanto al parecer la entidad no los gestionó ni procesó con los fondos de pensiones.*

Para solucionar dichas inconsistencias Colpensiones está gestionando cada una de las quejas y solicitudes con las AFP, en busca de solucionar los traslados que se radicaron y no se procesaron. En el evento de que llegue un caso a Colpensiones con soporte de formulario con sello de radicado en el ISS en L. se envía a la AFP para que sea validado el traslado con fecha de radicación del formulario; en caso de que el fondo acepte el traslado hacia Colpensiones se hacen las

---

<sup>49</sup> El ISS no tenía establecido un proceso para el traslado entre entidades del RPM, por lo cual se generaron multivinculaciones dentro del mismo RPM y problemas para al cotización de afiliados cuya voluntad era pertenecer al RPM.

marcaciones directas en las bases de datos, y en caso de no ser aceptado por parte del fondo se le informa al afiliado la causal de rechazo del mismo.

Adicional a las acciones mencionadas, Colpensiones implementó una malla de validación que permite agilizar y definir de manera oportuna la viabilidad del traslado, tomando en cuenta las marcaciones registradas en las bases de datos internas (Sabass) y externas (Asofondos). Lo anterior permite evidenciar las inconsistencias en los datos (nombres, apellidos, fecha de nacimiento, número de documento de identificación, género, entre otros) de los ciudadanos que pretenden el traslado; así mismo, el proceso se estableció con el fin de informar de manera oportuna al ciudadano respecto a las limitantes establecidas en la Ley 797 y de las posibles alternativas de traslado.

La solución implementada disminuye las reclamaciones y reprocesos de radicación por parte del ciudadano dada la oportunidad de la respuesta.

Colpensiones trabaja constantemente sobre la mejora de los canales de comunicación con cada uno de los fondos privados de pensiones, lo cual ha permitido implementar soluciones tecnológicas para la identificación de los casos de Multivinculación, buscando como único fin resolver las inconsistencias de manera efectiva y definitiva para los ciudadanos.

Con el fin de establecer un control y seguimiento para el proceso de traslados de ingreso, se implementó una herramienta con el Proveedor y Asofondos para la gestión de registros enviados, aprobados y rechazados, la cual permite visualizar:

- Detalle de Registros enviados a Asofondos con novedad 204 (Solicitud de traslado de régimen).
- Detalle de respuesta recibida de novedad 204 (Solicitud de traslado de régimen).
- Detalle de respuesta definitiva novedad 206 (Respuesta del fondo origen a la solicitud de traslado de régimen).

Para los traslados de egresos, la herramienta permite conocer:

- Detalle de registros enviados por Asofondos en novedad 211 (Solicitud de traslado de régimen al RAIS)
- Detalle de novedad 202 (Respuesta de la entidad origen, entidad de donde proviene)

Finalmente, la automatización de reportes de consulta permite obtener información de la base de datos de afiliaciones y realizar un control a Asofondos, determinando así qué traslados no se han procesado en el cierre del período de ejecución de las novedades.

iv. Demoras en los tiempos de respuesta

*Las aplicaciones heredadas del ISS presentaban algunas limitaciones operativas que ocasionaban demoras en los tiempos de respuesta, lo que redundaba en nuevas solicitudes por parte del ciudadano y reprocesos al interior de la entidad.*

Se realizaron ajustes a las herramientas heredadas por el ISS para la depuración masiva de la base de datos en cuanto a cambios de estado (afiliados que con pagos al día figuraban en estados diferentes a activos, afiliados que están vivos pero en la base de datos de afiliación figuraban con marcación de fallecidos, etc.); para ello se implementaron y actualizaron más de 120 procesos automáticos que permiten la actualización de la base de datos dependiendo el tipo de situación.

De igual manera, actualmente se realizan desarrollos de procesos que permitirán garantizar la confiabilidad de la información que ingresa al sistema. Este proyecto pretende evaluar y depurar la información en la entrada, de tal forma que no se permita el ingreso de datos errados al sistema y garantice que los procesos de depuración de las bases de datos sean efectivos.

v. Régimen subsidiado

Son ciudadanos que no cuentan con el poder adquisitivo suficiente para poder seguir cotizando para su pensión, o no cuentan con una densidad de semanas suficiente para alcanzar una pensión de vejez. Para esta población se estipuló un subsidio al cual pueden acceder si cumplen los siguientes requisitos:

- Ser mayor de 35 años y menor de 55 años si se encuentra afiliado a Colpensiones, o menor de 58 años si se encuentra afiliado a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tenga un capital suficiente para financiar una pensión mínima. Contar con 250 semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezca.
- Ser mayor de 55 años si se encuentra afiliado a Colpensiones o mayor de 58 si se encuentra afiliado a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tenga un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con 500 semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezca.
- Estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud; ya sea, al régimen contributivo o al subsidiado.

*La problemática evidenciada por Colpensiones, respecto a las personas pertenecientes al régimen subsidiado, fue la existencia en la base de datos trasladada por el ISS de 15.000 afiliados que no presentaban estado activo de afiliación, lo cual generó un impacto en la facturación de sus aportes, y como consecuencia de ello las cotizaciones debieron ser realizadas de manera extemporánea*

De igual manera, de las personas pertenecientes al régimen subsidiado Colpensiones encontró 32.626 afiliados activos en las bases de datos entregadas por el ISS que no figuraban registrados en las bases de datos de Colombia Mayor. Estas cifras se generaron como producto de la desincronización de la base de datos de subsidiados, por cuanto por la información recibida en las mesas de trabajo con el ISS en L. se evidenció que el ISS no adelantó un plan de trabajo específico en conjunto con el Consorcio Colombia Mayor que permitiera alinear las bases de datos de la población beneficiaria del subsidio.

Para resolver esta situación, con base en las definiciones de las reglas de negocio, Colpensiones sincronizó sus bases de datos con las de Colombia Mayor, a partir de los siguientes estados:

- **Activos:** corresponde a los afiliados que registran como activos en la base de Colombia Mayor y de Colpensiones.
- **Retiro:** Son los afiliados que están activos y retirados en Colpensiones, pero activos en Colombia Mayor.
- **NE:** Corresponde a los afiliados activos en Colombia Mayor pero que no registran afiliación ni retiro alguno en Colpensiones.
- **NA:** Son los afiliados que registran como activos en Colpensiones pero que no aparecen como afiliados de Colombia Mayor.

Con las nuevas reglas de negocio Colpensiones logrará los siguientes beneficios:

- Reducción de las glosas que se generan por inconsistencias en nombres, cargues de los tipos de novedades como retiro, reactivación, reintegros, entre otros.
- Estandarización del proceso de afiliaciones.
- Cargue de relaciones laborales para los casos de pensionados, trasladados, fallecidos.

Para garantizar la continuidad del trabajo conjunto entre Colombia Mayor y Colpensiones, se estableció lo siguiente:

- a. Generación de reporte en los primeros días de cada mes para establecer el estado de la base de datos de ambas entidades, en razón al flujo de novedades de afiliación de ingreso

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

- y novedades de retiro, lo que permitirá tener una sincronización de las bases de manera permanente.
- b. Automatización del proceso para obtener reportes periódicos.
  - c. Colpensiones se comprometió a entregar el informe de número de semanas cotizadas de los afiliados activos a Colombia Mayor. Para dar respuesta a este tema se orquestó el proceso 107 que corresponde a la imputación de subsidiados, pero se requiere la automatización del proceso 30 que es complementario al anterior. En estos momentos se cuenta con líder técnico asignado para la gestión.
  - d. Revisión de las reglas de negocio definidas con el ISS de aplicación de novedades con el fin de optimizar el proceso.

## 2.6.2. Convalidados

*Los ciudadanos que no están afiliados al régimen de prima media, pero si presentan cotizaciones en Colpensiones se denominan convalidados. La repesa de solicitudes de convalidados pendientes de respuesta entregada por el ISS en L. de manera física ascendió a la suma de 13.528; no obstante, Colpensiones al verificar las base de datos de afiliación evidenció que se encontraban sin vínculo inicial alrededor de dos millones de registros.*

De lo informado en las mesas de trabajo realizadas con el ISS en L., se pudo establecer que para solucionar los casos de solicitud de convalidación el ISS solicitaba como soporte físico el formulario de afiliación con sello de radicación para proceder a registrar o marcar la afiliación en las bases de datos, procedimiento que generaba traumatismos y demoras, dado que en muchas ocasiones ni los empleadores, ni los ciudadanos poseían dicho formulario.

Colpensiones está desarrollando un proceso mediante el cual busca solucionar la problemática de la afiliación el cual se denomina vinculación en cabeza del empleador (VE), mediante el cual se pretende crear la vinculación inicial de aquellos ciudadanos que no cuentan con la misma registrada en las bases de datos de afiliación de Colpensiones, dado que presentan pago de cotizaciones por sus empleadores o por ellos mismos en el caso de los trabajadores independientes. La finalidad es que dichos pagos puedan evidenciarse en la historia laboral.

Colpensiones ha establecido a través de los operadores de la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA) una validación previa a la aceptación del pago de las cotizaciones, que consiste en la verificación automática en las bases de datos de Colpensiones sobre la existencia o no de la afiliación del ciudadano.

Los objetivos del desarrollo del sistema Vínculo en cabeza del Empleador (VE) son los siguientes:

---

Tu futuro lo construimos entre los dos

[www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co)

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

- Crear la afiliación en cabeza del empleador en Colpensiones o en el RAIS.
- Recibir o devolver recursos como resultado de la creación del vínculo inicial.

Respecto a este proyecto Colpensiones está atento a la respuesta de la Superintendencia Financiera con el fin de llevarlo a producción.

Ahora bien, dado que es necesario suplir la necesidad diaria de los casos reportados por la ciudadanía y los empleadores, la Gerencia Nacional de Doctrina por solicitud de la Gerencia de Servicio al Ciudadano emitió concepto jurídico respecto a la creación de la vinculación inicial, para lo cual se estableció un procedimiento mediante el cual a partir de cruces y verificaciones masivas contra bases de datos internas y externas (OBP y Asofondos), se determina la viabilidad de la creación de la afiliación, lo cual ha permitido solucionar masivamente los casos represados entregados por el ISS y la demanda del día a día.

A continuación se describen las etapas de dicho procedimiento:

1. Recepción de la solicitud de convalidación.
2. Verificación del estado de afiliación en las bases de datos de Colpensiones.
3. Verificación de existencia de indicios de pensión en la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda (OBP).
4. Verificación de existencia de afiliación ante el RAIS a través de Asofondos.
5. Realización de análisis de viabilidad técnica:
  - Verificación de los tres primeros ciclos para determinar consistencia en los pagos (ciclos pagados versus oportunidad en el pago).
  - Se descarta que se haya realizado devolución de aportes.
  - Se descartan registros no coincidentes con la información existente en las bases de datos de la Registraduría.
  - Se establece fecha de vinculación con base en el primer pago.
6. Generación de estructura para crear la afiliación.
7. Información de la afiliación al empleador o ciudadano.



## 2.7. Historia laboral

Una de las razones de la reorganización institucional del Régimen de Prima Media, que desembocó en la liquidación del ISS y la creación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones tiene que ver con las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales, tal y como se expone en el Proyecto de Ley correspondiente al Plan de Desarrollo 2006-2010<sup>50</sup>.

En efecto, el proceso de corrección de historia laboral que Colpensiones recibió del ISS presentaba deficiencias que afectaban la calidad de la información que se entregaba a los ciudadanos, ya que, como se menciona en el Estudio de la Universidad de los Andes<sup>51</sup>, *“el ISS no inició oportunamente un proceso sistemático de registro actualizado de la información de afiliados y aportes; las pensiones se reconocían a través de procesos manuales, utilizando como entrada información adquirida de manera manual de los sistemas en que se encontraba almacenada. Es sólo alrededor de 1999 cuando se inicia un esfuerzo masivo y sistemático para construir un sistema de información que depure, procese y almacene la información de la historia laboral. No es de extrañar que actualmente persistan muchos problemas en la información almacenada; hay partes de la historia que se perdieron, existe información en medios externos que no se ha ingresado a las bases de datos, persisten problemas de correlación entre los números de afiliación y las cédulas de ciudadanía y no existe un inventario completo de la totalidad de las fuentes de datos.”*

Asimismo, el citado estudio manifiesta sobre el proceso de reconstrucción de la historia laboral que: *“existen vacíos en la historia laboral de un cierto número de afiliados (aunque ese porcentaje es desconocido hoy). La situación es aún peor para los casos de los afiliados que trabajaron en entidades del sector oficial, cuya historia laboral debe ser solicitada a dicha institución o a aquella que la haya reemplazado en caso de desaparición de la entidad original.”*<sup>52</sup>

*Aunado a lo anterior, no existía una política unificada con relación a los diferentes temas misionales de dicha entidad, incluyendo el proceso de corrección de historia laboral, por ejemplo: “la manera en que las seccionales de Valle y Antioquia fueron libres de adelantar sus propios desarrollos aplicativos, lo que produjo resultados diferentes de las demás seccionales. Por este motivo, las correcciones que se realizan ahora deben tener en cuenta estas diferencias y producir procedimientos especializados para tratarlas.”*<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Ver Proyecto de Ley 201 de 2007 de la Cámara, Título II, Capítulo II, Artículo 6, numeral 6, página 32.

<sup>51</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 2, página 30.

<sup>52</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 2, página 32.

<sup>53</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 2, página 31.

Con el fin de unificar el proceso de corrección de historia laboral, mejorar la calidad de la información, y evitar la corrupción asociada a la descentralización, el nuevo modelo de administración planteado por la Universidad de los Andes<sup>54</sup> está basado en un enfoque centralizado para el procesamiento y descentralizado en lo relativo a la atención del cliente.

*Todo lo anterior, se refleja en que a la entrada en operación de Colpensiones, no se contaba con un proceso adecuado y eficiente de corrección de historia laboral para abordar de manera integral las necesidades de los ciudadanos, lo que dificultaba la identificación y tipificación de las inconsistencias que presentaba la base de datos recibida por parte del ISS. Esto implicaba que la información que se alojaba en las bases de datos registraba un nivel alto de inconsistencias, que daban origen a la constante reclamación de los ciudadanos ante el RPM.*

A continuación se detallan los principales problemas encontrados dentro del proceso de corrección de historial laboral, las acciones tomadas por Colpensiones para solucionarlos y los avances a la fecha.

#### 2.7.1. Inconsistencia de base de datos y aplicaciones heredadas del ISS en L.

*Una de las dificultades encontradas en el traspaso del ISS en L. a Colpensiones es el concerniente al estado de la base de datos de historia laboral, cuya información se encontraba incompleta e inconsistente. Lo anterior hizo necesario acudir a fuentes documentales adicionales en medio físico para poder atender las peticiones de reconocimiento y de trámites previos necesarios para el reconocimiento pensional que dependían de un proceso de corrección de historia laboral.*

*Adicionalmente, las aplicaciones heredadas del ISS presentaban problemas, y adecuarlas a las nuevas necesidades del negocio requería de un proceso de ajustes técnicos. Por ejemplo, las aplicaciones del ambiente productivo entregadas por el ISS tenían versiones anteriores o no actualizadas; algunas eran montajes incompletos porque las fuentes tampoco fueron entregados en su totalidad; los aplicativos estaban diseñados de forma monolítica ya que solo permitían ejecutar los procesos por demanda de acuerdo a las necesidades del negocio.*

Esto llevó a que desde la entrada en operación Colpensiones realizara pruebas unitarias e integrales que permitieron desarrollar procedimientos masivos o automáticos, a través de cambios en los componentes de la arquitectura, logrando así optimizar el proceso tecnológico y operativo de estas herramientas.

---

<sup>54</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Estructura Organizacional, capítulo 3, página 59.

Ante este panorama, Colpensiones inició un análisis profundo de la información de las bases de datos de Sabass Afiliación, Sabass Recaudo, Asofondos y la Oficina de Bonos Pensionales. Con este trabajo, se logró determinar diversas inconsistencias que hacían que la historia laboral se presentara erradamente a los ciudadanos y por tanto, los demás procesos de Colpensiones se veían afectados.

Las principales tipificaciones de las inconsistencias encontradas en las bases de datos, son:

- No existe afiliación al Régimen de Prima Media
- No existe una relación laboral para el período pagado
- Nombres no concuerdan con Registraduría
- Tipo de documento no concuerda con número de documento
- Afiliado fallecido
- Afiliado trasladado al RAIS
- Multiafiliación
- Régimen subsidiado
- Errores de migración de Autoles a Sabass recaudo
- Novedades no correlacionadas

Una vez detectada esta situación, como se mencionó anteriormente, se diseñaron procesos automáticos para realizar la búsqueda automática de semanas reclamadas y datos reportados como incorrectos al interior de las bases de datos de HISTLAB, lo cual permitió la corrección masiva de las inconsistencias. Entre dichos procesos están:

- Homologación de nombres y número de documentos
- Autoles
- Pagos con tipo de documento en blanco o nulo
- Afiliación en cabeza del empleador
- Relaciones laborales
- Novedades no correlacionadas
- Correcciones masivas
- SP\_Liquidador

De igual manera, actualmente se están desarrollando procesos que permitirán garantizar la confiabilidad de la información que ingresa en línea al sistema. Este proyecto pretende evaluar y depurar la información en la entrada, de tal forma que no ingrese información errada al sistema y se garantice que los procesos de depuración de las bases de datos sean efectivos.

