

OFICINA NACIONAL DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO**Expediente N°. IP-088292****Auto No. AUT-251353 de 17/05/2016****“Por medio del cual se ordena archivo y terminación dentro del expediente”****ANTECEDENTES**

Con fundamento en lo estipulado en el Artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual establece que: *“(...) Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél (...)”*, los jueces de tutela que han conocido de acciones constitucionales en contra de COLPENSIONES han ordenado la apertura de actuación disciplinaria, como ocurre con el trámite de la acción tutela relacionado dentro del radicado Bizagi No. 2013_4947005 de fecha 19/07/2013, por lo que este Despacho debe resolver sobre el particular.

De conformidad con la validación realizada dentro de la actuación disciplinaria sujeta a estudio, el Despacho mediante auto **AUT-150430** del **19/02/2016** ordenó la apertura de indagación preliminar en averiguación de responsables, con el fin de individualizar e identificar a los autores de la presunta falta, verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad

CONSIDERACIONES

Surtida la etapa de indagación preliminar, de conformidad con los fines establecidos en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, corresponde a este Despacho decidir si es procedente proferir una decisión de apertura de investigación disciplinaria o en su lugar ordenar el archivo de la actuación adelantada.

Acorde a lo consagrado en el artículo 152 del Código Disciplinario Único, la investigación disciplinaria procede cuando del material probatorio recaudado en la etapa de indagación preliminar, se logra verificar la ocurrencia de la conducta indagada puesta en conocimiento de la autoridad disciplinaria, así mismo se determina si esta conducta es o no constitutiva de falta disciplinaria y se identifica el posible autor o autores de la misma; por su parte, el artículo 73 ibídem señala que el archivo de la actuación disciplinaria procede cuando se encuentra plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse.

En ese sentido, procede el Despacho a pronunciarse frente a las pruebas recaudadas dentro del proceso, asignándole a cada una su valor probatorio pertinente, para lo cual, en aras de establecer el contexto de los hechos que dieron origen a la presente actuación, se realizará un recuento de la evolución de la nueva administradora del Régimen de Prima Media “COLPENSIONES” desde que inició operaciones hasta la fecha, con el fin de delimitar la responsabilidad de esta Entidad y la de sus funcionarios.

Conforme al artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, COLPENSIONES fue creada como Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto consiste en la Administración Estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y la Administración de los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS. Al respecto, es de anotar que con el inicio de operación de COLPENSIONES, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), entraba en proceso de liquidación, motivo por el cual los trámites relacionados con la administración del Régimen de Prima Media debían ser atendidos por COLPENSIONES.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe precisar que son dos las funciones que por ley corresponden a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, a saber:

1. Administrar el Régimen de Prima Media Con Prestación Definida.
2. Administrar los Beneficios Económicos Periódicos– BEPS de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1328 de 2009¹.

Es necesario indicar, que para cumplir con este doble cometido, fue necesario modificar la naturaleza jurídica de esta a través del Decreto 4121 de 2011, y de esta manera establecerla como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, señalando de manera específica la función de administrar, en forma separada de su patrimonio, el portafolio de inversiones, ahorros y pagos del sistema BEPS, así como los incentivos otorgados por el Gobierno Nacional para el fomento de esta clase de ahorro² y con ello generar rentabilidad social.

Así las cosas mediante la expedición de los Decretos 2011, 2012 y 2013 del año 2012 se reglamentó la entrada en operación de COLPENSIONES, se suprimió el Instituto de los Seguros Sociales y se ordenó su liquidación; por tanto, a partir del 28 de septiembre de 2012, fecha de publicación de los enunciados Decretos en el Diario Oficial, COLPENSIONES es la única entidad que administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

En razón a lo expuesto en líneas precedentes, mediante el Decreto 2011 del año 2012 se estableció, entre otras disposiciones, que corresponde a COLPENSIONES resolver las solicitudes de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el ISS no se hubiesen resuelto a su entrada en vigencia. Así mismo, el artículo 3 del Decreto 2013 de 2012 determinó lo siguiente: *“(...) el ISS conservaría su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones y celebrar los contratos necesarios para su liquidación(...)”* y que a la nueva administradora, esto es COLPENSIONES, le correspondería el cumplimiento de todas las sentencias anteriores y posteriores a la entrada en vigencia de los citados Decretos.

De igual forma, legalmente se dispuso que las sentencias judiciales que afecten a los fondos de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte o relacionados con la función de administración del régimen de prima media fueran cumplidas por COLPENSIONES.

Así las cosas, del análisis de las actas de entrega a COLPENSIONES suscritas por el ISS y el material probatorio obrante en la presente indagación preliminar, este Despacho evidenció un alto represamiento de trámites, el cual corresponde a las solicitudes realizadas ante el ISS y que a la fecha de la expedición del Decreto 2011 de 2012³ no habían sido objeto de pronunciamiento, ni de trámite alguno.

¹ Régimen De Protección al Consumidor Financiero

² Numeral 2º del artículo 5º del Decreto 4121 de 2011

³ septiembre 28 de 2012

En ese sentido, COLPENSIONES al entrar en operación, heredó del ISS en L., aproximadamente 751.500 trámites, los cuales se encontraban pendientes de atender, situación que conllevó a que esta Entidad no iniciara desde cero, sino por el contrario, empezara con un atraso en resolución de solicitudes significativo.

En los requerimientos entregados por el ISS en L., con una fácil deducción se advertían las numerosas acciones a tomar por los ciudadanos a los cuales no se les había resuelto su situación, evidenciándose una gran litigiosidad por parte de los usuarios, bien a través de procesos ordinarios, o de acciones de tutela que buscaban obtener en la mayoría de eventos el reconocimiento de la prestación económica.