### 2.7.2. Traspaso de información del ISS en L. a Colpensiones

*Respecto a los protocolos de entrega del ISS en L. también se presentaron dificultades, detalladas más adelante, los cuales aunque fueron resueltos gradualmente. Estos inconvenientes atrasaron el inicio de las actividades relacionadas con la corrección de la historia laboral. Esto debido a que la información que se dejaba de recibir (para cumplir estrictamente con los formalismos establecidos por el Archivo General de la Nación o con las copias de forenses de seguridad) y que faltaba por entregar, era soporte a cada una de las correcciones que eran solicitadas en Colpensiones o que venían siendo recibidas como represa de las solicitudes radicadas en el ISS.*

Dentro de los principales obstáculos o dificultades que se presentaron en esta etapa se citan los siguientes:

- **Entrega de estantería, juegos de microfichas y libros de pago:** En varias oportunidades se intentó recibir paquetes de microfichas de facturación (ALA, Nivel nacional, Valle y Antioquia), así como los libros de facturación que son el soporte físico de las microfichas. Estos constituyen un soporte fundamental para la corrección de la historia laboral tradicional (período comprendido desde 1964 hasta 1994), debido a la información éstos contienen. No obstante, los intentos de recepción de estos soportes no fueron posibles debido al estado en el que se encontraban, así como el ordenamiento de los mismos.

Adicional a lo anterior, la situación se agravó por el estado deplorable de algunas de estas entregas, en algunas de ellas fue necesario contratar un servicio de limpieza para poder manipular los documentos, ya que algunos estaban contaminados con heces de ratón, lo que podía llegar a afectar la salud de nuestros empleados.

Finalmente, al terminar la entrega de los juegos de microfichas a pesar de los inconvenientes presentados, no estaba contemplado recibir las estanterías que permitieran la manipulación ordenada de las mismas. Por esta razón, fue necesario ampliar el protocolo y asegurar su entrega, la cual se dio posterior al inicio de la entrada en operación de Colpensiones. El manejo inicial fue realizado con cajas de cartón que no permitían darle dinamismo a la tarea.

- **Configuración de un esquema de consulta para las imágenes digitalizadas:** Respecto a este tema se identificó al comienzo de la operación que existía un SW (Libro Pago), del cual el ISS no era dueño, sino que era un servicio tercerizado con el proveedor logístico de la operación. Este software, fundamental para generar soportes a las correcciones, no había sido contratado por Colpensiones y el contrato de ISS llegaba a su fin, por ende la entidad no contaba con los soportes de los libros de pago y de microfichas digitalizadas. El tema se resolvió posterior a la

entrada en operación de Colpensiones, debido a que el proveedor que prestaba el servicio de logística a la entidad era el mismo proveedor del ISS, aunque con demoras ya que por razones contractuales dicha herramienta era de uso exclusivo del ISS. Este tema de contratación y de configuración del SW también generó un atraso importante en la operación lo que causó volúmenes de repesa propia importantes, al interior de la organización.

- **Recepción de las Planillas de Pago PILA (Planilla Integrada de Liquidación Aportes):** Las planillas de pago generadas al inicio del proceso PILA en el año 2007 constituyen un soporte fundamental en el proceso de corrección de historia laboral de un ciudadano; de estas planillas se estima que alrededor de 87 millones se encuentran de manera física en las bodegas de Alpopular (servicio contratado por el ISS), y a la fecha Colpensiones no ha recibido a través de una entrega total protocolizada dichos soportes.
- **Volúmenes:** Por la confusión generada en la ciudadanía con la entrada en operación de Colpensiones, los volúmenes de solicitudes radicadas a la nueva administradora del RPM duplicó las proyecciones mensuales que se tenían, basadas en el promedio de las radicadas frente al ISS. Esta alteración en los rangos de peticiones recibidas por Colpensiones por concepto de corrección de historia laboral generó una transición en el ajuste de los procesos, los equipos de trabajo y del protocolo de atención. En cuanto a los volúmenes de radicación, entre octubre y diciembre 2012 se recibieron en Colpensiones 41.699 solicitudes de corrección de historia laboral, adicionalmente se entregaron por parte del ISS una repesa de 63.353 solicitudes por el mismo concepto, para un total de 105.052 requerimientos, lo que constituye un promedio mensual de 35.017 trámites a gestionar.

Adicionalmente, los orígenes de las solicitudes evolucionaron de solicitudes iniciales de corrección de historia laboral a derechos de petición interpuestos por los afiliados, lo que llevó a modificaciones al modelo de atención y a las prioridades que en un comienzo se venían manejando y de las cuales no existía implementación alguna en el Core<sup>55</sup>.

Dichos ajustes se explican porque el modelo inicial implementado durante la entrada en operación de Colpensiones correspondía a un proceso de servicio basado en la atención de los trámites en la medida en que estos ingresaban sin ningún tipo de prioridad, y no existía ningún procedimiento que permitiera priorizar las solicitudes de acuerdo a las características y cualidades de la población. Por ello fue necesario, dado los volúmenes que ingresaron, el manejo de bases de datos con la asignación de atributos que permitieron clasificar y dar prioridades en la atención de las correcciones de las historias laborales, en razón al

---

<sup>55</sup> Se entiende por Core el modelo de negocio, que en el caso de Colpensiones está soportado por la herramienta Bizagi.

cumplimiento de los requisitos para adquirir la pensión por el ciudadano y a la cercanía de este a la edad de pensión.

A partir de lo anterior, Colpensiones tomó la decisión de iniciar con atención prioritaria sobre casos relevantes obtenidos a partir de cruces de bases de datos y directrices gerenciales.

Para atender las dificultades previamente presentadas se diseñó un plan de acción que contemplaba:

#### I. Redireccionamiento de los grupos de trabajo

La atención se concentró por prioridades y volúmenes existentes a la fecha del cambio del modelo de atención. Una vez establecidas las nuevas políticas de atención y los nuevos orígenes de solicitudes, fue necesario redistribuir las tareas y reorganizar el área de corrección de historia laboral lo cual permitió atacar varios frentes al mismo tiempo.

Colpensiones optimizó el proceso de corrección de historia laboral, logrando un avance del 100% en las acciones de la estrategia y tomando medidas adicionales. A continuación se describe el progreso en este proceso:

- i. Vinculación de 73 personas para atender prioridad 1 de corrección de historia laboral. La planta de personal ha crecido hasta contar en abril de 2014 con 157 personas: 26 de apoyo y 131 en misión.
- ii. Ampliación de turnos de trabajo: el primero de 6:00am a 2:00pm, y el segundo de 2:00pm a 10:00pm.
- iii. Creación de grupos de trabajo: se crearon los siguientes grupos: 1) Asofondos, 2) Correspondencia, tutelas y oficios de entidades estatales y juzgados, 3) PQRS, y 4) un nuevo grupo de reconocimiento.
- iv. Incremento de la capacidad instalada:
  - Se aumentó el ancho de banda de 8mb a 30mb, con lo que mejoró el rendimiento de la conexión simultánea en internet.
  - Se crearon 27 nuevos puesto de trabajo.
  - Se modificó el proceso automático de liquidación de historia laboral para identificar números de semanas en forma masiva.

- v. Estandarización de respuestas masivas de Historia Laboral dirigidas a los ciudadanos: Se generó una base de respuestas la cual permitió estandarizar las respuestas a los peticionarios de una forma ordenada equivalente a cada tipo de solicitud.
- vi. Recepción de equipos de cómputo del ISS: Este punto estuvo dividido en tres etapas fundamentales: (i) incluir los equipos en la cesión de contratos, (ii) recibir los equipos; e (iii) instalar los equipos.
- vii. Recepción de documentación proveniente del ISS: Para la entrega del citado proceso se consideraron dos metodologías. La primera hace referencia a la información física y la segunda a la información magnética, las cuales fueron compiladas en el Protocolo General de Entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones, de Septiembre de 2012 (ver Anexo 3), el cual, adicional al detalle de fechas e inventarios, contenía algunas de las siguientes fuentes de información consideradas como prioritarias para atender las solicitudes de corrección de historia laboral, ya que actúan de soporte al proceso: Libros del ALA, Microfichas del ALA, Microfichas Facturación, Rollos Micrográficos, Tarjetas de Reseña, Libros Facturación VALLE No digitalizados, Libros Devolución de Aportes, Planillas de Reportes de Novedades, Archivos de datos del ALA, Archivos de Registros de Información (Afilaciones Cundinamarca, Patronales), Libros de Pago, entre otros.

Para esta entrega se definieron dos tipos de información, la relacionada con la documentación que representa fuente de información para la verificación y corrección de la historia laboral y una segunda que constituye los derechos de petición y sus antecedentes tanto atendidos como pendientes.

## II. Marcación en la base de datos

*A la entrada en vigencia de Colpensiones no se contaba con procesos que permitieran la marcación masiva en la base de datos, tales como: estado de la afiliación con relación a las cotizaciones realizadas por el empleador (a pesar que el afiliado contaba con pagos o aportes a la fecha el estado se registraba como inactivo en la base de datos afectando por ejemplo: la aprobación de subsidios por parte del Estado), fallecidos ajustado a la normatividad vigente, marcación retroactiva de afiliaciones por sentencias de jueces, entre otros. Estas situaciones presentadas en la base de datos recibida del ISS, afectaban directamente la consistencia de la información contenida en la historia laboral, por tal razón se requería solucionar de fondo esta problemática.*

Por tal razón, la Gerencia Nacional de Operaciones con apoyo del área de tecnología, implementaron y actualizaron más de 120 procesos automáticos que permiten la actualización de la base de datos dependiendo el tipo de trámite, contribuyendo con la solución de las necesidades del negocio de pensión y del mejoramiento de los diferentes procesos de la organización



## 2.8. Recaudo

El proceso de gestión de recaudo de recursos financieros que desarrolla Colpensiones tiene como objetivo principal el efectuar y controlar el aforo de los ingresos, recaudo, cobro e inversiones en lo relacionado con los fondos que administra Colpensiones. Para ello ejecuta políticas relacionadas con los porcentajes, distribución y traslado de los recursos para la apropiación de las reservas de cada uno de los riesgos a que se refieren los beneficios y prestaciones que se administran, así como la comisión de administración.

A continuación se presentan las dificultades que sobre este proceso ha enfrentado Colpensiones durante el traspaso de información y documentos del ISS en L. a la nueva Administradora. Así mismo, se plantean las acciones tomadas y los avances en la resolución de los diversos inconvenientes encontrados.

### 2.8.1. Procesos de Recaudo de Aportes de Seguridad Social

*Para los procesos de Recaudo NO PILA<sup>56</sup>, Programa del Subsidio al Aporte en Pensión (P.S.A.P.)<sup>57</sup>, Proceso de Recaudo PILA y Proceso de Recaudo de Situado Fiscal<sup>58</sup>. El principal inconveniente encontrado en este proceso fue la existencia de recursos por identificar. En el siguiente cuadro se resumen las actividades desarrolladas (ver Cuadro 7Cuadro 11).*

<sup>56</sup> Corresponde a todos los pagos de aportes que por su complejidad y especificidad no se pueden realizar por la PILA.

<sup>57</sup> El Programa de subsidio del aporte a pensión (PSAP), es un programa que administra el Consorcio Colombia Mayor y tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores independientes (urbanos o rurales) o desempleados, madres comunitarias, discapacitados y concejales que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte. El pago de pensión lo realiza una parte el subsidiado y otra parte el Fondo de Solidaridad Pensional que administra el Consorcio Colombia Mayor.

<sup>58</sup> Corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional entrega directamente a las Administradoras, (Fondos de Pensiones, Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Laborales) para el pago del aporte patronal de las Cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensión, Salud, Riesgos Profesionales y Cesantías, de los trabajadores de las entidades hospitalarias que cumplen con los requisitos y trámites fijados por el Ministerio de la Protección Social.

### Cuadro 7. Gestión recaudo de aportes de seguridad social

| Concepto   | Pendiente  | Acciones con el ISS en L.  | Acciones de Colpensiones-resultados   |
|--|--|--|---|
| <b>No PILA</b>                                   | Cierre de convenios de recaudo por parte del ISS en L.                     | Comunicaciones y mesas de trabajo realizadas entre el ISS en L. y Colpensiones.      | Implementación del pago referenciado.   |
|  | Conciliación bancaria y documental por parte del ISS en L.                 |  | Implementación de una oficina virtual para que los empleadores puedan consultar y cancelar sus deudas a través de pagos PSE o por pago referenciado.<br>Conciliación automática y centralización e integración del proceso de recaudo.<br>Aplicación oportuna del recaudo en la historia laboral.<br>Identificación plena del recaudo para su posterior distribución. |
| <b>Programa de Subsidio al Aporte en Pensión</b> | Bases de datos de las devoluciones que realizó el ISS.                     | Solicitud a través de comunicaciones y mesas de trabajo adelantadas con el ISS en L. | Generación de cupones de pago referenciado.   |
|  | Detalle de los pagos de subsidios realizados por el Administrador del FSP. |  | Implementación de diferentes alternativas para que los usuarios pertenecientes al programa accedan a los medios de pago.<br>Normalización de la presentación de cuentas de cobro al Consorcio.  |
|  |  |  | Depuración y sincronización de las bases de datos de Colpensiones y del Administrador del FSP.  |
|  |  |  | Procesamiento oportuno de las solicitudes de devolución realizadas por el Administrador del FSP.<br>Mejora en los tiempos de entrega de los talonarios de pago a los ciudadanos.<br>Disminución de tiempos para la aplicación de aportes y subsidios en la historia laboral de los ciudadanos.  |

| Concepto              | Pendiente  | Acciones con el ISS en L.  | Acciones de Colpensiones-resultados  |
|-----------------------|--|--|--|
| <b>Recaudo PILA</b>   | Está pendiente por identificar recaudo por la suma de \$25.016 Millones de Pesos   | Mesas de trabajo con el ISS en L. donde se llevó a cabo análisis de los casos, determinando los motivos de error de planillas no transferidas a la base de producción, lo cual se evidencia en actas y correos electrónicos. | Las partidas de Recaudos en Procesos y Cotizaciones no identificadas han sido objeto de revisión y conciliación, lo que ha permitido identificar la suma \$ 50.367 Millones de lo que estaba pendiente a la entrada de Operación de Colpensiones.<br><br>Se realizaron desarrollos para migrar la información de la base de datos de recaudo inconsistente a una base de datos definitiva. A hoy, se está efectuando la migración manual de registros por solicitud del aportante. |
|                       |  | Intercambio de información de registros no identificados a través de mesas de trabajo periódicas, documentadas en actas.   | Está pendiente de entrega por parte de la Gerencia Nacional de Operaciones de Colpensiones, el proceso masivo que permita la migración de traslado de registros de la base de datos de datos definitiva.<br><br>Consecución de planillas faltantes con los operadores de información, en la estructura vigente y validando contenidos.   |
| <b>Situado Fiscal</b> | Entrega de la información financiera del portafolio 715 del SGP. Certificación de los saldos a la fecha de entrega, donde se identifique:<br><br>- Valor del portafolio a precios de mercado y saldos en bancos con corte al 31 de Diciembre de 2011.<br><br>- Valor de los recursos recibidos por el ISS por concepto del SGP Participaciones entre el 1º de enero de 2012 a la fecha de entrega. | Mesas de trabajo con el ISS en L. Análisis de la información documentada en el protocolo de traspaso. Acta de compromiso de entrega de información, reunión sostenida en el mes de agosto de 2013.                           | Actualización de los estudios de aplicación de los hospitales pertenecientes al situado fiscal y SGP. Imputación del 100% de las historias laborales de cotizantes.<br><br>Avance de 60% del total de los estudios.<br><br>Mesas de saneamiento con todos los hospitales cumpliendo la resolución 154 de 2013.<br><br>Estructuración del proceso de corrección de inconsistencias de vigencias anteriores (1994 - 2011).   |

## 2.8.2. Proceso de Devolución de Aportes AFP'S – RAIS

Para los procesos de Devolución Ingresos – No Vinculados<sup>59</sup>, Devolución Ingresos – Traslados<sup>60</sup> e Identificación de saldos trasladados por el ISS – Cuenta Devolución de Aportes, el principal problema identificado fue la existencia de un volumen de 369.960 personas a las cuales no se les había incorporado la información de aportes realizados en el RAIS. En el siguiente cuadro se presenta el resumen de la gestión realizada.