La enunciada situación de represamiento, con corte al 15 de abril de 2013, fue la siguiente⁴:

NO. EN REPRESA	TRÁMITE Y COMENTARIOS DIVISADOS EN LAS PRUEBAS ALLEGADAS
216.000	Solicitudes de Reconocimiento de Prestaciones Pensionales (Pensión de vejez, invalidez, sobrevivientes, indemnización sustitutiva y auxilio funerario). Es de anotar que de estos expedientes fueron entregados por el ISS un total de 167.699.
30.000	Novedades de nómina. De estos expedientes fueron entregados por el ISS un total de 11.590.
259.500	Correcciones de historia laboral tradicional y correcciones de historia laboral Post – 95.
51.729	Bonos pensionales y otros, de los cuales 900 expedientes fueron entregados por el ISS.
10.215	Cumplimientos de sentencias. Los expedientes entregados por el ISS es de un total de 2.018
252.000	Derechos de petición. Todas estas solicitudes fueron entregados a COLPENSIONES y a abril de 2013 la mayoría ya habían sido atendidas.
131.371	Tutelas. Es importante recalcar dentro de este ítem, que ninguno de estos expedientes fueron entregados por el ISS, motivo por el cual a abril de 2013, COLPENSIONES no pudo darle trámite a este asunto.

En este punto, resulta importante precisar que cotejada la información entregada por parte del ISS en L. a COLPENSIONES, y el informe de seguimiento al plan de acción con corte del 31 de marzo de 2013, se evidenció que el volumen de requerimientos represados era mayor al inicialmente reportado por el ISS en L., es así que, cada acta posee las anotaciones por cada entidad, y se observa con frecuencia por parte de COLPENSIONES, un aumento significativo de los requerimientos que necesitaban una inmediata resolución. Es de anotar que dichas solicitudes, en su mayoría, tenían vencidos los términos legalmente establecidos.

⁴ Actas de entrega que hacen parte de la represa del ISS y Página 82 del informe de seguimiento al plan de acción con corte del 31 de marzo de 2013

De igual forma, en ellas se divisa, que el ISS en L., efectuó el traspaso de trámites a COLPENSIONES a partir de septiembre de 2012, el un aumento cuantitativo en los requerimientos entregados a esta entidad, por cuanto en principio COLPENSIONES empezó con una estructura más pequeña a la real, sin poder tener en cuenta la dimensión de trámites atrasados que poseía en ese momento, en virtud a la errada información por parte del ISS.

Por lo anterior, en el período de transición COLPENSIONES debía asumir, además de la represa del ISS, los trámites (solicitudes, reconocimientos, fallos de tutela, cumplimiento de sentencias, entre otros) que diariamente se radicaban a la entidad, pero conjuntamente el ISS dentro de esta etapa informó que se debían tramitar 131.371 tutelas las cuales se encontraban radicadas en el aplicativo GESTU, 10.215 sentencias judiciales para cumplimiento, y 64.241 procesos judiciales, de los cuales quedaban pendientes por aclarar 5.145.

La capacidad de atención de trámites de COLPENSIONES, se proyectó para atender oportunamente los trámites mensuales que se radicaran en la entidad. Adicionalmente, se estructuró un modelo de atención para atender el trámite de la represa del ISS. Sin embargo, la atención total de la represa no es inmediata y requiere la ejecución de diversas actividades prolongadas en el tiempo, pero además la represa que se pensó en principio no era la que realmente informó en un comienzo el ISS, motivo por el cual COLPENSIONES tuvo que aumentar personal con el fin de poder evacuar las solicitudes o requerimientos a nivel nacional.

Se observa que la realidad de los problemas estructurales de la administración del ISS ha desbordado estas provisiones generando dificultades administrativas estructurales para atender el volumen de trámites represados en el ISS y a su vez los trámites nuevos radicados a COLPENSIONES, que en su gran mayoría tendían a ser asuntos pendientes que venían del ISS, como se puede denotar en el siguiente cuadro, en donde se encuentran los nuevos trámites reportados a 15 de abril de 2013⁵:

No. EN REPRESA	TRÁMITE Y COMENTARIOS DIVISADOS EN LAS PRUEBAS ALLEGADAS
127.065	Solicitudes de Reconocimiento de Prestaciones Pensionales (Pensión de vejez, invalidez, sobrevivientes, indemnización sustitutiva y auxilio funerario).
76.940	Novedades de nómina.
13	Bonos pensionales y otros,
880	Cumplimientos de sentencias.
214.238	Derechos de petición.
76.051	Trámites de Tutelas.

De acuerdo a lo anterior, se vislumbra que la mayoría de estos trámites fueron radicados en los primeros meses de funcionamiento de COLPENSIONES, excediendo el límite de los trámites presupuestados al entrar en operación COLPENSIONES.

Así las cosas, el número de peticiones sin atender por el ISS al momento del traslado excedían los cálculos que razonablemente había realizado la entidad. En efecto, se había calculado que las

⁵ Página 83 del informe de seguimiento al plan de acción con corte del 31 de marzo de 2013

peticiones acumuladas serían menos en el promedio mensual, pero estas excedieron originando un desborde a la capacidad mensual prevista por COLPENSIONES para evacuar esas peticiones atrasadas.

Ahora bien, adicionalmente a la asunción del alto volumen, consecuencia del represamiento del ISS, se debe tener en cuenta que las peticiones interpuestas directamente contra COLPENSIONES se seguían radicando, motivo por el cual la atención de solicitudes se daba en dos frentes: por un lado, la evacuación del represamiento heredado del ISS, y por otro, el trámite de los documentos presentados ante la Entidad naciente.