**Cuadro 8. Gestión proceso de devolución de aportes AFP'S - RAIS**

| Concepto                                 | Pendiente  | Acciones con el ISS   | Acciones de Colpensiones-resultados  |
|--|--|---|--|
| <b>Devolución Ingresos no Vinculados</b> | Al inicio de operación de Colpensiones, el ISS en L. informó que se había cargado en su totalidad la información recibida de las AFP's por éste concepto. No obstante, se determinó en reuniones posteriores con Asofondos que existían aproximadamente 1.820.000 ciclos de No Vinculados rechazados, sobre los cuales debía llevarse a cabo una gestión de depuración y cargue. | En el proceso de traspaso, el ISS en L. informó que no se contaba con el inventario exacto de los errores entregados a ASOFONDOS, dado que dicha información había sido notificada a las AFP's para su respectiva corrección. | Colpensiones llevó a cabo una revisión integral del proceso desde el punto de vista operativo, se desarrolló una herramienta tecnológica para el cargue de la información y se realizó un proceso de actualización de las validaciones aplicables.<br><br>En la actualidad se está llevando a cabo un proceso de depuración y conciliación con los Fondos de Pensiones del RAIS, tanto de la información recibida como de los errores entregados por el ISS en L.<br><br>Adicionalmente, desde el 1 de Octubre al 31 de mayo de 2014 Colpensiones ha recibido por concepto de No Vinculados 280 archivos que representan ciclos pagados por 1.611.381 ciudadanos y un ingreso por valor de \$370.260 millones, información que en la actualidad está siendo procesada por las áreas de tecnología de Colpensiones. |

<sup>59</sup> El proceso de devolución de ingresos de No Vinculados tiene como objetivo la gestión del ingreso de dinero e información que tienen su origen en las AFP's con destino a Colpensiones, por pagos a pensión realizados de forma errada por los empleadores en el Régimen de Ahorro Individual a nombre de ciudadanos afiliados al Régimen de Prima Media.

<sup>60</sup> El proceso de Devolución Ingresos Traslados tiene como objetivo la gestión del ingreso de dinero e información que tienen su origen en las AFP's con destino a Colpensiones, por el proceso de Traslado de régimen de ciudadanos que estuvieron vinculados en el Régimen de Ahorro Individual.

| Concepto                             | Pendiente  | Acciones con el ISS  | Acciones de Colpensiones-resultados   |
|--------------------------------------|--|--|---|
| <b>Devolución Ingresos Traslados</b> | En el momento del inicio de la operación de Colpensiones a 369.960 personas trasladadas al ISS, provenientes del RAIS, no se les había incorporado en su historia laboral la información correspondiente a los aportes que habían realizado en RAIS. | El ISS en L. en el proceso de traspaso informó que los archivos cargados por este concepto y recibidos a través de ASOFONDOS ascendió a 7.378, de los cuales todos habían surtido el respectivo proceso de cargue y que no había información pendiente de procesamiento. Los archivos restantes estaban pendientes de entregar por parte de las AFP. | <p>Se normalizó con Asofondos la entrega del detalle y la información correspondiente a los aportes por concepto de Traslados, de manera mensual.</p> <p>Se asignaron recursos exclusivos para la ejecución del cargue de Historia Laboral entregada por el RAIS.</p> <p>Se está ejecutando en la actualidad un plan de trabajo con las AFP's para entrega de los casos pendientes de Historial Laboral.</p> <p>Con corte al 31 de mayo de las 369.960 historias laborales pendientes de entrega al inicio de la operación de Colpensiones hace falta la entrega de 66.291, que se traduce en un avance en el proceso del 82.08%.</p> |

### 2.8.3.Recaudo Otros Ingresos

*Con base en la validación y depuración efectuada a la información entregada por parte del ISS en L. a Colpensiones, por concepto de Bonos Pensionales (por cobrar y por pagar), cálculo actuarial por omisión de entidades públicas y devolución de aportes en virtud de la ley 549 de 1999, la mayor dificultad encontrada se presenta en la inconsistencia y en la no completitud de los documentos mínimos necesarios requeridos para cada proceso. Este inconveniente dificulta llevar a cabo la liquidación y cobro por estos conceptos, iniciar etapas de cobro persuasivo y coactivo y por consiguiente la obtención de recursos para el financiamiento de pensiones de servidores públicos.*

El estado actual de la gestión realizada y los avances en la misma, se presentan en el siguiente cuadro.

### Cuadro 9. Gestión de otros ingresos

| Concepto                        | Sub Tramite             | Pendiente ISS  | Acciones con el ISS en L.   | Acción de Colpensiones-Resultados   |
|---------------------------------|-------------------------|--|---|---|
| Bonos Pensionales <sup>61</sup> | Por Cobrar              | <p>El ISS en L. ya entregó toda la información relacionada con los expedientes en los cuales el ISS no realizó la gestión de liquidación y cobro.</p> <p><b>Histórico de expedientes en los cuales el ISS en L. generó la deuda:</b> A la fecha el ISS en L. no ha realizado entrega de estos expedientes, lo cual genera inconvenientes en los trámites de reliquidación de bonos pensionales y además, no se cuenta con la información necesaria para iniciar los procesos de cobro persuasivo y coactivo a que haya lugar para la recuperación de cartera. Estos expedientes corresponden a 23.327, cuya entrega está sujeta a la depuración contable que está llevando a cabo el ISS en L.</p> | <p>(i) El ISS en L. certificó no contar con la totalidad de los documentos requeridos para la liquidación y cobro de los bonos pensionales.</p> <p>(ii) Suscripción de Protocolo celebrado entre ISS en L. y Colpensiones el 27 de diciembre de 2013, para la depuración contable, a cargo del ISS en L. sujeta a la entrega de los 23.327 expedientes históricos.<sup>62</sup></p> <p>(iii) Se han llevado a cabo mesas de trabajo para identificar inconsistencias sobre la información entregada y entendimiento de conceptos materia de la entrega.</p> | <p>Frente a la situación de falta de documentos para iniciar el cobro de Bonos Pensionales, Colpensiones diseñó un flujo de solicitud de documentos directamente a las entidades que están obligadas a certificar tiempos y salarios en los formatos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>También fue necesario, contratar un tercero para la captura de la data y digitalización de imágenes de los documentos.</p> <p>En este momento, la digitalización y captura de data ya se llevó a cabo y ésta se encuentra en la etapa de validación y depuración para determinar en cada expediente, qué documentos adicionales se requieren, para solicitarlos a las distintas entidades concurrentes en los bonos pensionales.</p> <p>Colpensiones está a la espera de que el ISS en L. culmine la depuración contable, para recibir información histórica (deuda generada por el ISS) para continuar con los trámites de cobro persuasivo y coactivo a que haya lugar.</p> |
|                                 | Por Pagar <sup>63</sup> | <p>A la fecha está pendiente la entrega de aproximadamente 20.769 expedientes por parte del ISS en L., correspondientes a los soportes con los cuales el ISS en L. efectuó las liquidaciones y emisiones de los bonos pensionales, sobre los cuales, en algunos casos, Colpensiones debe continuar con el trámite de redención (pago), emisión bonos complementarios y reliquidación de Bonos con destino a los Fondos Privados.</p>   | <p>Suscripción de Protocolo celebrado entre ISS en L. y Colpensiones el 27 de diciembre de 2013, para la depuración contable, a cargo del ISS en L. sujeta a la entrega de los 23.327 expedientes históricos.<sup>64</sup></p> <p>Se han llevado a cabo mesas de trabajo para identificar inconsistencias sobre la información entregada y entendimiento de conceptos materia de la entrega.</p>  | <p>Colpensiones está a la espera de que el ISS en L. culmine la depuración contable, para recibir dicha información y continuar con los trámites que sea necesario.</p>   |

<sup>61</sup> Corresponde a uno de los mecanismos de financiación de pensiones de servidores públicos.

<sup>62</sup> Corresponde al Documento firmado por las dos entidades para realizar el ajuste contable de los saldos de los estados financieros de los fondos y reserva pensionales y plan de acción para continuar la depuración de los saldos a 28 de septiembre de 2012.

<sup>63</sup> Corresponde a cobros a entidades públicas que omitieron la afiliación de sus trabajadores a la entrada en vigencia el Sistema General de Pensiones.

<sup>64</sup> Corresponde al Documento firmado por las dos entidades para realizar el ajuste contable de los saldos de los estados financieros de los fondos y reserva pensionales y plan de acción para continuar la depuración de los saldos a 28 de septiembre de 2012.

| Concepto                            | Sub Tramite   | Pendiente ISS  | Acciones con el ISS en L.  | Acción de Colpensiones-Resultados   |
|-------------------------------------|---|--|--|---|
| Cálculo Actuarial                   | Públicos  | A la fecha el ISS en L. No ha realizado entrega del histórico de los expedientes en los cuales generó la deuda, lo cual genera inconvenientes en los trámites de reliquidación y además, no se cuenta con la información necesaria para iniciar los procesos de cobro persuasivo y coactivo a que haya lugar para la recuperación de cartera. Estos expedientes corresponden a alrededor de 2.500, cuya entrega está sujeta a la depuración contable que está llevando a cabo el ISS en L. | Suscripción de Protocolo celebrado entre ISS en L. y Colpensiones el 27 de diciembre de 2013, para la depuración contable, a cargo del ISS en L. sujeta a la entrega de los 23.327 expedientes históricos.<br>Se han llevado a cabo mesas de trabajo para identificar inconsistencias sobre la información entregada y entendimiento de conceptos materia de la entrega. | Frente a la situación de falta de documentos para iniciar la liquidación y cobro, Colpensiones está realizando la solicitud de documentos directamente a las entidades que están obligadas a certificar tiempos y salarios, al mismo tiempo que está validando y depurando la información obtenida hasta el momento.<br><br>Colpensiones está a la espera de que el ISS en L. culmine la depuración contable, para recibir información histórica (deuda generada por el ISS) para continuar con los trámites de cobro persuasivo y coactivo a que haya lugar. |
|                                     | Convenios Rafael Henao Toro y Hospital de la Misericordia <sup>66</sup> | El ISS en L. no entregó la conciliación de los recursos y aplicación de pagos con cargo a estos convenios, debido a que la Tesorería del ISS en L. trasladaba a liquidez estos recursos para disponer de ellos, razón por la cual no se pudo determinar qué saldo está disponible por cada uno de estos convenios ni hubo traslados de recursos a Colpensiones por este concepto.  | Se han llevado a cabo mesas de trabajo en búsqueda de lograr una conciliación de los convenios (en relación con saldo de recursos y aplicación de pagos) con el ISS en L.  | Como acción correctiva, Colpensiones conjuntamente con los Hospitales la Misericordia y Rafael Henao Toro, concilió el saldo de estos Convenios para llevar a cabo la aplicación y descuento de los valores generados en los cálculos actuariales con base en el saldo conciliado.  |
| Devolución de Aportes <sup>67</sup> | Por Cobrar  | El ISS en L. ya entregó toda la información relacionada con este tema.   | El ISS en L. certificó no contar con la totalidad de los documentos requeridos para la liquidación y cobro de los bonos pensionales.   | Frente a la situación de falta de documentos para iniciar la liquidación y cobro, Colpensiones está realizando la solicitud de documentos directamente a las entidades que están obligadas a certificar tiempos y salarios.<br><br>También fue necesario, contratar un tercero para la captura de la data y digitalización de imágenes de los documentos.<br><br>En este momento se está trabajando en la captura de data y digitalización de los expedientes.  |

<sup>65</sup> Corresponde al Documento firmado por las dos entidades para realizar el ajuste contable de los saldos de los estados financieros de los fondos y reserva pensionales y plan de acción para continuar la depuración de los saldos a 28 de septiembre de 2012

<sup>66</sup> Corresponde a convenios interadministrativos suscritos entre la Nación y las entidades en mención para el pago de reservas actuariales.

<sup>67</sup> Corresponde a los tiempos no tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluyen en el cálculo del bono o no proceda la expedición del bono o cuota parte pensional, con destino al financiamiento de la pensión.

#### 2.8.4. Proceso de Cobro de aportes

A continuación se detallan las acciones adelantadas en relación con los temas de Debido Cobrar, proceso de autoliquidación, cobro coactivo, procesos concursales y daciones en pago. Las principales dificultades en este tema tienen que ver con que el ISS no contaba con herramientas tecnológicas para llevar un adecuado control de la cartera de la entidad, además la información de deudas por aportes presenta un grado alto de inconsistencias.

A continuación se presenta el estado de la gestión para resolver los inconvenientes encontrados (ver Cuadro 10).

**Cuadro 10. Gestión proceso de cobro de aportes**

| Concepto                          | Pendiente  | Acciones con el ISS   | Acciones de Colpensiones-resultados  |
|-----------------------------------|--|---|--|
| <b>Debido Cobrar</b>              | Depuración y actualización de la información de la base de datos entregada por el ISS en L.  | En conjunto con el ISS y L. se realizó la conciliación de la diferencia entre el <i>Aplicativo del Debido Cobrar</i> y los saldos registrados en los estados financieros  | Se actualizó en el <i>aplicativo Debido Cobrar</i> , las partidas que quedaron pendientes por registrar por parte de la antigua Administradora.<br><br>Se recaudó la suma de \$4.238 millones de pesos correspondiente a deudas antiguas del ISS como Patrono.   |
| <b>Proceso de autoliquidación</b> | La información del programa de Asesoría de Cuenta y Fiscalización no contó con la documentación necesaria para continuar con los procesos en Colpensiones y no se ha recibido.<br><br>El ISS en L. no entregó la deuda presunta calculada en su totalidad, ni ninguna herramienta de cartera o aplicativo que permitiera extraer de manera masiva las deudas de los empleadores. | Mesas de trabajo y jornadas de entrega de información como la efectuada en noviembre 9 de 2012 y abril 3 del 2013, en las cuales se determinaron los requerimientos mínimos de información para continuar con los procesos de Asesoría de Cuenta y Fiscalización que adelantaba el ISS.<br><br>Recepción de los aplicativos y sus respectivas bases de datos, entregados por el ISS en L. | Colpensiones implementó una bodega de datos, lo que permite el manejo más ágil y oportuno de la información existente en las bases de datos misionales de afiliación y recaudo. Lo anterior con el fin de obtener de manera masiva y de forma más exacta los valores de deuda real y cálculo de la deuda presunta a cargo de los aportantes.<br><br>Colpensiones implementó un software de control de la gestión de cobro en sus etapas de cobro persuasivo y cobro coactivo.<br><br>Diseño, implementación y puesta en producción de piezas de software de acceso a los empleadores para la solicitud de correcciones y registro de novedades de manera masiva y electrónica. |



| Concepto   | Pendiente   | Acciones con el ISS   | Acciones de Colpensiones-resultados  |
|--|---|---|--|
| <b>Cobro Coactivo,<br/>Procesos<br/>Concursales y<br/>Daciones en Pago</b> | Traslado de recursos financieros de los procesos que gestiona el ISS en L., correspondientes a aportes pensionales, bonos pensionales y cálculos actuariales, y los soportes para la imputación en la Historia Laboral. | Colpensiones suministró al ISS en L. acceso a las bases de datos para el impulso procesal y aplicación de títulos judiciales                                    | El Software de cobro del que se habló previamente, permitirá realizar las acciones de cobro de forma planeada, segmentada y oportuna, ampliando la cobertura de cobro a un gran número de empresas. En la actualidad este software está en la etapa de pruebas para su implementación final. |
|  |   | Colpensiones suministró al ISS en L. una herramienta de autoliquidación para registrar el detalle de los pagos a trasladar a Colpensiones.                      | Colpensiones adelanta actualmente procesos de cobro coactivo por concepto de bonos pensionales.  |
|  |   | Se llevaron a cabo mesas de trabajo en las que se establecieron los soportes jurídicos que se requieren para la imputación de los pagos en la Historia Laboral. | La gestión en procesos concursales <sup>68</sup> realizada por Colpensiones, se constituye en la participación en 526 procesos en los que se han reclamado deudas por la suma de \$ 71.537 millones por aportes pensionales y \$6.597 millones por contribuciones pensionales.               |

<sup>68</sup> Un proceso concursal es un proceso en el cual Colpensiones debe hacerse parte con las deudas de entidades que entran en procesos de liquidación.