Se encuentra que de la totalidad de trámites relacionados con acciones de tutela recibidas durante los primeros meses de funcionamiento de COLPENSIONES, el 100% correspondían a situaciones que debieron ser resueltas por el ISS. Así mismo, se evidenció que en los meses de enero y febrero 2013 aumentó considerablemente el número de trámites de tutela interpuestos contra COLPENSIONES, situación que trató de afrontarse, sin embargo, como ya se ha mencionado en líneas precedentes, la planta de personal, aún con esfuerzos desbordados y en un ejercicio diligente y eficiente de sus labores, se estaba imposibilitaba para dar cumplimiento a la totalidad de los fallos de tutela.

Aunado a lo anterior, el ISS siguió entregando a COLPENSIONES trámites pendientes, los cuales debían estar bajo responsabilidad de la Entidad desde el 2012, es así, que se observa que para el mes de agosto y octubre de 2013 se llevaba un total aproximado de 280 actas, sin tener en cuenta las de tecnología, que suman aproximadamente unas 20⁶, y que para dicha fecha el ISS no había culminado la totalidad del traspaso. Al respecto, resulta necesario precisar que a la fecha algunos expedientes no han sido entregados a COLPENSIONES, no obstante las tutelas que provenían o se le imputaban al ISS fueron en su gran mayoría resueltas.

En consecuencia, es pertinente mencionar que a 31 de agosto de 2013, el ISS EN LIQUIDACIÓN entregó a COLPENSIONES aproximadamente 31.000 expedientes para trámite con solicitud de reconocimiento de prestación económica, es decir, que del inventario inicial entregado al 1 de octubre de 2012, se aumentó considerablemente, desbordando la capacidad operativa de la entidad.

A pesar de los rebosados esfuerzos, las circunstancias actuales de COLPENSIONES, en atención a los argumentos expuestos en líneas anteriores, claramente revelan problemas estructurales que exceden la diligencia, el deber objetivo de cuidado y la eficiencia en el ejercicio de la labor encomendada por parte de los funcionarios de la entidad.

En este punto, es pertinente aclarar que aunque parte de las sanciones impuestas por desacato por parte de los Jueces de la República versan sobre omisiones del ISS, la responsabilidad fue imputada a COLPENSIONES, lo cual es evidentemente contrario al principio de responsabilidad individual, ya que los directivos de COLPENSIONES sancionados por desacato son ajenos a las acciones y omisiones que las motivaron.

Es importante recalcar que del análisis de los incidentes de desacato, se evidencia que estos son decididos sin tener en cuenta el contexto que ha estudiado en la presente decisión, el cual, en resumen, supuso que la administración del régimen de prima media presentará problemas estructurales profundos cuya raíz deviene de varias décadas atrás y en últimas requiere de soluciones complejas de corto, mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado optó por la creación de COLPENSIONES, con la consecuente adopción de medidas tendientes a una transición de un administrador a otro sin la generación de

⁶ Actas de entrega por parte del ISS

mayores traumatismos para el usuario. Dentro de estas medidas se incluyeron acciones que, por ejemplo, buscaban en un tiempo razonable superar las peticiones y tutelas acumuladas en ISS para permitir que toda la capacidad institucional de COLPENSIONES se concentrara en atender las nuevas solicitudes de los pensionados de manera oportuna y eficiente, sin embargo, como se ha indicado en líneas precedentes, las circunstancias coyunturales no lo permitieron.

Una vez delimitado el contexto que dio origen a los hechos objeto de la presente actuación disciplinaria, este Despacho procederá al análisis de los demás elementos probatorios obrantes en el expediente:

En relación al Plan de Acción de COLPENSIONES del año 2013⁷, en donde su elaboración en su metodología se denominó “Planeación y Programación Presupuestal”. *“Dicha metodología tenía como objetivo formular el plan de acción, los proyectos y el presupuesto para el año 2013 de forma integral articulando los instrumentos de planeación de la empresa, garantizando la alineación de los proyectos o iniciativas de las diferentes áreas con el direccionamiento estratégico, la asignación racional del gasto y la programación efectiva del presupuesto.*

Es necesario recalcar que el Plan de Acción constituye un instrumento de programación y control de la ejecución anual de los proyectos e iniciativas que deben llevar a cabo las dependencias para dar cumplimiento a las estrategias y los objetivos del plan estratégico de la empresa.

Un aspecto importante al momento de formular el Plan de Acción 2013, fue “la inclusión de las cinco políticas de desarrollo administrativo que señala el Decreto No. 2482 de 2012 “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión” y que se hizo a partir de la formulación inicial que las áreas habían realizado para el plan de desarrollo sectorial 2013”.

La Ley 1474 de 2011 establece en su artículo 74 lo siguiente: *“A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión”.*

La participación activa de los servidores públicos de la empresa y su compromiso con el direccionamiento estratégico, permitieron la elaboración del Plan de Acción del año 2013 en aras de la consolidación de COLPENSIONES como la nueva entidad líder en la administración del Régimen de Prima Media y Beneficios Económicos Periódicos en el país.

En ese orden de ideas, como objetivos y supuestos del Plan de acción, se establecieron entre otros, los siguientes:

- Continuar con el seguimiento a la ejecución de los proyectos que continúan en desarrollo en el Plan de Implementación Integral Ampliado para Régimen de Prima media.
- Continuar con la implementación de los procesos automatizados de la empresa para mejorar tiempos de respuesta y control de la gestión.

⁷ Plan de Acción de COLPENSIONES del año 2013 página 5.

Igualmente se presentó dentro de un cuadro de medición de procesos, el plan de acción de las diferentes dependencias de la entidad, entre estas, observamos con especificidad y con relación al tema tratado, los objetivos generales del proyecto o iniciativa de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones en donde se encuentran vinculadas la Gerencia de Reconocimiento y la de Doctrina Jurídica, encontrando la (i) *“Evaluación integral del aplicativo de nómina de pensionados para determinar su permanencia igual, mejoramiento o cambio total, (ii) la recepción y la garantía del funcionamiento del proceso de nómina de pensionados actualmente en funcionamiento en el ISS e iniciar actividades para optimización y control automático de procesos que requieren intervención manual o de correr procesos automáticos separados que completan la generación de la nómina y (iii) la Aplicación oportuna y automatizada de las novedades en el sistema de información de la Nómina de Pensionados de COLPENSIONES”*.

Dentro de la Vicepresidencia Jurídica se desglosa la Gerencia de Defensa Judicial y la de Doctrina y se contempla como uno de los objetivos, adoptar un Sistema de socialización respecto de la unificación de las reglas del negocio establecidas para la administración del Régimen de Prima Media y Beps.

Igualmente encontramos que entre los objetivos generales del proyecto o iniciativa de la Oficina de ingeniería de Procesos, se encuentra el de *Automatizar los principales procesos del negocio, soportados en una plataforma tecnológica orientados a la gestión de procesos de negocio BPM*.

Con el fin de cumplir los objetivos propuestos por la Entidad en el Plan de acción, se programó un plan de seguimiento que sería efectuado con una periodicidad trimestral, y la metodología utilizada inició con la recolección de información en las diferentes áreas y el acompañamiento de la Vicepresidencia de Planeación y Riesgos para identificar los siguientes aspectos:

- Definición del porcentaje de avance real y esperado de las actividades
- Descripción cualitativa del grado de cumplimiento de las actividades
- Resultado de los indicadores formulados
- Dificultades para el cumplimiento de las metas
- Acciones correctivas que permitan garantizar el cumplimiento de la meta
- Observaciones generales de las áreas que conlleven a ajustes en la formulación ⁸

En ese sentido, el Despacho procedió al recaudo de la información necesaria para retroalimentar los avances de seguimiento con corte al 31 de marzo de 2013. Al respecto se logró determinar el grado de cumplimiento de las diferentes dependencias y las dificultades encontradas en el momento de ejecución del plan. Así mismo, el documento contiene un capítulo en el que se analiza el atraso estructural del Régimen de Prima Media y a su vez se realizan propuestas orientadas a resolver las causas del represamiento identificadas en la operación.

Teniendo en cuenta que COLPENSIONES es una entidad muy joven, que tuvo que enfrentar las grandes fallas del Régimen de Prima Media y de la represa estructural ISS, fue necesaria la implementación de diferentes proyectos e iniciativas en el plan de acción, la mayoría de un corto a mediano plazo, tendientes a garantizar la efectividad del derecho a la seguridad social integral y en consecuencia la solvencia económica de los ciudadanos que han alcanzado la baja productividad laboral, obteniendo como resultado un cumplimiento en su mayoría del 80% al 100% de los objetivos planteados para el primer trimestre de 2013, tal y como lo podemos divisar en la siguiente gráfica⁹:

⁸ Informe de seguimiento al Plan de Acción del año 2013, con fecha de corte 31 de marzo de 2013

⁹ Página 7 del Informe de seguimiento al Plan de Acción del año 2013 con corte al 31 de marzo de 2013

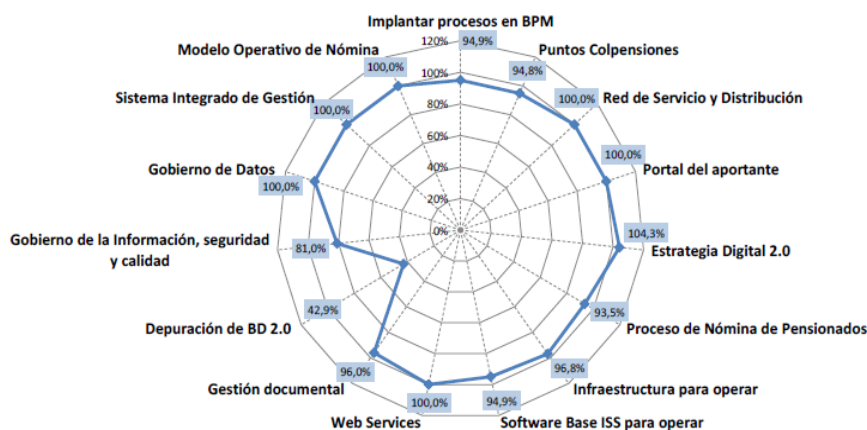


Ilustración 1 Porcentaje de cumplimiento de los Proyectos

En el primer trimestre de 2013, los avances mas representativos se presentaron para los procesos de Bonos pensionales por cobrar, Traslado de régimen Subsidiado, Traslado Entidad Diferente-régimen Especial, Traslado Colombianos en el exterior y Cuotas partes pensionales por pagar.

El indicador arrojó un resultado del 100% que corresponde a que todos los procesos misionales requeridos para iniciar la operación de COLPENSIONES fueron entregados y certificados por los usuarios. Es necesario señalar que dichos procesos se encuentran en mejoramiento continuo¹⁰.

En relación al seguimiento del objetivo de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones en donde se observa un grado de cumplimiento de las actividades: 87% avance real / 93% avance esperado = 93,5%.

La Vicepresidencia Jurídica en el objetivo descrito con anterioridad tuvo un Grado de Cumplimiento de las actividades: 25% avance real / 25% avance esperado, para un grado de cumplimiento del 100%, en donde se emitieron 17 conceptos y se publicaron 10 boletines debidamente socializados a través de pagina web en los siguientes temas: 1. Indemnización sustitutiva, 2. recursos trasladados por fondos privados, 3. gobierno en línea, 4. Aplicación Acto legislativo 01 de 2005, 5. Error en IBC trabajadores independientes, 6. Regímenes especiales empleados de entidades territoriales, 7. Pensión especial hijo inválido, 8. Continuidad de cotización, 9. compatibilidad y compartibilidad de la pensión, 10. Aportes Decreto 2527 de 2000, 11. Bonos pensionales, 12. Aplicación sentencia unificación factores salariales, 13. Reg. Trabajadores Finagro, 14. Inclusión en nómina pensionada de CAJANAL, 15. Aportes trabajador independiente, 16. Error IBC trabajadores dependientes, 17. Aspectos varios Sistema General de Pensiones.