## 2.9. Reconocimiento

Uno de los aspectos analizados por la Universidad de los Andes<sup>69</sup> se refiere a la brecha existente entre el ISS y Colpensiones así como las diferencias de sus procesos misionales. La Universidad de los Andes señaló<sup>70</sup> que las diferencias principales del ISS y de Colpensiones radican en que el ISS se orientaba solamente hacia el régimen de prima media, reconociendo pensiones a través de procesos manuales, utilizando como entrada información adquirida de manera manual de los sistemas en que se encontraba almacenada y Colpensiones por su parte, presenta un enfoque de productos y servicios sistematizados; el ISS se concentraba en un solo momento de la vida pensional mientras que Colpensiones lo hace sobre la totalidad del ciclo pensional, siendo por tanto la información el principal insumo de la entidad.

Ahora bien, en relación con el análisis de los procesos del ISS, la Universidad de los Andes en el mismo estudio formula recomendaciones a Colpensiones en relación con el diseño de sus macroprocesos y su estructura organizacional, con el fin de abordar las oportunidades de mejora que la Universidad había identificado.

*Específicamente sobre el proceso de reconocimiento, se señaló que el ISS presentaba situaciones<sup>71</sup> como las que se señalan a continuación: no era viable realizar consulta del estado de cada expediente debido a la falta de trazabilidad de los mismos, el proceso de decisión era completamente manual, no existía unidad de criterios institucionales en la decisión debido a la descentralización de la misma, los tiempos de respuesta de las solicitudes pensionales no eran uniformes en todos los centros de decisión<sup>72</sup>.*

De acuerdo con lo anterior, se determinó que Colpensiones en su diseño organizacional y como mejora respecto al ISS<sup>73</sup> centralizaría lo atinente al proceso de decisión. Por tanto, al diseñar sus procesos, planta de personal, tecnologías de información, entre otros, Colpensiones planteó un modelo centralizado de decisión, concentrando sus procesos misionales en la Gerencia Nacional de Reconocimiento y en la Gerencia Nacional de Nómina. De conformidad con lo anterior, el proceso de decisión se basa en el uso de tecnologías de información y se realiza en su integridad a través de aplicativos y consultas a bases de datos que se administran y alimentan por áreas diferentes a las de reconocimiento:

---

<sup>69</sup> Ver Universidad de los Andes (2011).

<sup>70</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura empresarial, capítulo 1, Anexo 3.

<sup>71</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura empresarial, capítulo 1, Anexo 4, páginas 56 - 63.

<sup>72</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura empresarial, capítulo 1, Anexo 1, página s 10 y 11.

<sup>73</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Caso, Negocio y Plan de Implementación Integral, página 71.

- La consulta de los expedientes se realiza únicamente a través del gestor documental de la entidad, los analistas y revisores no tienen acceso a los expedientes físicos, por lo cual, no pueden alterarse la integridad y completitud de los expedientes.
- La decisión se proyecta a través del aplicativo liquidador, el cual trae la información de las bases de datos de la entidad que es estudiada y validada por los analistas. De igual manera, el liquidador contiene las reglas de negocio que se basan en la normatividad y valida los requisitos, todo lo cual permite determinar el derecho a la prestación.
- El proceso de reconocimiento se enlaza con los aplicativos de nómina, registrando en los mismos, a través nuevamente del uso de aplicativos y tecnología, los reconocimientos y pagos a realizar, es decir, no existe intervención manual para el registro de las decisiones en la nómina.
- La administración de los trámites de reconocimiento, al igual que los demás trámites de la entidad se realizan por medio del BPM de la entidad denominado Bizagi, por lo que una vez se produce el acto administrativo que decide la solicitud pensional, Bizagi genera el subproceso de notificación para informar al ciudadano la existencia de dicho acto.

#### 2.9.1. Diferencia en el inventario inicial de expedientes del ISS en L. pendientes de decisión y proyecciones de Colpensiones

De acuerdo con la información presentada por el ISS a su Consejo Directivo con anterioridad a la liquidación en el informe de gestión de diciembre de 2011, el saldo de prestaciones económicas del ISS pendientes por decidir ascendía a 84.161 expedientes (ver Anexo 13). De igual manera, en un documento de trabajo de Colpensiones del año 2011<sup>74</sup> se proyectó una repesa acumulada de 87.249 expedientes para el año 2012.

Pese a lo anterior, ya para el 2012, como consta en el Anexo 1 del Protocolo de entrega del ISS y recibo de Colpensiones (Ver Anexo 3), el ISS estableció que la repesa de trámites por decidir en ese Instituto y que serían entregados a Colpensiones era de 133.000, de conformidad con lo cual Colpensiones diseñó sus macroprocesos, su estructura organizacional y su planta de personal que le permitieran atender la repesa que le sería entregada y de igual manera, a partir de dichas cifras, proyectar el número de trámites que se recibirían en el día a día de Colpensiones .

*Ahora bien, como se ha informado a la H. Corte en los diferentes IP, el volumen de expedientes proyectados para entregar por parte del ISS en L. se ha incrementado y de acuerdo a los datos reportados en el IP11<sup>75</sup> el número de expedientes asciende a 346,585, de los cuales Colpensiones se*

<sup>74</sup> Ver Colpensiones (2011), página 11.

<sup>75</sup> Ver IP11, sección 2.2.2, página 24.

encuentra resolviendo los últimos 35.254, volumen que estará resuelto antes del 31 de julio del presente año.

Las diferencias que se dieron entre el dato de expedientes pendientes de decisión informado por el ISS, las proyecciones para estimar la radicación del día a día de Colpensiones y la situación realmente encontrada, ocasionaron impactos en varios aspectos tales como: las estimaciones del personal necesario en Colpensiones, su planta física, tecnológica, y recursos. Adicionalmente, Colpensiones enfrentó dificultades con la información que le fue entregada por el ISS en L. A continuación se reportan los impactos más significativos.

a. En la planeación del personal, planta física y tecnología

Teniendo en cuenta el dato estimado inicial de expedientes a resolver (87.249 expedientes de acuerdo con el documento de Colpensiones<sup>76</sup>, ó 133,000 de acuerdo con el Protocolo de Entrega y recibo previamente mencionado), Colpensiones estructuró el recurso humano para su solución y decisión.

En el siguiente cuadro se puede observar la proyección inicial y la situación actual<sup>77</sup> de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, área encargada del estudio, decisión y pago de las solicitudes prestacionales:

**Cuadro 11. Proyecciones iniciales infraestructura de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones – Gerencia de Reconocimiento y Gerencia de Nómina**

| Concepto           | Proyección inicial | Estado actual      |
|--------------------|--------------------|--------------------|
| Personal           | 161 personas       | 1.020 personas     |
| Planta física      | 1 edificio         | 4 edificios        |
| Planta tecnológica | 161 computadores   | 1.020 computadores |

b. En los aplicativos

En cuanto al software liquidador de pensiones, es necesario aclarar que el mismo fue entregado por el ISS, quien había suscrito contrato con Cromasoft para adecuar las reglas a las que en su momento tenía definidas el mencionado instituto, ya que las existentes en el software inicial se encontraban definidas de conformidad con los lineamientos que venía aplicando Cajanal EICE, entidad que en primera instancia fue la que desarrolló el software. En ese sentido, y debido a que el mencionado contrato con Cromasoft no fue culminado en el ISS, el mismo fue cedido a

<sup>76</sup> Ver Colpensiones (2011), página 11.

<sup>77</sup> Documentos internos de trabajo – Colpensiones.

Colpensiones para que se diera continuidad a los desarrollos solicitados entre los que se encuentra:

- Escritura automática en Nómina de Pensionados de las pensiones decididas.
- Reconocimiento y escritura en nómina de pensionados de los Incrementos pensionales.
- Reglas de Compatibilidad e Incompatibilidad de prestaciones y su ingreso a la nómina de pensionados.
- Pensión Post Mortem.
- Reconocimiento y escritura en nómina de pensionados de los Auxilios Funerarios.
- Pensiones Conmutadas.

Estos desarrollos e implementaciones han permitido a Colpensiones evacuar de manera más eficiente las solicitudes prestacionales. Sin embargo, al haber sido culminados en el ISS solamente algunos de los tipos pensionales de mayor impacto por el número de solicitudes que se debían evacuar, se requirió un tiempo de definición y desarrollo en Colpensiones para implementar otros tipos pensionales, ocasionando que al no encontrarse en producción en los primeros meses de operación de Colpensiones, los tiempos de respuesta de atención de solicitudes fueran más prolongados que los actuales.

En consecuencia, y si bien no se genera de la entrega directa por parte del ISS en L., una vez fue entregado el software, las necesidades de Colpensiones en cuanto a flujos de proceso se refiere (Conectividad con Bizagi) se debieron realizar los respectivos ajustes de acuerdo a las necesidades suscitadas y evaluadas, tales como:

- Automatización de Pensiones de Vejez e Invalidez tiempos privados.
- Automatización de Indemnizaciones de Pensiones de Vejez e Invalidez tiempos privados.
- Reliquidaciones de Pensión de Vejez e Invalidez tiempos privados.
- Reliquidaciones de Indemnizaciones de Pensiones de Vejez e Invalidez tiempos privados.
- Automatización de Reliquidaciones de Pensión de Vejez e Invalidez tiempos privados.
- Automatización Reliquidaciones de Indemnizaciones de Pensiones de Vejez e Invalidez tiempos privados.
- Automatización de Auxilios Funerarios.

c. Dificultades con la información entregada por el ISS en L.

En el desarrollo de las acciones propias del proceso de decisión Colpensiones ha encontrado inconsistencias y dificultades en la información digitalizada recibida, tales como densidad de los expedientes, duplicidad o poca legibilidad, lo cual ocasiona mayores tiempos de respuesta por

parte de los analistas y revisores encargados de la proyección de los actos administrativos, pues además de hacer muy dispendioso el análisis de cada expediente, en algunas ocasiones resulta imposible entender la información disponible en los archivos para adoptar las decisiones sobre reconocimiento.

Adicionalmente, dentro de los expedientes recibidos por parte de ISS existían casos con carpetas sin unificar, presentándose casos como los siguientes:

1. Solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas de una misma persona con más de un expediente pensional, como es el caso de un mismo causante con varias carpetas, una por cada solicitante de la pensión de sobrevivientes y/o de solicitudes de auxilios funerarios.
2. Casos con documentos para el reconocimiento de la pensión de vejez del régimen de prima media en una carpeta, y documentos de conmutación pensional en otra.
3. Los diferentes tipos documentales se encontraban separados, tales como PQRS, pruebas documentales, correspondencia, certificaciones laborales, cédulas de ciudadanía, registros civiles, recursos administrativos, certificaciones de retiro de servicio público, etc.

Todo esto ocasionó en la operación de Colpensiones reprocesos y retrasos por cuanto se hizo necesario la búsqueda y/o solicitud de la información a los afiliados o al mismo ISS en L. La no contestación en tiempo de las solicitudes pensionales pendientes desencadenó un alto número de acciones de tutela en Colpensiones que avanzaron hasta instancias de sanción y desacato y al ser recibidas por Colpensiones obligaron a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones a centrar parte de su capacidad de decisión en la atención de los diferentes requerimientos judiciales por encima del turno de orden cronológico e incluso de las solicitudes particulares de las personas.

Finalmente dentro de los aspectos generales presentados en el proceso de transición del ISS en L. hacia Colpensiones se ha podido evidenciar dentro de los expedientes administrativos que la tipificación de su instancia o naturaleza no es consistente. Por ejemplo, una solicitud que podía estar clasificada como tiempos exclusivos al ISS, pese a lo cual, de su estudio se determina que se trataba de un afiliado que contaba con tiempos públicos.

Lo anterior adicionalmente impactó el proceso de decisión automática de esta entidad: Como esta situación no era conocida se procesaron a través de las funcionalidades automáticas solicitudes prestacionales que se consideraba que presentaban condiciones homogéneas. Sin embargo, con posterioridad se pudo determinar que no se tuvieron en cuenta las certificaciones laborales de empleadores públicos y se ingresaron solicitudes con características específicas que debieron ser

revisadas manualmente por un analista. Al detectar la situación, Colpensiones debió reformular la totalidad de su procesamiento a través de las funcionalidades automáticas, esto a mitad del 2013.

Teniendo en cuenta los aspectos enunciados, se hizo necesaria en Colpensiones la toma de decisiones e implementaciones de acciones que atenuaran los riesgos presentados en las situaciones expuestas para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos y atender las diferentes solicitudes de represa y de día a día en Colpensiones dentro de las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- Se vincularon a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones en la línea de decisión de prestaciones económicas un gran número de trabajadores en misión para la actividad específica de análisis de solicitudes prestacionales, presentando un aumento aproximado del seiscientos por ciento frente a la planta de personal aprobada para la línea de decisión. Con esta medida se han disminuido los tiempos de respuesta y se ha avanzado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La evolución de este punto ha sido reportada a la H. Corte en los diferentes IPs.
- En cuanto a la consulta de la información se han adoptado medidas para que los analistas y revisores accedan con más facilidad a la información que muestra el administrador documental – Bizagi; se han implementando mejoras a esta herramienta virtual como: tipificación de la información, acceso a través del número de identificación, acceso al histórico del ciudadano para acceder a toda la información. Las mejoras mencionadas permitieron identificar si coexistían solicitudes pendientes respecto de los casos o varios radicados de represa del ISS en L .como por ejemplo dos o más solicitudes de diferentes beneficiarios de pensión de sobrevivientes por un fallecido y en consecuencia facilitar la adopción integral de una decisión administrativa respecto de un afiliado, disminuyendo el riesgo de adoptar decisiones contradictorias. La evolución de estas mejoras también se han reportado a la H. Corte en los diferentes IPs.
- Como ha sido de conocimiento en los diferentes IPs, en la actualidad debido al alto incremento del recurso humano y de las necesidades de la línea de decisión de prestaciones económicas se han creado Grupos Internos de Trabajo (GIT) que participan directa o indirectamente en el proceso. Dentro de estos se hace referencia al grupo de automatización, que además de las actividades del desarrollo del liquidador de pensiones, se encargan de validar la información de los casos antes de su ingreso por el proceso automático de decisión, actividad que ha mitigado el riesgo de que diferentes solicitudes no susceptibles de ingresar por este aplicativo pasen a la línea de decisión

semiautomática e igualmente ha permitido a Colpensiones implementar las mejoras al software liquidador de pensiones.



## 2.10. Nómina

*El diagnóstico para el proceso de Nómina de Pensionados realizado por el Estudio de la Universidad de los Andes señaló que con ocasión de la descentralización del proceso de decisión en las diferentes seccionales del ISS, la nómina de pensionados presentaba situaciones tales como:*<sup>78</sup>

*En cuanto a los ingresos:*

- *Mensualmente se presentan inconsistencias que se podrían haber detectado y controlado antes de llegar al ingreso a nómina.*
- *Los ingresos sustanciados por los abogados durante la última semana de cada mes son de gran volumen, lo cual ocasiona una gran carga de trabajo para el ingreso a nómina.*
- *No existe una captura en línea de los ingresos a nómina de pensionados. Las novedades de ingreso a nómina se capturan en cada seccional que decide el reconocimiento y posteriormente son enviadas mediante archivo al Nivel Nacional donde son validados nuevamente; esto causa que se presente demora en el proceso de cargue a la base de datos central.*
- *Se identificó un proceso de unificación de los ingresos de todas las regionales de manera manual.*
- *Las tutelas temporales son reportadas con los ingresos mensuales a la nómina, mediante oficio y diligenciado en medio magnético (“Pensiones Transitorias”), por tal motivo se corre el riesgo de presentar pérdidas o manipulación de la información, toda vez que no se tiene conexión directa con GESTU.*

*En cuanto a gestión de pago:*

- *Novedades no integradas al sistema. Existen mecanismos manuales intermedios para ingresar al sistema.*
- *Existen actividades desarticuladas con varias validaciones semiautomáticas intermedias.*
- *Falta integración automática con SAP*<sup>79</sup>

De conformidad con las recomendaciones del estudio de la Universidad de los Andes, Colpensiones determinó que el modelo de operación para la decisión de prestaciones económicas fuese centralizando como se señaló en la sección anterior. De igual manera, en lo que se refiere a la nómina de pensionados se determinó que la decisión de las prestaciones económicas realizada a

<sup>78</sup> Ver Universidad de los Andes (2011), Arquitectura Empresarial, capítulo 1, Anexo 4, páginas 56 a 63.

<sup>79</sup> Software financiero a través del cual se registra la información contable de la nómina.

través de un liquidador de pensiones ingresara en línea a la base de datos de la nómina de pensionados después de haber surtido todos los cruces, validaciones y verificaciones correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, en Colpensiones la nómina de pensionados es un macroproceso que coordina millones de registros dentro de bases de datos y tablas en las que se reportan novedades de ingreso, reliquidaciones, indemnizaciones por los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte a través de los aplicativos y sistemas de información. Así mismo, en la nómina de pensionados se ejecutan las novedades de retiros por diferentes causas tales como auditorías, fallecimientos, suspensiones, órdenes impartidas por la Gerencia Nacional de Reconocimiento, entre muchas otras. Estos procesos son administrados a través del BMP – Bizagi de la entidad o por medio del uso de tecnologías de información.