Igualmente, existen algunas dependencias que aunque no se relacionan directamente con el atraso estructural con el que venía el ISS, es decir con los requerimientos solicitados, poseen un vínculo estrecho para el grado de cumplimiento de la falla resaltada, ejemplo de ello es en primer lugar, la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología, que dentro de sus objetivos, contemplaba entre otros, la recuperación de información del mayor número de medios magnéticos (cintas) entregadas por el ISS, y en el seguimiento se encontró la entrega de archivos y 678 cintas de información históricas del ISS, así como se inició el proceso de análisis de los archivos entregados por el ISS para determinar el proceso de recuperación de esta información; sin embargo no se ejecutaron las siguientes actividades dado que no se efectuó acuerdo con el ISS en liquidación para realizar la lectura de las cintas de carrete

¹⁰ Página 8 del Informe del Plan de acción de corte de marzo de 2013.

abierto: alistamiento de la infraestructura para el almacenamiento de la información recuperada de las cintas, implementación del mecanismo para convertir la información recuperada a una estructura de base de datos y lectura de Cintas de Carrete Abierto.

Adicionalmente se esperaba que el ISS en Liquidación, a través de un proceso de muestreo, identificara la información contenida en las cintas de tipo Data Cartridges, pero este proceso no fue posible dado que el ISS en liquidación no cuenta con la infraestructura activa para realizar el proceso, motivo por el cual la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones no puede completar procesos, como reconocimientos o requerimientos¹¹.

Así las cosas, frente la configuración de desacatos e incumplimientos de fallos de tutela, se debe tener en cuenta que aunque COLPENSIONES, a partir de su entrada en operación, es la única entidad encargada de administrar el Régimen de Prima Media, la responsabilidad sobre los hechos que dan origen a la presente actuación deriva del represamiento heredado del ISS, el cual dadas las condiciones de entrega a esta Entidad, configuró una situación que encuadra dentro de los presupuestos de fuerza mayor, en atención a diferentes factores como lo son las entregas tardías y deficientes de información por parte del ISS, entregas adicionales a las inicialmente reportadas, generando una justificación para la afectación del deber funcional.

Ampliando lo relacionado a la configuración de la fuerza mayor, es pertinente enunciar la definición que al respecto realiza la doctrina disciplinaria¹²:

*“(...) debe advertirse que no se puede confundir la fuerza mayor o caso fortuito, con la negligencia o la incompetencia, puesto que sólo se puede considerar fuerza mayor o caso fortuito a **aquellos hechos a los que no es posible resistirse** o que escapan a las posibilidades efectivas de previsión de quien alega el evento eximente.*

(...)

Tal forma de ver las cosas pone de manifiesto, por una parte, que la aplicación de estas causales supone la ausencia de elementos que configuren un comportamiento doloso, o cuando menos culposo, a cargo del sujeto disciplinable y, por otra, que no es posible proferir un juicio de reproche por aquellos hechos que solamente pueden ser atribuidos a una causa extraña y ajena al comportamiento de la persona, de la cual no es posible resistirse o que escapa a las posibilidades efectivas de previsión.

(...)”¹³

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que los desacatos e incumplimientos a fallos de tutela derivan de una situación que se tornó irresistible en la medida en que el ISS además de entregar un gran cúmulo de solicitudes sin trámite, desbordó la capacidad proyectada de la entidad naciente en razón al envío de documentos que no fueron previamente relacionados para el inicio de la liquidación.

En segundo lugar, otra dependencia que también se relaciona con el tema a tratar, es la Vicepresidencia de Planeación y Riesgos, toda vez que uno de los principales riesgos a mitigar, y en consecuencia una de las metas principales que tiene COLPENSIONES, es la superación del atraso estructural. Al respecto, en el informe del plan de acción, respecto a la revisión de los controles que

¹¹ Pagina 63 del informe de seguimiento de plan de acción con fecha del 31 de marzo de 2013

¹² ORDOÑEZ, A. Justicia disciplinaria, *De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud*. Procuraduría General de la Nación. IEMP Ediciones. 2009

¹³ Negrilla del Despacho.

se establecieron en los mapas de riesgos de los procesos se evidenció como Grado de Cumplimiento de las actividades el siguiente: 9% avance real / 25% avance esperado = 36%.

Dicho avance consistió en la revisión de 4 mapas de riesgo de los 11 programados que se priorizaron de acuerdo con los eventos de riesgo materializados, así como los controles establecidos. El atraso en la ejecución de las actividades de la iniciativa se debe a que la actividad de riesgo operativo se concentró en la gestión de los eventos registrados, teniendo en cuenta la etapa de estabilización y priorizando los procesos misionales afectados.

La acción correctiva para superar el atraso actual es que la meta establecida para el cierre del mes de junio es del 50% de los mapas revisados que equivalen a 22¹⁴.

Así mismo, en el mencionado informe¹⁵, se estudió el plan de acción ajustado para corregir el atraso estructural del régimen de prima media, teniendo como objetivos principales, los siguientes: (i) Responder de fondo y organizadamente las solicitudes de los ciudadanos presentadas ante el ISS hasta el 28 de septiembre de 2012, y, (ii) Atender las solicitudes presentadas ante COLPENSIONES por los ciudadanos hasta el mes de octubre en los plazos establecidos por la ley y a partir de noviembre en el mismo mes de presentación¹⁶.

Como estrategias asociadas a los referidos objetivos, se contempló para la gestión de trámites, tanto los represados presentados ante el ISS como los nuevos radicados ante COLPENSIONES, la evacuación por prioridades, teniendo en cuenta que el desborde ocasionado por la variación y aumento del inventario de trámites represados en el ISS y el atraso en el cronograma de entrega de la información soporte de los trámites, exigen una gestión organizada. En consecuencia, COLPENSIONES y la Corte Constitucional establecieron para la gestión de trámites de represa y de nuevos trámites un orden de prioridad de resolución atendiendo al mínimo vital de los requerimientos.

Si bien es cierto que COLPENSIONES en su entrada en operación se planteó como objetivo principal, garantizar una atención eficiente y oportuna a las solicitudes de los ciudadanos, dicho plan no fue posible ejecutar en su totalidad, debido a que en el inicio se presentó un aumento considerable de solicitudes en los puntos de atención generada en parte por la novedad de creación y en mayor parte al alto volumen de trámites de los ciudadanos sin respuesta de ISS por varios años.

Así las cosas, en dicho informe se estableció la necesidad de optimizar el proceso de atención de peticiones, quejas y reclamos en los puntos claves para su mejoramiento, motivo por el cual se presentaron las siguientes propuestas: desarrollo para mejoramiento de atención por página web; ampliación de acceso a oficinas a los sistemas de información para respuesta inmediata al ciudadano; afinamiento de los criterios para clasificación de peticiones, quejas y reclamos, lo cual permite mejorar la calidad de la respuesta; y, la contratación temporal de 20 personas para atender el incremento en la demanda¹⁷.

Igualmente se propuso una mejora en la Gerencia de Reconocimiento, mediante la optimización del proceso, toda vez que la mayoría de las peticiones de los ciudadanos se refieren específicamente a la atención de fondo de las solicitudes de prestaciones económicas, debido al alto volumen de solicitudes de reconocimiento sin atender por ISS y al atraso en el cronograma de entrega de la información soporte de los trámites por parte de ISS. En atención a lo enunciado, COLPENSIONES

¹⁴ Página 68 ídem

¹⁵ Segundo capítulo.

¹⁶ Página 79 ídem

¹⁷ Página 80 ídem

procedió a tomar medidas tendientes a mitigar el atraso y la repesa estructural existente. En ese sentido se adoptaron las siguientes medidas: se contrató personal de apoyo como planta temporal encargada de resolver solicitudes de prestaciones económicas provenientes del represamiento; específicamente se contrataron 143 analistas y 32 revisores¹⁸; así mismo se diseñó un mecanismo para reconocer de manera automática pensiones; se automatizó (el reconocimiento) de la pensión de vejez de tiempos privados cotizados a ISS y a COLPENSIONES, la indemnización sustitutiva de vejez, la indemnización sustitutiva de invalidez y la pensión de invalidez; igualmente, se optimizó el proceso de corrección de historia laboral, la información del proceso de historia laboral que era la misma que tenía ISS, no hubo transferencia de datos para evitar el riesgo de pérdida de información, sin embargo la referida información presenta importantes inconsistencias que afecta la contabilización de semanas pagadas y la imputación de la historia laboral. En consecuencia, se contempló la necesidad de optimizar el proceso de corrección de historia laboral.

Los correctivos tomados para la mencionada optimización fue la automatización del proceso de historia laboral, la cual incluyó la homologación de nombres, ajuste liquidador, correcciones masivas de historia laboral tradicional, entre otros, pero además la ampliación de turnos de trabajo y simultáneamente la ampliación de la planta de personal para atender prioridad uno de corrección de historia laboral.

Igualmente se advirtió que para una defensa judicial adecuada se buscaba la solución de las peticiones de los ciudadanos presentadas ante ISS para trámites de reconocimiento de sus derechos, la cual fue definida a través de la intervención de las diferentes instancias judiciales, el ISS era la entidad más demanda del Estado¹⁹ y al momento de la liquidación reportó más de 200 mil tutelas; adicionalmente la entrada en operación de COLPENSIONES implica una transición institucional que se hace operativa de manera necesaria a través de la articulación coordinada de acciones y responsabilidades entre el ISS y COLPENSIONES con el único fin de garantizar la efectiva prestación del servicio y por tanto no generar traumatismos al ciudadano.

En consecuencia, y de conformidad con el informe del 31 de marzo de 2013 del seguimiento del plan de acción de 2013, para la defensa judicial adecuada se plantearon las siguientes acciones: la contratación de 51 abogados adicionales como planta temporal con el fin de atender trámites de tutela relacionados con la administración del régimen de prima media, la verificación de requisitos documentales mínimos para el cumplimiento de sentencias judiciales, primera copia autentica de fallo, constancia de ejecutoria y declaración de no existencia de proceso ejecutivo, la realización de estudio de seguridad para cumplimiento de sentencias judiciales, entre otras²⁰.

Por último, como estrategia de seguimiento dentro del plan se plantearon varios instrumentos para el cumplimiento, tales como, el informe de seguimiento al plan de acción con corte al 31 de marzo de 2013 (documento estudiado por este operador disciplinario), el plan operativo presentado por los líderes de cumplimiento de metas, los reportes de cumplimientos, las reuniones de seguimiento, las auditorías, los registros, entre otros.

Con el fin de analizar la diligencia por parte de los funcionarios que tenían asignados los trámites, se estudio el avance de las estrategias señaladas en el plan de acción del año 2013, dentro del informe con corte de 31 de marzo de 2013, encontrando un porcentaje alto y significativo en el cumplimiento de las metas señaladas, tales como la optimización del proceso de atención al ciudadano a un 84% de

¹⁸ Página 80 ídem

¹⁹ Ministerio de Interior y de Justicia; Dirección de Defensa Jurídica del Estado. "Bases para la política de prevención del daño antijurídico". 2010.