En materia de los subprocesos propios de la gestión de la nómina de pensionados, el proceso de registro de novedades también fue centralizado utilizando la misma aplicación de nómina cedida por el ISS en liquidación.

Ahora bien, en relación con el proceso de gestión de pago, Colpensiones automatizó la ejecución de los procesos de cierre, salidas e inicio<sup>80</sup> permitiendo optimizar los tiempos de la operación.

El diseño del proceso permite garantizar a los beneficiarios del RPM con Prestación Definida la administración permanente de la información que afecta los valores reconocidos con sus respectivas deducciones, así como la generación periódica de archivos y reportes para el pago oportuno a cada pensionado o tercero con derecho, con las seguridades y controles requeridos, con centralización de la información, trazabilidad.

#### 2.10.1. Represa - Novedades de Nómina

Las novedades de las nomina se refieren a las diferentes modificaciones, actualizaciones, giros, descuentos, o pagos de las prestaciones económicas reconocidas, de conformidad con las reglas de negocio y normas definidas frente a cada caso en concreto (Reactivación de pensiones, reingreso de indemnizaciones, pago a herederos, valores girados por nómina después del fallecimiento, traslados de EPS, traslados de cuenta, hijos estudiantes, embargos, incrementos, etc.)

---

<sup>80</sup> Corresponde al proceso de liquidación de la nómina, generación de reportes que permiten girar las mesadas pensionales y demás conceptos, y la preparación de la base datos de la nómina para el siguiente período.

En relación con la represa entregada por parte del ISS en Liquidación frente a este tipo de trámites, se recibieron un total de 19.660 novedades<sup>81</sup> pendientes por aplicar<sup>82</sup> o por dar una respuesta al ciudadano (ver Cuadro 12).

**Cuadro 12. Novedades de represa**

| <b>Novedad</b>              | <b>Cantidad</b> |
|-----------------------------|-----------------|
| Acrecentar Pensión          | 391             |
| Activación Pensión          | 19              |
| Actualización datos         | 127             |
| Ajuste en salud             | 9               |
| Certificaciones nómina      | 242             |
| Libranzas cooperativas      | 532             |
| Corrección cuentas          | 4               |
| Correspondencia varia       | 27              |
| Embargo-desembargo          | 1.895           |
| Sin imágenes                | 346             |
| EPS (Traslado-devolución)   | 896             |
| Hijos estudiantes           | 1.964           |
| Incrementos                 | 6.803           |
| Ingresos                    | 3               |
| Casos ISS patrono           | 2               |
| Menor valor girado          | 7               |
| Notas crédito               | 9               |
| Notas debito                | 13              |
| Pago a herederos            | 2.543           |
| Partidas abiertas           | 233             |
| Otra área                   | 19              |
| Reingresos                  | 27              |
| Reintegros                  | 2.588           |
| Retiro de pensión           | 242             |
| Giro a patrono              | 1               |
| Certificados supervivencias | 286             |
| Suspensión de pensión       | 3               |

<sup>81</sup> Actas de entrega y recepción de información, 10 de 10 de Octubre de 2012, 02 de Noviembre de 2012, 06 de Noviembre de 2012, 27 de Noviembre de 2012, 21 de Diciembre de 2012, 25 de Enero de 2013, 03 de Julio de 2013, 22 de Agosto de 2013, 02 de Septiembre de 2013, 16 de Octubre de 2013, 21 de Octubre de 2013, 02 de Enero de 2014, 24 de Enero de 2014.

<sup>82</sup> Solicitudes de novedades radicadas ante el ISS sin respuesta.

| Novedad             | Cantidad      |
|---------------------|---------------|
| Traslados de cuenta | 429           |
| <b>Totales</b>      | <b>19.660</b> |

Una vez Colpensiones realizó el análisis de la información, encontró entre otras las siguientes situaciones:

- Se identificaron casos de represa que contienen fecha de radicación desde el año 2000<sup>83</sup>
- Algunas de las imágenes entregadas por parte ISS en liquidación eran ilegibles, motivo por el cual no fue posible identificar el número de documento, el tipo de novedad y demás datos necesarios para la aplicación de las mismas.
- No existía completitud de los anexos para dar aplicación a la novedad dentro del sistema de nómina de pensionados.
- Parte de la información entregada contenía registros duplicados o incorrectamente clasificados, lo cual dificultó la distribución por áreas y por personal competente para brindar respuesta al peticionario.
- El nombre de las imágenes no correspondía al ciudadano relacionado en el formato FUID-Formato único de identificación documental, diligenciado por parte del ISS en L. en aras de garantizar la transparencia de la información suministrada.
- Los documentos soporte de los derechos de petición aportados en la represa por el ISS en L. se encontraban codificados en el sistema que utilizaba el ISS para el control de los derechos de petición, razón que generó demoras en la identificación de los temas por la decodificación del contenido.

Con base en lo anterior y en relación con las solicitudes entregadas como represa por parte del ISS a Colpensiones, la Gerencia de Nómina de Pensionados adoptó medidas que permitieron brindar una respuesta de fondo a los pensionados:

- En los casos en los que no era visible la información dentro de las imágenes documentales entregadas se solicitó al ISS en L. la entrega de los documentos físicos con el fin de dilucidar los datos mínimos requeridos para ejecutar las novedades.

<sup>83</sup> C.C. 13639xx, Jorge, solicita reintegro radicado desde el 29 de junio de 2000

C.C. 288119xx, Maricela, solicita reintegro radicado desde el 21 de noviembre de 2000.

C.C. 11557xx, Carlos Arturo, solicita pago a herederos desde el 21 de octubre de 2002. (por seguridad en la información de las personas se omiten los últimos dígitos de la cédula y los apellidos, de requerirlos la H. Corte se suministrarán).

- Frente a las novedades en las que no existía la totalidad de la información fue necesario requerir al pensionado a través de una comunicación mediante la cual se requerían aclaraciones respecto a las solicitudes tramitadas ante el ISS en liquidación
- Se definió la contratación de una herramienta que permitiera la aplicación de novedades de forma masiva conservando los controles, validaciones y reglas de negocio.
- Se solicitó el aumento del recurso humano a través de trabajadores en misión, con el fin de apoyar la evacuación de la represa.

### 2.10.2. Represa de Pensiones pendientes de ingresar a la Nómina de Pensionados. Ingresos de Pensiones

Las pensiones pendientes de incluir en la nómina se refieren a aquellos reconocimientos realizados por el ISS y que a la fecha de entrega de la nómina por parte del ISS en L. a Colpensiones el Instituto informó que estas pensiones no habían sido ingresadas o no habían sido pagadas por parte del ISS como se muestra en el cuadro “Resumen Ingresos – Represa”, el cual contiene el detalle de estas situaciones que se discriminarán a continuación:

**Cuadro 13. Resumen Ingresos - Represa**

| TIPO DE INGRESO                                 | CANTIDAD      |
|---|---------------|
| Ingresos IVM-Colpensiones                       | 3.989         |
| Auxilios Funerarios                             | 3.024         |
| Auxilios Funerarios Rechazados                  | 233           |
| Resoluciones notificadas después del 28/09/2012 | 22.468        |
| EMPOS y Metales Preciosos                       | 38            |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>29.752</b> |

Respecto a la represa de ingresos prestacionales entregada por el ISS en liquidación, la Gerencia de Nómina recibió 3.989<sup>84</sup> registros de ingreso de nuevas pensiones y reliquidaciones decididas a través de actos administrativos que quedaron pendientes de ingresar por parte del Instituto, razón por la cual Colpensiones realizó un proceso controlado de migración a la base de datos de nómina de pensionados, garantizando que los últimos reconocimientos efectuados por el ISS pudieran ser pagados de conformidad con lo ordenado en los actos administrativos. Los ingresos que se recibieron discriminados por tipo de riesgo, se describen en el cuadro Decisiones del ISS sin ingreso a nómina (ver Cuadro 14).

**Cuadro 14. Decisiones del ISS sin ingreso a nómina**

| Riesgo | Ingresos | Reprocesos | Total |
|--------|----------|------------|-------|
|--------|----------|------------|-------|

<sup>84</sup> Acta de entrega y recepción de información, 14 de octubre/2012 y 19 de octubre/2012.

| Riesgo        | Ingresos     | Reprocesos | Total        |
|---------------|--------------|------------|--------------|
| Vejez         | 2.383        | 495        | 2.878        |
| Invalidez     | 187          | 4          | 191          |
| Sobreviviente | 520          |            | 520          |
| Sustitución   | 400          |            | 400          |
| <b>Total</b>  | <b>3.490</b> | <b>499</b> | <b>3.989</b> |

De otro lado, se recibieron 3.024<sup>85</sup> resoluciones que concedían auxilios funerarios, respecto de los cuales el ISS no había realizado los pagos, situación que conllevó a que Colpensiones realizara la verificación y análisis para depurar la información recibida y realizar las acciones necesarias con el fin de generar el pago de éstas prestaciones (ver Cuadro 15).

**Cuadro 15. Auxilios Funerarios decididos por el ISS, sin pago**

| ESTADO                                  | REGISTROS    |
|---|--------------|
| Pagado por Colpensiones                 | 2.676        |
| Inconsistentes-enviados para reprocesar | 9            |
| Resoluciones negando                    | 192          |
| Registros dobles                        | 147          |
| <b>Total</b>                            | <b>3.024</b> |

Así mismo, Colpensiones recibió del ISS en L. 233<sup>86</sup> casos de auxilios funerarios que habiendo sido girados por el ISS, fueron rechazados por los bancos al presentar inconsistencias en los números de cuentas, cuentas inexistentes, canceladas o inactivas. Colpensiones con el ánimo de subsanar ésta situación, procedió a ubicar a los beneficiarios de los auxilios funerarios en aras de actualizar la información y proceder con el pago respectivo de estos 233 reconocimientos prestacionales.

Se recibieron por parte del ISS en L. 22.468 resoluciones<sup>87</sup> que si bien habían sido proferidas por dicha entidad antes de la entrada en operación de Colpensiones, su notificación había sido surtida con posterioridad al 28 de septiembre de 2012. En razón a ello, dichos actos administrativos no fueron incluidos en la nómina, motivo por el cual Colpensiones adelantó un plan de acción que consistió en verificar cada una de las aludidas resoluciones con el fin de identificar la decisión y comparar dicha información contra la nómina de pensionados, encontrando que 22.373 de dichas prestaciones ya se encontraban dentro de la nómina. Frente a los casos restantes que no fueron

<sup>85</sup> Actas de entrega y recepción de información, 10 de Enero/2013, 25 de Enero/ 2013, 3 de Julio/2013, 18 de julio/2013 y 17 de Octubre/2013,

<sup>86</sup> Acta de entrega y recepción de información, 21 de diciembre/2012

<sup>87</sup> Actas de entrega y recepción de información, 07 de febrero/2013, 26 de marzo/2013, 27 de marzo/2013, 15 de abril/2013 y 25 de julio/2013.

ingresados (95 prestaciones), se realizaron las inclusiones o novedades correspondientes (ver Cuadro 16).

**Cuadro 16. Resoluciones notificadas por el ISS después de 28 de septiembre de 2012**

| Descripción                         | Resoluciones notificadas |
|-------------------------------------|--------------------------|
| Resoluciones negando y confirmando  | 6.108                    |
| Concediendo pensión                 | 12.388                   |
| Concediendo indemnización           | 853                      |
| Concediendo incrementos             | 754                      |
| Auxilio funerario                   | 93                       |
| Resoluciones modificando            | 800                      |
| Novedades                           | 335                      |
| Entrega originales y copias         | 451                      |
| Autos de archivo                    | 591                      |
| Casos sin imagen de resolución      | 95                       |
| <b>Total resoluciones recibidas</b> | <b>22.468</b>            |

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 149 de la Ley 100 de 1993 confirió el pago de la nómina de pensionados de EMPOS y Metales Preciosos del Chocó al ISS, hoy Colpensiones, se logró evidenciar que en la primera entrega de información<sup>88</sup> fueron recibidos 38 casos de solicitudes pendientes por aplicar, entre las cuales se encontraban 11 expedientes prestacionales que no habían sido incluidos en la nómina en referencia, por lo que Colpensiones procedió a efectuar la revisión e ingreso de cada uno de ellos y así mismo dio aplicación a las solicitudes restantes que se encontraban sin resolver.

### 2.10.3. Optimización del proceso de gestión de nómina de pensionados en Colpensiones

- *En el ISS en liquidación la nómina de pensionados efectuaba los controles y validaciones posteriores al reconocimiento de la prestación, controles como, cruces de información con la oficina de bonos pensionales-OBP, Asofondos, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros.*
- En Colpensiones se presenta un modelo donde dichas validaciones se realizan previamente al ingreso de las pensiones a la nómina; garantizando mayor eficiencia en el proceso.

<sup>88</sup> Acta de entrega y recepción de información-ISS en liquidación, octubre 10 de 2012.

- Colpensiones adoptó la automatización de los procesos, de cierre, salidas e inicio a través de un orquestador de procesos, que permitió disminuir los tiempos de ejecución logrando disminuir de un promedio de 4 días a 24 horas.
- *La nómina de pensionados en el ISS se preparaba con dos meses de antelación, es decir, los ingresos que se realizaban en el mes de mayo podían ser cobrados hasta el mes de agosto.* Con el modelo de operación de Colpensiones la nómina se prepara 15 días antes del giro.
- Las novedades radicadas por los pensionados en Colpensiones son controladas a través del sistema BPM Bizagi, el cual permite tener un seguimiento, registro y asignación de los responsables de la solución de los casos, generado un proceso de novedades centralizado y unificado.
- Colpensiones desarrolló una herramienta que permite aplicar de forma masiva novedades de nómina, conservando las validaciones, reglas y normas de negocio.
- Respecto de la transmisión de la información a los bancos para el pago de las mesadas pensionales, se incorporaron protocolos de seguridad tendientes a minimizar los riesgos.
- A través del portal web, Colpensiones dispuso para todos los pensionados la generación de los diferentes certificados de nómina (devengados y deducidos, EPS, indemnización, no pensión)

En suma, este capítulo reportó las falencias encontradas en el ISS y las diferentes actividades que Colpensiones ha realizado para resolverlas. El capítulo se estructuró basándose en los procesos y en las líneas transversales de Colpensiones, y buscó hacer un reporte integral de las acciones de Colpensiones.



### 3. Antecedentes del Sistema Pensional

Tal y como se indicó en la introducción, la tarea de Colpensiones de poner al día el RPM es un primer paso para estabilizar el sistema pensional colombiano. Sin embargo, para evitar en unos años la repetición de esta situación, es necesario resaltar que en el largo plazo, si el país decide reformar el sistema pensional con el objetivo de aumentar la cobertura en pensiones, la entidad deberá readaptarse a la nueva situación. Por esto, este capítulo presenta un diagnóstico macroeconómico del sistema pensional colombiano, diagnóstico dividido en tres grandes líneas: cobertura, equidad, y sostenibilidad. El capítulo muestra las falencias del sistema en estas tres líneas, y deja entrever la necesidad de una reforma pensional, que debería basarse en unos principios de largo plazo, y unas actividades que debe emprender Colpensiones.

A este diagnóstico se suma la administración de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), programa social del Estado que busca incentivar el ahorro a largo plazo, para la vejez, de un gran porcentaje de la población que, como se muestra más abajo, no logrará tener una pensión. BEPs es una alternativa para todas aquellas personas que dados sus ingresos mensuales no cuentan con la capacidad suficiente para cotizar en el sistema pensional de manera sostenida y continua, y para aquellos ciudadanos que aunque hicieron el esfuerzo para obtener una pensión, no lo lograron y al término de su vida laboral reciben una indemnización sustitutiva o una evolución de saldos que en muchos casos no es suficiente para su vejez. Por esto el programa se estructura a través de un incentivo monetario del 20% adicional sobre el ahorro logrado, incentivo pagado por el Estado. La población objetivo de BEPs se estima en 7 millones de personas, y es Colpensiones la entidad encargada de administrar este nuevo programa.

El sistema de seguridad social en Colombia tiene sus orígenes en la década de los cuarenta con la creación de la Caja Nacional de Previsión Social en 1945 bajo la Ley 6, y la creación al año siguiente del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. El sistema estaba concentrado inicialmente en los seguros de salud y el pago de pensiones de los empleados del sector público; y no fue sino hasta dos décadas después, en 1967, que se reglamentó y se hizo obligatoria la afiliación de los trabajadores privados al Instituto de Seguros sociales. Previo a la aprobación de la Ley 193/1963 en 1966, en la cual se promulgaron las bases de la seguridad social en Colombia, las pensiones en el sector privado eran una obligación de los patronos, quienes debían consolidar las reservas para pagos de pensiones, situación que sólo se cumplió parcialmente en ciertas empresas de gran tamaño, como algunas del sector textil (Echeverry et al. 2001).