²⁰ Informe de seguimiento de plan de acción - Defensa judicial adecuada

acatamiento, la ampliación de acceso a oficinas a los sistemas de información para respuesta inmediata al ciudadano en un 80%, el afinamiento de los criterios para la clasificación de peticiones, quejas y reclamos a un 100%, la contratación temporal de personas para atender el incremento en la demanda en un 95%, el diseño de un mecanismo para reconocer de manera automática las pensiones, la automatización del reconocimiento de pensiones a un 100%, la verificación de requisitos documentales mínimos para el cumplimiento de sentencias judiciales a un 100%, entre otros.

Igualmente, se evidenció un porcentaje bajo de avance en pocas metas trazadas como por ejemplo la contratación de personal de apoyo para la resolución de solicitudes de prestaciones económicas provenientes de la represa en un porcentaje del 30%, es pertinente mencionar que para el mes de marzo se había logrado dar cumplimiento, pero según anotación al mes de mayo se iba a contar con todo el recurso contratado; la defensa judicial efectiva en un 39%, respecto a este porcentaje es necesario acotar que lo programado fue 3918 y se ejecutaron 1543 y la realización del estudio de seguridad para el cumplimiento de sentencias judiciales: verificación de existencia y autenticidad en un 6%; en relación a este avance se acota que la mayoría de los casos están archivados y el desarchivo depende del juzgado y su trámite oscila entre 4 y 8 meses; adicionalmente hubo un paro judicial y la vacancia judicial por 3 meses. No toda petición implica cumplir la sentencia²¹.

Así mismo, en el curso de la presente actuación se allegó como prueba al expediente disciplinario el Auto 110 de 2013 del 5 junio de 2013, proferido por la Sala Novena de Revisión de la Honorable Corte Constitucional, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, dentro del expediente acumulado T3287521, por medio del cual se decretó una medida provisional con efectos *inter comunis* frente a las personas que radicaron peticiones ante el ISS antes del 28 de septiembre de 2012, o que se encontraban en cumplimiento de fallos judiciales (ordinarios o de tutela).

El fundamento de la citada decisión radica en el reconocimiento de la existencia de una situación constitucionalmente relevante que implica la imposibilidad para COLPENSIONES de cumplir con los términos de las solicitudes pensionales y las órdenes impartidas por los jueces de la República, entre estas órdenes se encuentran los fallos de tutela, materia de asunto.

Entre los aspectos que pueden resaltarse de la providencia en mención, se hallan las siguientes consideraciones²²:

“(…) A juicio de la Sala, a partir de los hechos relatados y las pruebas recaudadas en el trámite de revisión se comprueba la existencia de una situación constitucionalmente relevante que impone la imperiosa intervención del juez de tutela.

(…)

(…) las órdenes de amparo que eventualmente podrían proferirse en la sentencia de revisión se verían obstaculizadas, probablemente, por la situación de reiterado incumplimiento de las decisiones de tutela reseñada por el Defensor del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, y reconocida por los representantes del ISS y COLPENSIONES (...).”

Dentro las consideraciones se vislumbra manifiestamente que los incumplimientos a fallos de tutela o las sanciones por desacato, que implican *per se* el quebrantamiento de derechos fundamentales, vulneraciones detectadas por los entes de control y por el Ministerio Público,

²¹ Cifras del cuadro de Avances Estratégicas. ibídem

²² Auto 110 de 2013 del 5 junio de 2013.

derivan de las dificultades administrativas advertidas por COLPENSIONES al no poder atender oportunamente las peticiones de los afiliados, los cumplimientos a sentencias y fallos de tutela. En ese sentido, la Corte reconoció la necesidad de configurar un amparo constitucional, entendido éste como un indulto a la entidad por un término que inicialmente se otorgó hasta el día 31 de diciembre de 2013, con el fin de proceder a resolver los requerimientos y dar cumplimiento a los fallos de tutela de conformidad con el plan de acción y en consecuencia corregir el atraso estructural del régimen de prima media presentado por COLPENSIONES, con excepción a algunos casos puntuales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la suprema Corte se refirió a la coyuntura por la que atravesaba COLPENSIONES²³, en los siguientes términos:

“(…) Lo que se demostró a la Corte es la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República.

(…)

Lo anterior, por cuanto está acreditado que (i) actualmente COLPENSIONES no cuenta con posibilidades reales de respetar los plazos establecidos para la resolución de las solicitudes pensionales y obedecer los fallos judiciales proferidos en contra del ISS; (ii) se ha generado una circunstancia de masiva infracción de los derechos constitucionales de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los usuarios de la entidad y, (iii) el bloqueo institucional que padece COLPENSIONES impide la respuesta equitativa de las peticiones y la atención urgente de las personas en estado de profunda vulnerabilidad, las cuales se ven superadas en oportunidad, por personas con carencias mas soportables.(…)” (El subrayado no corresponde al texto original)

Así las cosas, de lo manifestado por la Corte Constitucional una conclusión se impone y esta es que en relación a COLPENSIONES, se configuró un bloqueo institucional o estado de cosas inconstitucional originado por el volumen de solicitudes y órdenes de los jueces de la República desproporcionado en razón a su planta de personal, resulta consecuente afirmar que se encuentran presentes circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la conducta de los servidores públicos de COLPENSIONES encargados de cumplir y hacer cumplir las peticiones pensionales y órdenes de los jueces que les impiden ajustar sus deberes funcionales al requerimiento normativo que los regula.

Igualmente, se reconoció que existían trámites que necesitaban revisión a lo cual se sumaba pruebas y elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión definitiva en relación con todos los problemas constitucionales identificados en el expediente en estudio, dicho aspecto imposibilitaba la protección oportuna mediante sentencia judicial. Empero, debido a determinadas realidades económicas y sociales, la anotada espera impacta de manera más profunda y lesiva a ciertos segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir cargas públicas, a lo que la Honorable Corte, dio una prioridad para los casos con alto impacto de vulnerabilidad, creando así tres grupos de acuerdo al principio de igualdad en la asunción de cargas públicas y modulando en este sentido la propuesta del plan de acción para corregir el atraso estructural, otorgando un mecanismo de priorización de las órdenes de tutela que han amparado los derechos de los afiliados del RPM.