El diseño inicial del sistema tenía serias falencias que afectaban su estabilidad financiera. Al iniciar la década de los noventa, el régimen se caracterizaba por un manejo ineficiente de los recursos, baja cobertura, un desbalance entre los aportes y los beneficios pensionales, incumplimientos estatales en el pago de aportes de sus empleados y la existencia de regímenes especiales. Esta situación era insostenible y estaba generando un pasivo fiscal para el gobierno nacional central, del margen del 296.6% del PIB (Santa María y Piraquive, 2013).

El sistema requería una reforma estructural, que finalmente tuvo lugar en 1993 con la Ley 100, la cual estaba enfocada en mejorar la cobertura, la eficiencia y la equidad, y corregir el problema de insostenibilidad del sistema. Con esta ley se pasó de un régimen de prima media a uno dual. El nuevo régimen se basó en el ahorro y capitalización individual de las contribuciones hechas por trabajadores y empleadores.

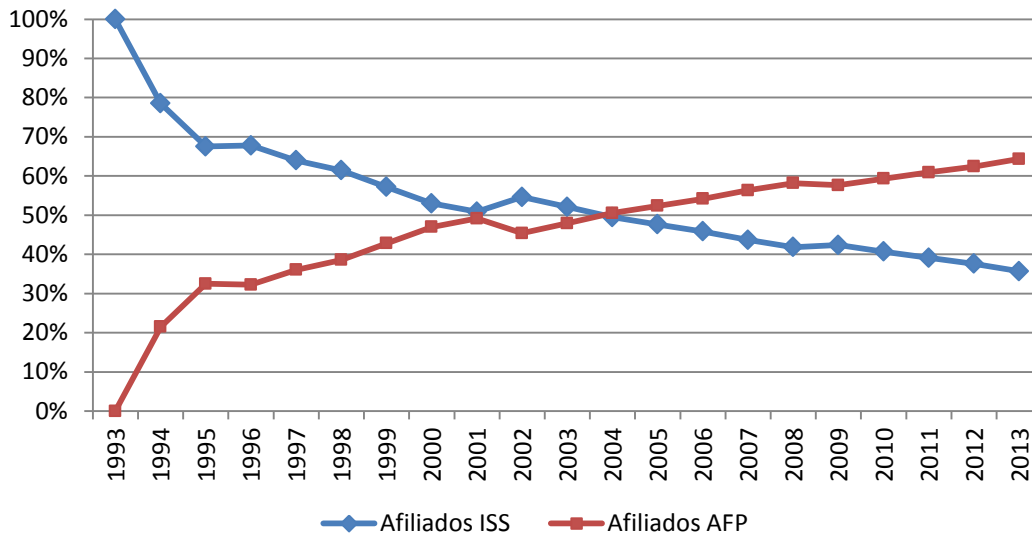
Adicionalmente, el sistema tuvo, entre otras, las siguientes modificaciones:

- Aumento de la cotización del 6,5% al 13,5%.
- Cotización mínima de 1.000 semanas para recibir la pensión del Seguro Social o para quienes fueran objeto de la Garantía de Pensión Mínima del RAIS.
- Creación de la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Esta reforma permitió avanzar en la reducción de los subsidios existentes, lo cual conllevó una disminución del 78 al 43% en el subsidio recibido por las personas que devengaban pensiones superiores a dos salarios mínimos. Así mismo, el costo fiscal del Estado se redujo de 296.6 a 196.8% del PIB (Santa María y Piraquive, 2013).

No obstante los avances previamente enunciados, esta reforma tuvo consecuencias negativas para el sistema. Por un lado, se evidenció un traslado significativo de cotizantes a los sistemas privados, lo cual disminuyó los ingresos con los que financiaba las pensiones el ISS y creó una presión fiscal debido al pasivo causado (Bustamante, 2006) (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución de los afiliados por régimen pensional. 1993-2000**



Fuente: Superintendencia Financiera –Colpensiones.

Adicionalmente, se generaron nuevas dificultades:

- Ciertos regímenes especiales quedaron vigentes (educadores, trabajadores de Ecopetrol, alto riesgo y convenciones colectivas).
- Arbitraje del sistema: los afiliados del RAIS estaban en capacidad de trasladarse al RPM al acercarse sus edades de jubilación, en búsqueda de mayores beneficios.
- Desactualización de los parámetros actuariales como la tasa de reemplazo, las tasas de contribución, la edad y las semanas de cotización frente a las tendencias demográficas.

Finalmente, aunque los afiliados pasaron de 25.7% a 47% entre 1994 y 2002, la cobertura en términos de afiliados activos (cotizantes) sólo aumentó de 20.1% a 22.3% para el mismo período.

A finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, el país vivió un proceso de cambios demográficos, económicos, sociales y laborales que no fueron incluidos en su totalidad dentro de la Ley 100. Por esta razón, fue necesario generar nuevas modificaciones que aseguraran el cumplimiento de los objetivos de la ley, y la sostenibilidad fiscal y financiera del sistema, las cuales dieron origen a la Ley 797 de 2003.

Con esta ley se ajustaron los parámetros del sistema: la cotización en el sistema aumentaba 0.5% a partir del 2004 hasta llegar al 15.5%; se redujo el costo de administración y seguros; se creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima; se aumentó el número de semanas de cotización de 1.000 a 1.300 a partir de enero de 2005; se determinó un aumento en las edades de jubilación (57 años para mujeres y 62 años para hombres) a partir de 2014; se fijó un IBC máximo de 25 salarios mínimos y se modificó la tasa de reemplazo, con el fin de reducir los subsidios regresivos del sistema.

Por otro lado, hicieron ajustes a ciertas reglas para evitar el arbitraje entre regímenes: el tiempo para trasladarse de un régimen a otro se aumentó a 5 años, y el último traslado podía hacerse máximo 10 años antes de cumplir la edad para pensionarse; los funcionarios públicos afiliados al RPM estaban obligados a permanecer en ese régimen; se modificaron los requerimientos para obtener la pensiones de sobrevivientes y de invalidez, haciendo más exigente el acceso a éstas.

Así mismo, los pensionados con pensiones mayores a 16 salarios mínimos, debían hacer aportes de hasta 1% al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), con el fin de mejorar los ingresos de éste, y se estableció una cofinanciación del Presupuesto Nacional para financiar a personas mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza extrema.

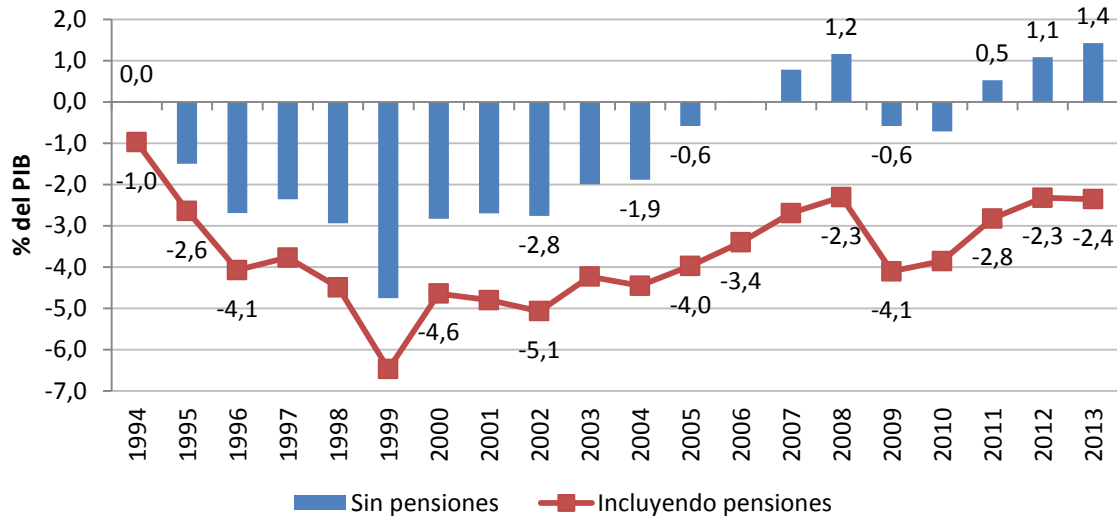
Adicionalmente, se volvió obligatoria la afiliación al régimen general de pensiones tanto para las personas vinculadas al Estado mediante contrato de prestación de servicios, como para los nuevos trabajadores vinculados a Ecopetrol a partir de la expedición de la ley.

Sin embargo, una vez la ley fue aprobada, la corte Constitucional declaró inexecutable el aumento inmediato del número de semanas necesarias para adquirir el derecho a pensión, con lo cual se retomó la transición de la Ley 100 de 1993; la creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS y el aumento de las semanas necesarias para tener derecho a la pensión mínima en el RAIS. Además, se instauró que la nueva fórmula establecida para calcular la tasa de reemplazo sólo aplicaría para los beneficiarios por fuera del régimen de transición.

Fue necesario que el Congreso presentara y aprobara una nueva ley (Ley 860/03), que retomara parcialmente algunos puntos claves de la ley 797 declarados como inexecutable. Entre éstos, el incremento en el número de semanas necesarias para lograr una pensión, el cual empezaría regir en 2008 y no, en 2005.

Gracias a los ajustes anteriores, el costo fiscal del gobierno disminuyó de 168 a 134% PIB en 2005. Por otro lado, el déficit fiscal del Gobierno Central, que alcanzaba niveles del 4.6% al comienzo de esa década, empezó a mostrar un comportamiento decreciente (ver Gráfico 3).

**Gráfico 3. Evolución del déficit del GNC con y sin pensiones. 1994-2013**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos de Colpensiones.

En 2005, dada la gravedad de los problemas existentes en cuanto a la financiación del pasivo pensional, y la necesidad de adelantar el período de transición al 2010, se elevó la solución a esta situación a nivel constitucional y se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual estaba enfocado en la sostenibilidad fiscal y financiera del sistema. El Proyecto de dicho Acto Legislativo<sup>89</sup> surgió al tiempo que se agotaron las reservas del ISS en 2004, momento en el que el gobierno nacional debió asumir las obligaciones pensionales, destinando para ello una parte significativa del presupuesto, es decir, las pensiones del RPM pasaron a ser financiadas por los contribuyentes.

En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo se deja por sentado que:

*“A través de dicho proyecto se introduce como criterio el que debe procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, asegurando realmente la efectividad del derecho a una pensión para todos los colombianos, y conciliando el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales”*

<sup>89</sup> Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 de la Cámara de Representantes.

Con esta reforma se eliminaron los regímenes especiales y exceptuados buscando generar equidad; se eliminó la mesada 14 para los nuevos pensionados a partir de 2011 y se crearon los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs).

Aunque el Acto Legislativo suprimió los subsidios que se causaban en el sistema, con excepción de la Garantía de Pensión Mínima (GPM), la adopción de las nuevas “tablas de vida” de la Superintendencia Financiera generó un subsidio del 13.2% en las pensiones excluidas de la GPM (Santa María y Piraquive, 2013).

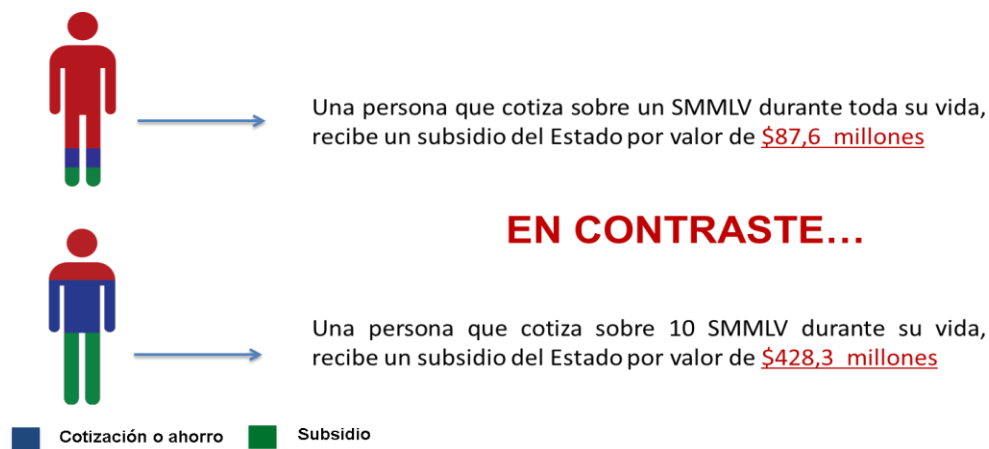
Todas estas reformas han representado avances en el sistema, especialmente en materia de sostenibilidad financiera. No obstante lo anterior, desde el 2000 las transferencias al sistema de pensiones hechas por el GNC crecieron hasta ser casi una cuarta parte en 2013. Año en el cual, el gasto en pensiones del GNC ascendió a \$26 billones de pesos (3,8% del PIB) y es el segundo gasto más grande del GNC, después de las transferencias regionales (Sistema General de Participaciones) (ver Gráfico 9) Así mismo, aún existen deficiencias importantes en cuanto a cobertura, equidad y fidelidad del sistema y obligaciones fiscales a cargo del Estado por causa del pasivo pensional del orden del 114% del PIB, para el período comprendido entre 2010 y 2060 (Santa María y Piraquive, 2013). En la siguiente sección se presenta un análisis del sector pensional para ahondar sobre estas falencias del sistema.

### 3.1. Caracterización del Sistema Pensional

A pesar de las diferentes reformas, en el sistema pensional subsisten serias dificultades en 3 ejes claves: cobertura, equidad y sostenibilidad. Por el lado de la cobertura y la equidad se evidencia que el mercado laboral presenta problemas estructurales que inciden directamente en el sistema pensional. Como se verá más adelante, el alto grado de informalidad laboral se refleja en una cobertura baja, puesto que acceder al sistema se vuelve muy costoso. Así mismo, para una parte importante de la población se le es muy difícil realizar aportes de forma continua al sistema, por lo que del total de afiliados, solo el 33%<sup>90</sup> puede ser considerado como activo<sup>91</sup>.

Por otro lado, el sistema no es equitativo; no existe una equidad entre regímenes, los beneficios del RPM siguen siendo mayores a los del RAIS, generando un arbitraje que no ha sido posible corregir. Aunado a lo anterior, es regresivo: personas con mayores ingresos reciben subsidios más altos (ver Gráfico 4). Finalmente, y como se ha mencionado anteriormente, existe un problema de sostenibilidad fiscal, producto de la conjunción de diversos factores.

**Gráfico 4. Inequidad de los subsidios del sistema**



Fuente: Ministerio de Trabajo.

En esta sección se hace un análisis del sistema pensional, enfocado en las deficiencias previamente mencionadas, con la intención de mostrar la situación macro del sistema, puesto que, si bien Colpensiones está haciendo un trabajo importante en poner al día el Régimen de Prima Media, no es posible desconocer que la problemática del sistema no se soluciona con esta tarea. Teniendo en

<sup>90</sup> Se considera un cotizante activo como aquel que ha cotizado al menos una vez durante de los últimos 6 meses. Cifras a 28 de febrero de 2014. Al desagregar este dato por regímenes se encuentra que en el RPM esta cifra es 24% y para el RAIS es 37%.

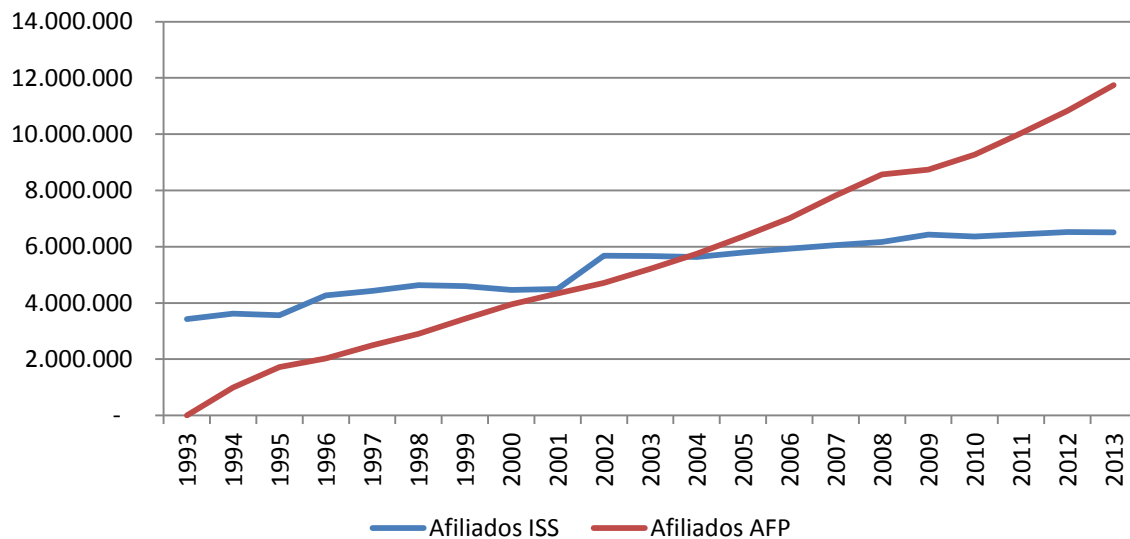
<sup>91</sup> Entendiendo por activo, aquellos afiliados que realizan cotizantes al sistema de forma continúa.

cuenta lo anterior, Colpensiones es consciente de la necesidad de empezar a pensar en cómo se van a atacar los problemas estructurales que atañen al sistema pensional, una vez el RPM esté al día, y, por consiguiente, en la estructura misma de la entidad a medida que se solucionan estos problemas

### 3.1.1. Cobertura

Actualmente, el sistema cuenta con 18 millones de afiliados, 65% pertenecientes al RAIS y 35% a Colpensiones. Como se observa en el gráfico 3, los afiliados al sistema han mostrado un comportamiento creciente desde 1993, especialmente en el RAIS que del 2000 al 2013 se han incrementado 197%, pasando de 3.9 millones a comienzos de siglo a 11.7 millones al año pasado. Los afiliados del Régimen de Prima Media, por su parte, han crecido 46% para este mismo período, y a diciembre de 2013 ascendían a 6.5 millones (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución de los afiliados. 1993-2013**



Fuente: Superintendencia Financiera-Colpensiones.

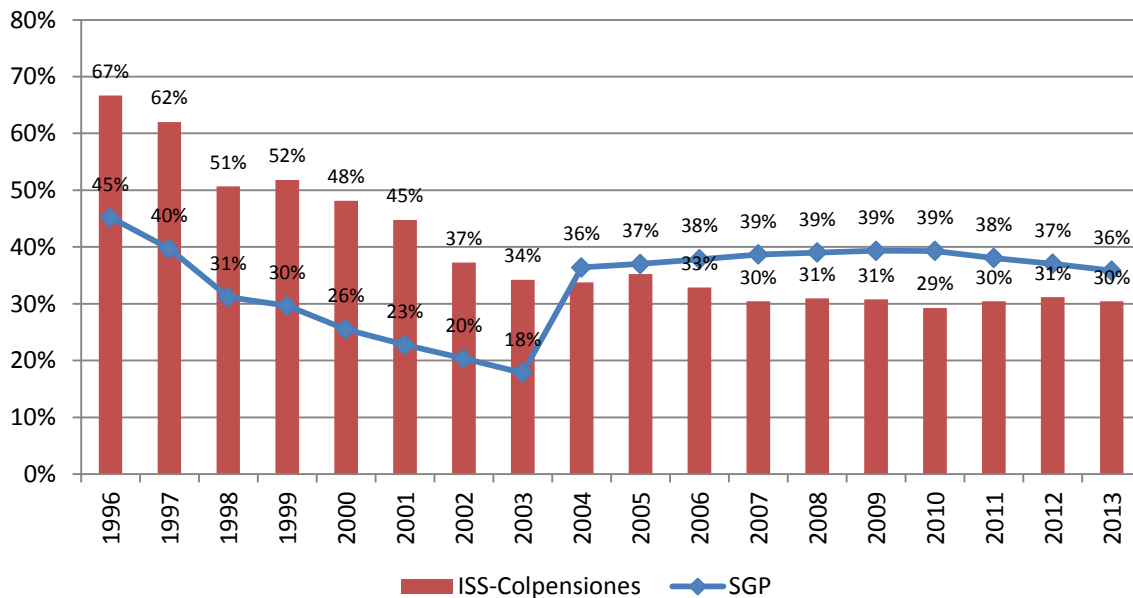
Para 2013 el número de trabajadores en el mercado laboral colombiano (entre quienes actualmente están empleados y quienes se encuentran buscando empleo) ascendió a 23,2 millones. No obstante, de tal población de trabajadores únicamente 18 millones están afiliados al SGP ya sea a través del RPM o el RAIS (ver Gráfico 5). Esto último implica que cerca de 5,2 millones de ocupados no realizan ningún tipo de ahorro para su vejez.



Debido a las fallas del mercado laboral, grupos poblacionales como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores cuenta propia y los informales, se ven obligados a dejar de cotizar por largos períodos de tiempo, bien sea por el desempleo, o porque los ingresos no son suficientes para hacer aportes. Lo anterior afecta la viabilidad del sistema y su cobertura, pues muchas personas, especialmente mujeres, no logran completar el número de semanas necesarias para recibir una pensión (Santa María et al., 2011).

Como se mencionó anteriormente, a pesar de que los afiliados al sistema han ido en aumento (ver Gráfico 5), los afiliados a Colpensiones que efectivamente cotizan han ido disminuyendo, pasando de 67% en 1996 a 30% en 2013. El Sistema General de Pensiones muestra un comportamiento similar en la última década, aunque con niveles ligeramente superiores (ver Gráfico 6).

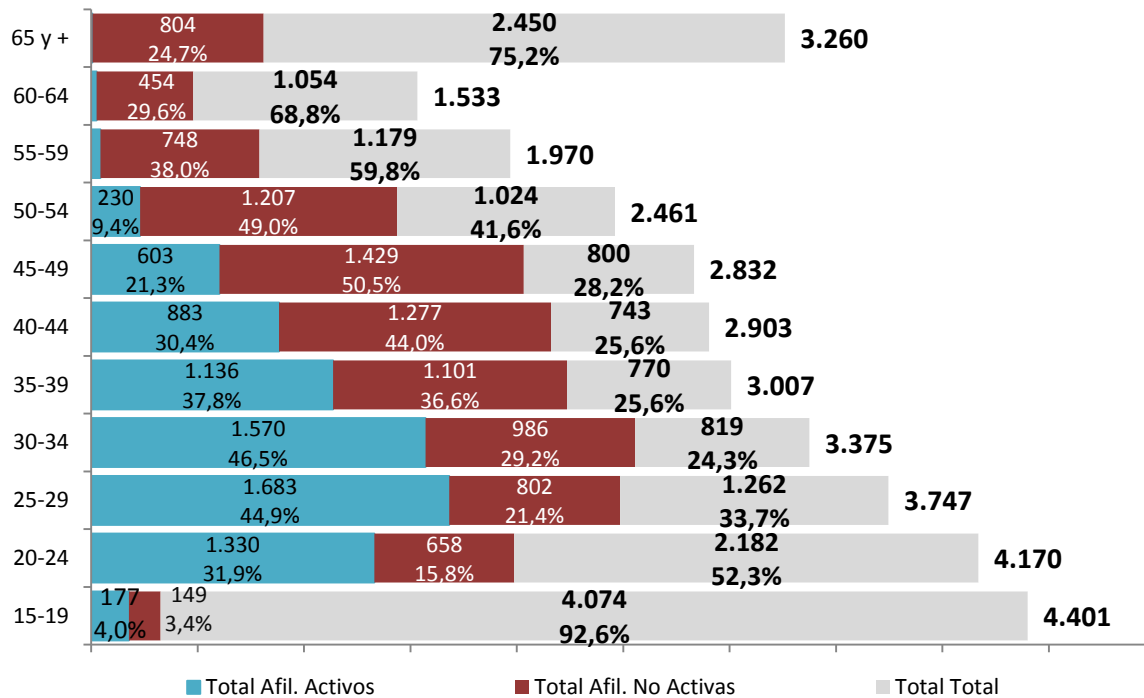
**Gráfico 6. Afiliados que cotizan efectivamente. 1996-2013**



Fuente: Superintendencia Financiera - Colpensiones.

Adicionalmente, existe una relación negativa entre el número de cotizantes activos y la edad, es decir, a medida que aumenta la edad, el número de cotizantes activos disminuye (ver Gráfico 7). Lo anterior se ve reflejado, en que bajo los parámetros actuales del sistema pensional, un porcentaje significativo no podrá acceder a una pensión. En el caso del RAIS, Montenegro et al. (2013 – 2) estiman que únicamente el 25% de los afiliados cumplirá con los requisitos de acceso a una pensión. Y si a esta misma población se le aplicaran los parámetros del RAIS, sólo el 12% se jubilará.

Gráfico 7. Cotizantes activos por edad, en miles



Fuente: Ministerio de Trabajo.

Adicional a la estructura del mercado laboral, existen reglamentaciones que inciden en la cotización al sistema. Tal es el caso de la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Bajo el Decreto 3667 de 2004 se reglamentó la PILA, la cual funciona como un instrumento liquidador, en el que es posible que tanto empresas como personas realicen sus aportes al Sistema de Protección Social (Salud, Pensiones, Riesgos Profesionales, Cajas de compensación, SENA e ICBF). Con esta herramienta se buscaba simplificar el pago de aportes, puesto que previo a esta implementación, era necesario llenar un informe para cada subsistema e ir a pagar cada uno en una entidad bancaria diferente. Adicionalmente, este trámite puede ser realizado de forma electrónica lo cual aunado al pago unificado de los diferentes subsistemas, constituyen un ahorro de tiempo.

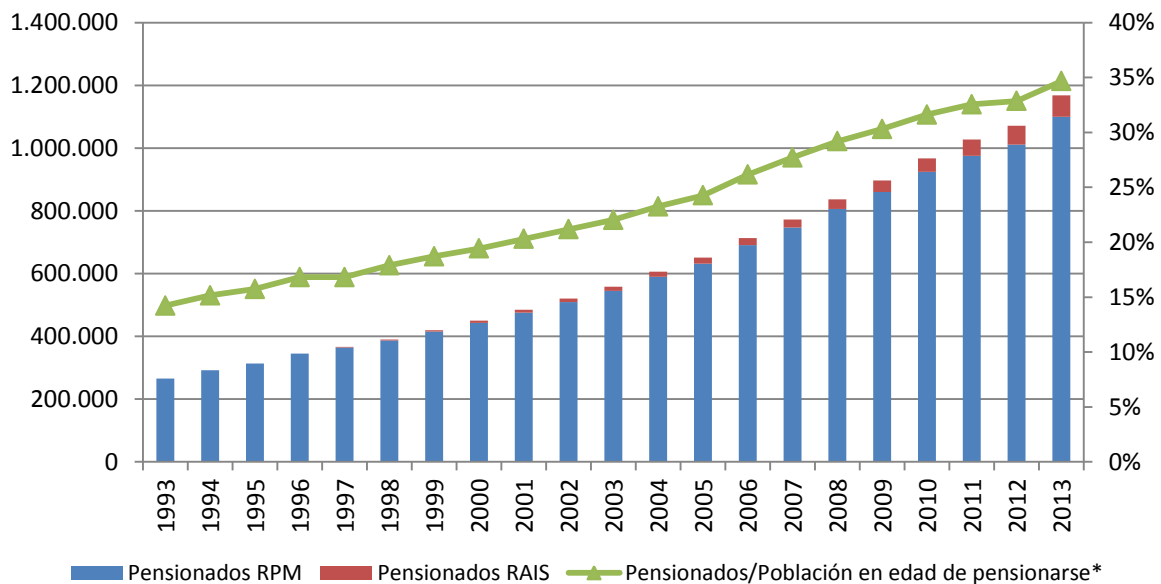
La PILA inició su operación en julio de 2005 y desde entonces ha tenido logros importantes (Santa María et al., 2011):

- Para junio de 2009 cerca de 9 millones de personas la utilizaron para pagar sus aportes de seguridad social con un recaudo cercano a los \$2.6 billones.

- Este instrumento ha permitido reducir la evasión y aumentar la eficiencia, transparencia y calidad de la información del sistema.

Por otro lado, se observa un comportamiento creciente en los pensionados, y para diciembre de 2013 éstos ascendían 1.168.367, pertenecientes en su mayor parte a Colpensiones (94%). Es importante destacar que en 2013 Colpensiones reconoció 112.061 pensiones, la cifra más alta en un año desde 1993. No obstante, la cobertura en términos de la proporción de la población en edad de pensionarse que logra una pensión sigue siendo muy baja. A pesar de las tres reformas claves que ha experimentado el sistema, sólo se ha logrado aumentar la cobertura de 14% en 1993 a 35% en 2013 (ver Gráfico 8). Es decir, que de un total de un total de 3.37 millones de personas que se encuentran en edad de pensionarse, únicamente 1,16 millones cuentan con una pensión.

**Gráfico 8. Evolución de los pensionados y de la cobertura del SGP. 1993-2013**



Fuente: Series de población, DANE-Colpensiones – Superintendencia Financiera.

### 3.1.2. Equidad

El sistema general de pensiones presenta varias fallas importantes en términos de equidad. En primer lugar, solo uno de cada diez colombianos logra pensionarse. Debido al diseño actual del sistema, y de las condiciones del mercado laboral, no se ha logrado cobertura universal.

En segundo lugar, se observa inequidad entre un régimen y otro, ya que mientras todos los pensionados del RPM reciben un subsidio por parte del Estado, no ocurre lo mismo con los pensionados en el RAIS. Es decir que trabajadores con la misma historia laboral reciben una pensión mayor en el RPM que en el RAIS, lo cual está estrechamente relacionado con el arbitraje que se evidencia en el sistema.

Para ilustrar lo anterior, se expone el ejemplo de un trabajador que inicia su vida laboral a los 25 años y se pensiona a los 62, cotiza durante 1.300 semanas sobre 5 salarios mínimos, con una tasa de cotización de 16%, una tasa de inflación del 3% y una tasa de interés real del 4%. En el RPM dicho trabajador logra ahorrar aproximadamente \$255 millones de pesos. Lo cual se traduce en una pensión cercana a los \$2 millones de pesos durante un período de 936 semanas, para lo cual el Estado debe otorgarle un subsidio de 182 millones (47,1%). Mientras que en el RAIS, bajo las mismas condiciones, dicho trabajador lograría ahorrar \$199,2 millones, lo cual le otorgaría una pensión por valor de \$835 mil pesos.

El tercer tipo de inequidad está relacionado con la población afiliada que no logran pensionarse. Un trabajador que no logra pensionarse en el RAIS tiene derecho a una devolución de saldos en la cual se reconocen los intereses causados. En contraste, un trabajador que no logra pensionarse en el RPM tiene derecho a una indemnización sustitutiva, en la cual los recursos a reintegrar son ajustados únicamente por inflación sin reconocer los intereses causados.

Como ejemplo de lo anterior se tiene el caso de un trabajador que no logra pensionarse tras haber cotizado durante 962 semanas sobre la base de un salario mínimo con una fidelidad promedio del 50% (es decir, 6 meses al año). En el RAIS dicho trabajador recibiría una devolución de \$33,4 millones de pesos, equivalente al monto de su ahorro más los intereses causados. Por el contrario, si el mismo trabajador pertenece al RPM, el monto que recibe por la indemnización sustitutiva es de \$16,7 millones (en principio debería recibir \$33,7 millones). Más específicamente, el valor de las indemnizaciones sustitutivas, otorgadas durante 2013, fue de \$294.882 millones, para un total de 79.026 personas. Es decir, que el valor promedio no superó los \$3.7 millones, resultado similar a años anteriores (ver Cuadro 17).

**Cuadro 17. Evolución del valor de reconocimientos de prestaciones del RPM (en millones)**

| Trámites                       | 2005   | 2007    | 2009    | 2011    | 2012    | 2013    |
|--------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Valor total de Indemnizaciones | 68.022 | 100.020 | 121.851 | 157.217 | 102.698 | 294.882 |
| Valor Per Cápita               | 2,66   | 2,78    | 3,23    | 3,5     | 3,8     | 3,7     |

Fuente: Colpensiones.

En cuarto lugar, bajo el principio de equidad, los beneficios deben ser iguales cuando los esfuerzos son iguales. No obstante, en el SGP entre mayor sea el valor de la pensión mayor es el valor del subsidio que el Estado debe otorgar (ver Gráfico 4). Según Núñez (2009), mientras el 20% más pobre de la población recibe el 26,8% del total de los subsidios de educación, el 32,7% de los subsidios en salud, el 32,4% en primera infancia, éste recibe solamente el 0,1% de los subsidios en pensiones. Por el contrario, el 20% más rico de la población recibe tan sólo el 11,8% de los subsidios de educación, 5,3% de los subsidios en salud y el 3,1% en primera infancia. No obstante, recibe el 86,3% de los subsidios de pensiones.

### 3.1.3. Sostenibilidad

Las reformas al sistema permitieron disminuir el desequilibrio fiscal y el marcado aumento de la deuda pública experimentado a partir de la segunda década de los 90. En especial, los ajustes hechos durante la última década lograron reducir el déficit del gobierno nacional central (GNC) de 4,6 a 2,4% del PIB entre el 2000 y el 2013 (ver Gráfico 3).

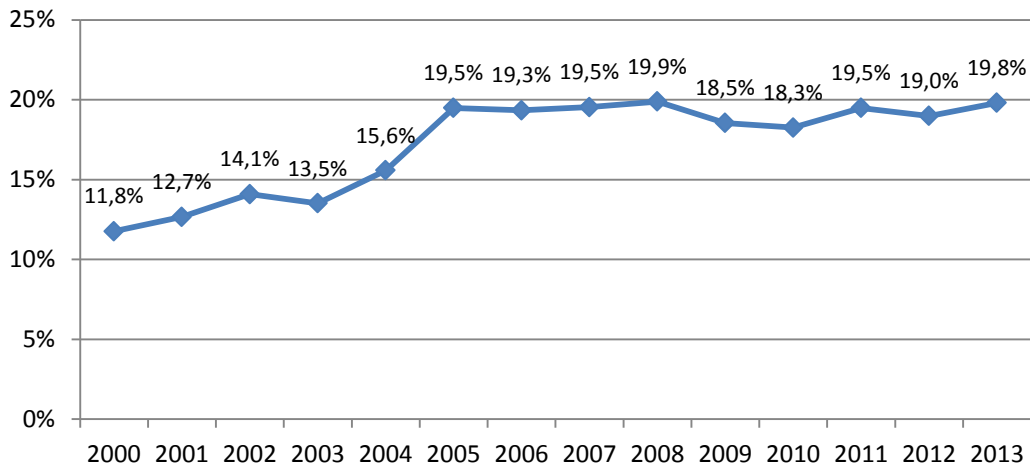
No obstante lo anterior, desde el 2000 las transferencias al sistema de pensiones hechas por el GNC crecieron del 11,8% del gasto total hasta ser casi una cuarta parte en 2013. Para dicho año el gasto en pensiones del GNC ascendió a \$26 billones de pesos (3,8% del PIB) y es el segundo gasto más grande del GNC, después de las transferencias regionales (Sistema General de Participaciones) (ver Gráfico 9). Dicho rubro está explicado por el desfinanciamiento del RPM, que en el caso de Colpensiones, durante el 2013 obtuvo ingresos por \$9.2 billones provenientes del recaudo de los aportes de sus afiliados, mientras que el valor de la nómina de entidad para ese mismo año fue de \$17.6 billones, por lo que el GNC debió compensar dicha diferencia con \$9.8 billones, sólo para esta entidad. Aunado a lo anterior, en 2013 el gasto pensional del GNC fue incluso superior al recaudo por concepto de IVA. Este último estuvo \$3 billones por debajo de las transferencias en materia de pensiones<sup>92</sup>.

Adicionalmente, el valor presente del pasivo pensional, calculado por el Modelo DNPensión, asciende a 140% del PIB para 2050. Dicha deuda, es a su vez inequitativa, porque a pesar de estar financiada con los impuestos pagados por todos los ciudadanos, cubre únicamente alrededor del 33% de la población objetivo.

---

<sup>92</sup> Cifras provenientes de la DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfico 9. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto del GNC. 2000-2013**



Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El sistema pensional se enfrenta a varios riesgos que afectan su sostenibilidad. Por un lado, se encuentra la composición demográfica, ya que el componente de prestaciones definidas del sistema no tiene en cuenta la evolución de las variables demográficas. La expedición de las tablas de vida de la Superintendencia Financiera en 2009 dejó por sentado que la expectativa de vida para las personas en edad de pensionarse (esto es 57 años para las mujeres y 62 hombres) aumentó a 86,7 años para las mujeres y a 83,3 para los hombres, mientras que a comienzos de los noventa, la expectativa de vida a la edad de pensión era de 77 y 80 años, respectivamente. Este aumento en los años de disfrute implica mayores recursos para financiar los pagos pensionales; carga que debe ser transferida a las nuevas generaciones a través de mayores cotizaciones y/o impuestos.

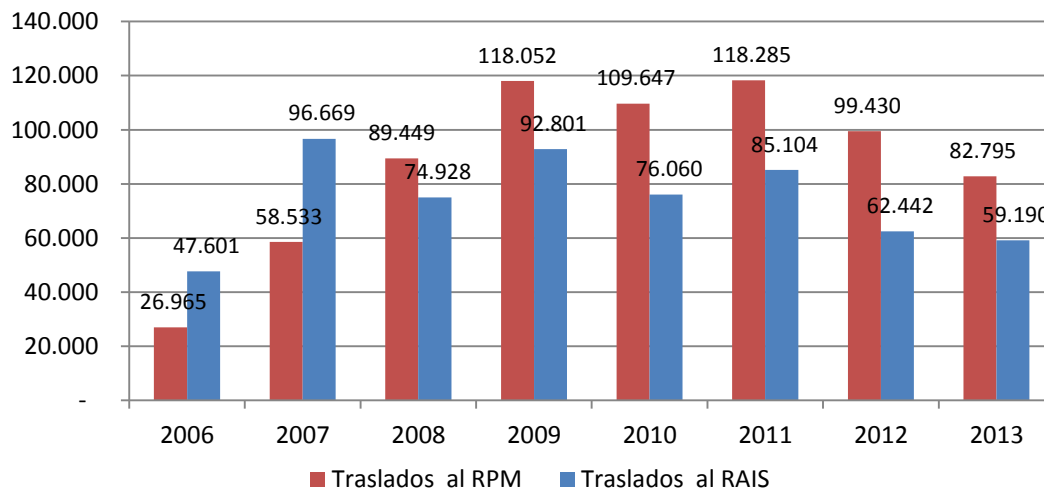
Por otro lado, los traslados masivos del Régimen de Prima Media al Régimen de Ahorro Individual a finales del siglo pasado cuando se creó este último, significaron la pérdida de ingresos para financiar las pensiones del RPM. Adicionalmente, la existencia de un régimen de transición largo y la permanencia de ciertos regímenes especiales, hicieron que el efecto en la reducción de los subsidios del sistema, gracias a las diferentes reformas, no tuviera el impacto esperado.

Finalmente, variables como el comportamiento de los rendimientos en el RAIS, han hecho más atractivo el RPM, donde el valor de la pensión depende del salario de los últimos 10 años. Lo anterior se ha visto reflejado en traslados al RPM por encima de los traslados al RAIS en los últimos cinco años. En 2011 se trasladaron 118.285 personas al RPM, el mayor número de afiliados nuevos

del RPM procedentes del RAIS desde 2006, cifra que, a pesar de ir disminuyendo, ha ido acompañada por una caída en los traslados del RPM al RAIS (ver Gráfico 10).

Esta situación representa un problema para la sostenibilidad del sistema, ya que en su mayoría son personas a las que les faltan 10 años para cumplir la edad de pensión (edad máxima para trasladarse de un régimen a otro) y por lo tanto, sus aportes al régimen no son significativos frente a los egresos que deberá efectuar la entidad en el corto plazo (Santa María et al., 2011).

**Gráfico 10. Traslados entre regímenes**



Fuente: Colpensiones – Superintendencia Financiera.

Finalmente, como lo muestra Farné (2005), las reformas han sido principalmente fiscalistas, es decir, se han enfocado en el déficit fiscal asociado a las pensiones. En efecto, aunque el pago de las pensiones a cargo de la Nación ha generado un costo fiscal creciente desde 1994, especialmente debido al régimen de transición de la Ley 100 de 1993, de acuerdo a los cálculos del modelo DNPensión, dicho costo va a decrecer en el futuro, gracias a las reformas implementadas como se mencionó previamente. Aunado a lo anterior, es de resaltar que actualmente la mayor parte de los recursos para financiar el Régimen de Prima Media provienen del PGN.

Sumado a lo anterior, al hacer una comparación internacional, se encuentra que a pesar de los niveles de gasto en pensiones de Colombia, los niveles de cobertura están muy por debajo de los demás países de la región (ver Cuadro 18). En la misma línea se observa que las reglas de negocio, tales como la edad de jubilación y el número de semanas cotizadas de los demás países son superiores a las de Colombia.

**Cuadro 18. Comparación sistemas pensionales internacionales**

| País      | Tipo de Régimen    | Edad                                     | Condiciones (semanas)     | Cobertura % | Aportantes /ocupados % | Pensión Mínima (US\$ mensual) | Pensión máxima (US\$ mensual)  | Tasa de reemplazo %       | Tasa de cotización %  |
|-----------|--------------------|--|---------------------------|-------------|------------------------|-------------------------------|--|---------------------------|---|
| Argentina | Prima media        | H: 65 M:60                               | 1560                      | 90.4        | 51.1                   | 308                           | 2,261  | H:66.8-96.3<br>M: 56-81.4 | Trabajador: 11<br>Empleador: 17<br>Total: 28  |
| Brasil    | Prima media        | H: 65 M:60<br>Cualquier edad             | 780<br>H: 1820 M:<br>1560 | 86.3        | 55.9                   | 274                           | 1,856  | 70-100                    | Trabajador: 8-<br>11 <sup>3</sup><br>Empleador: 20<br>Total: 28-31<br>Independientes:<br>20 |
| Chile     | Ahorro individual* | H=65 M=60                                | 1040                      | 57.2        | 82.9                   | 151                           | Depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados   | H: 46-86<br>M: 32-80      | Trabajador: 10<br>Empleador: 1.49<br>Total: 12.49 <sup>4</sup><br>Independientes: 13        |
| Colombia  | Ambos              | Hoy: H: 60<br>M:55<br>2014: H:62<br>M:57 | Hoy: 1250<br>2015: 1300   | 32.8        | 32.4                   | 331                           | RPM: 80% del ingreso base de liquidación o 25 SMMLV ( 8,291)<br>RAIS: depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados | 53-100                    | Trabajador: 4-6<br>Empleador: 12<br>Total: 16<br>Independientes: 16                         |
| Uruguay   | Ambos              | H=M:60                                   | 1560                      | 85.7        | 70.7                   | US\$111                       | RPM: 2,475<br>RAIS: depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados   | 45                        | Trabajador: 15<br>Empleador: 7.5<br>Total: 22.5<br>Independientes: 15                       |



#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Este informe reporta, en su segundo capítulo, las acciones desarrolladas por Colpensiones frente a las falencias del ISS y frente a los problemas encontrados a lo largo de la transición. En el tercer capítulo presenta un diagnóstico del sistema pensional colombiano, sugiriendo la necesidad de una reforma del sistema con un objetivo claro de aumentar la cobertura y eliminar las inequidades sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera en el largo plazo.

De estos dos capítulos se derivan tres recomendaciones específicas para evitar que en el futuro se repita la misma situación sufrida en el ISS de masiva violación iusfundamental (fj. 3, Auto 113 de 2014).

En primer lugar, luego de un año y 8 meses de operación, Colpensiones cuenta ya con lecciones aprendidas que le permiten identificar la necesidad de re-estructurar la entidad con el fin de evitar que en unos pocos años se vuelva a generar una repesa en los trámites de los ciudadanos. En segundo lugar, en el muy corto plazo, y tal y como se solicitó a la H Corte en el IP11, para lograr la completa estabilidad de la entidad, un esquema de protección adicional permitiría a la entidad estabilizarse. Por ejemplo, el número de tutelas con respuesta parcial, sobre las cuales no se ha recibido respuesta por parte de los jueces, o el número de sentencias que necesitan estudio de seguridad y que en muchos casos se resuelven a través de tutelas, lo que puede disparar la litigiosidad y llevar a la entidad a replantear su operación frente a la judicialización y no frente a una estabilización de manera ordenada para terminar de poner al día el régimen de prima media. En ese mismo orden de ideas, tal protección permitiría que los asuntos, no relacionados con el mínimo vital, que Colpensiones tiene con algunos meses de retraso debido a la atención de la repesa inesperada del ISS, y pertenecientes a propia operación (recursos y reliquidaciones), no sean la fuente de nuevas tutelas en contra de la entidad, asunto este que propondría un nuevo escenario donde la judicialización sea la directora de la operación de la entidad.

En este asunto de la nueva protección y que es un tema transversal, es que también es necesaria en la medida en que el diseño de planta de personal inicial, tal y como se mostró arriba, no ha sido suficiente para resolver la herencia incierta del ISS sumada a la operación diaria de la entidad. Si en el muy corto plazo no se cuenta con un período para estabilizar el personal, y es necesario regresar a la planta original, la entidad puede verse abocada a una nueva repesa en la resolución de sus solicitudes propias. Así entonces, paralelamente es necesario que la entidad diseñe una re-estructuración para adecuarse a la nueva situación de radicación de peticiones de prestaciones pensionales, que, tal y como se muestra, es diferente a la inicialmente estimada con base en datos del ISS.

Finalmente, en tercer lugar, el diagnóstico del sistema pensional del capítulo 3 sugiere la necesidad de plantear modificaciones al sistema pensional enfocadas en la cobertura, lo que implicaría que si se implementa, la entidad debe paralelamente pensar en una reestructuración para evitar la repetición de una situación de atraso en la respuesta a los derechos de los ciudadanos si se logra mayor cobertura, tanto en pensionados como en cotizantes.

## Referencias

Acosta, O. L y L. F Gamboa (2005). Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia. Borradores de investigación No. 69. Universidad del Rosario.

Bustamante, J. P (2006). Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia. Archivos de Economía Documento 312. Departamento Nacional de Planeación.

Colpensiones (2011). Enfoque conceptual y estratégico de la reforma de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

Echeverry, J.C; Escobar, A.; Merchán, C.; Piraquive, G. y M. Santa María (2001). Archivos de Economía Documento 156. Departamento Nacional de Planeación.

Farné, S. (2005). De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo No. 1 de 2005. Una reforma pensional inconclusa. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No. 8. Universidad Externado de Colombia.

Guataquí, J.C.; Rodríguez-Acosta, M. y A.F. García-Suaza (2009). Ahorro para el retiro en Colombia: patrones y determinantes. Serie Documentos de Trabajo no. 72. Universidad del Rosario.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013.

Ministerio de la Protección Social (2009). Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones: Estudio técnico estructura y planta de personal ajustado. Grupo de la protección social.

Montenegro, S., Jiménez, L. F., Ramírez, S., Nieto, A. y C.A. Hurtado (2013 – 2). Distribución de ingresos en el sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilización. Documentos CEDE No. 32. Universidad de los Andes.

Montenegro, S., Jiménez, L. F. y C.A. Hurtado (2013). Los subsidios pensionales en el régimen de reparto colombiano: reformas paramétricas para focalizar correctamente el gasto social del Estado. Documentos CEDE No. 33. Universidad de los Andes.

Núñez, J. (2009). Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia. Archivos de Economía Documento 359. Departamento Nacional de Planeación.

Núñez, J. y L. Cuesta (2006). Propuesta para el diseño de un sistema de protección social para Colombia. Documento CEDE 2006-25. Universidad de los Andes.

Santa María, M. y G. Piraquive (2013). Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia. Archivos de Economía Documento 398. Departamento Nacional de Planeación.

Santa María, M.; Steiner, R; Botero, J. H.; Martínez, M. y N. Millán. (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. Fedesarrollo.

Universidad de los Andes (2011). Asesoría técnica especializada, tercer ciclo. “Evaluación del modelo tecnológico utilizado actualmente por el ISS y CAPRECOM”, “Configuración de la arquitectura empresarial”, “Diseño del plan estratégico de TIC’S” y “Plan implementación integral”.

## Anexos

A continuación se presenta la lista de anexos contenidos en el documento. Debido al tamaño de los mismos, se adjuntan en el medio magnético en el cual también se encuentra este informe.

**Anexo 1. Convenio interadministrativo suscrito entre el Instituto de Seguros Sociales – ISS y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones**

**Anexo 2. Informe del Revisor Fiscal a los miembros de la Junta Directiva de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones**

**Anexo 3. Protocolo general de entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones**

**Anexo 4. Estados financieros a septiembre de 2012 entregados por el ISS**

**Anexo 5. Convenio interadministrativo 001 de 2012 celebrado entre el Instituto de Seguro Social- ISS, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones y el Archivo General de la Nación**

**Anexo 6. Lista general de trámites objeto de entrega**

**Anexo 7. Inventario de trámites y ANS entre pares**

**Anexo 8. Acuerdo 006 de 2011 – Archivo General de la Nación**

**Anexo 9. Actas jurídicas ISS – Colpensiones**

**Anexo 10. Acta de entrega procesos judiciales**

**Anexo 11. Observaciones a las bases de Excel “Certificación de procesos desembargo”**

**Anexo 12. Respuesta del ISS sobre registros de embargo que ha encontrado**

**Anexo 13. Informe de gestión Seguro Social a diciembre de 2011**