²³ Ídem.

Por lo anterior, la Sala acudió al principio de igualdad en busca de una priorización lo más razonable posible, argumentando lo siguiente:

“Bajo tal óptica, la Sala establecerá, para los efectos de esta decisión, los distintos grupos afectados por el proceso de transición del ISS en liquidación y COLPENSIONES, y su capacidad probable de asunción de cargas públicas, así como su grado presumible de vulnerabilidad. Si bien la distribución de cargas y beneficios recae por regla general sobre el legislador, en el presente caso existe un vacío sobre la materia que la Sala estima ineludible subsanar para la efectiva concreción del principio de igualdad y la adopción de la decisión de medidas cautelares. En ese sentido, la Corte fijará tres grupos diversos de prioridad. En el primero ubicará a los sujetos con mayor fragilidad y menor capacidad de soportar la espera en la resolución de sus peticiones pensionales, y el cumplimiento a los fallos de tutela que protegieron sus derechos. En los grupos dos y tres situará, progresiva y proporcionalmente, a los sujetos con una mayor capacidad de asumir cargas públicas con respecto al grupo uno”.

En atención a lo enunciado y a las pautas ordenadas por la Corte Constitucional, COLPENSIONES mediante el ABC del Auto 110 de 2013 discriminó el grupo uno, así²⁴:

“En el Grupo con prioridad 1 se encuentran las personas que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de las siguientes modalidades, las que independientemente de su edad o estado de salud; los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto; las personas en condición de invalidez calificada, que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud; los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieran a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, hacen parte del grupo con prioridad uno, las personas de especial protección constitucional de este grupo, que realicen trámites previos al reconocimiento actual de una pensión y sin importar la edad o estado de salud del actor, y las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o con los auxilios para los ancianos en condición de indigencia”

Respecto al segundo Grupo de prioridad lo contemplo así:

“Independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los 3 últimos meses de servicio realizaron cotizaciones sobre una base salarial promedio superior a uno y medio SMLMV y hasta 3 salarios SMLMV vigente en el respectivo año de cotización; los potenciales beneficiarios de una pensión de sobrevivientes en los que el afiliado cotizó sobre una base salarial superior a uno y medio SMLMV y hasta 3 SMLMV vigentes en el respectivo año de cotización o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto”.

Por último dentro del grupo 3 se otorgo la siguiente prioridad:

²⁴ ABC del Auto 110 del 2013

“Las personas que cotizaron en los 3 últimos meses sobre una base salarial superior a los 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes 2. Quienes no cumplan requisitos para estar dentro de las modalidades 1 y 2 y reclamen una pensión en cualquiera de sus modalidades. Las restantes peticiones pensionales o sentencias judiciales que sean producto del proceso de transición del ISS en liquidación a COLPENSIONES que no hagan parte de alguno de los grupos prioritarios deberán ser respondidas y satisfechas, respectivamente, en la fecha límite asumida por COLPENSIONES, es decir, el 31 de diciembre de 2013”.

Es de anotar que dentro del primer grupo ubicó a los sujetos con mayor fragilidad y menor capacidad de soportar la espera en la resolución de sus peticiones pensionales, y el cumplimiento a los fallos de tutela que protegieron sus derechos y en los grupos dos y tres situó progresiva y proporcionalmente, a los sujetos con una mayor capacidad de asumir cargas públicas con respecto al grupo uno.

De conformidad con lo anterior, la Corte mediante el auto impuso unas órdenes, tanto a los jueces de la República como a COLPENSIONES, en el sentido de conceder a COLPENSIONES hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad mencionada, es de anotar que para algunos casos taxativos en relación con peticiones radicadas directamente ante COLPENSIONES y las órdenes de tutela acciones u omisiones cometidas por la entidad (COLPENSIONES), deberán ser atendidas en los plazos ordinarios siguiendo las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición, procedibilidad de la acción de tutela e imposición de sanciones por desacato.

Igualmente, la Corte ordenó a la Entidad la remisión de un informe²⁵, dentro de los 5 primeros días de cada mes y hasta el 31 de diciembre de 2013, en el que se debería señalar el avance, estancamiento o retroceso en la materia, razón por la que el operador disciplinario recaudó los informes existentes, encontrando los siguientes: del 5 de agosto, del 4 de septiembre, del 5 de octubre, del 5 de noviembre y por último del 5 de diciembre de 2013:

En relación al primer informe, es decir el presentado el 5 de agosto de 2013 se reportó la existencia de un alto grado de represamiento que no ha sido posible resolver, en atención a que el ISS no ha aclarado el universo total de entrega de sentencias para cumplimiento. Sin embargo, la Entidad *“mediante cruces de información PQRS, procesos judiciales y expedientes de represa, identificó 8,728 sentencias las cuales el ISS debe entregar el estado de ellas”.*

Ahora bien, como premisas para el cumplimiento de las metas consignadas en el plan de acción, entre otras, se estipuló dentro del enunciado informe la necesidad de entrega de información de forma completa, oportuna e integral por parte de ISS en Liquidación, indicando la imperiosa entrega conjunta de los expedientes administrativos, por cuanto además de no tenerse en su totalidad, no se encontraban unificados por radicados; que en la documentación e información de historia laboral, aunque existía una información en la base de datos suministrada por el ISS ésta era incompleta e inconsistente, pero además no se tenían las fuentes documentales físicas para efectuar un adecuado discernimiento y respecto al cumplimiento de las sentencias se señaló que a esa fecha COLPENSIONES recibió 6.188 sentencias para cumplimiento, de éstas falta la entrega de 1.163 expedientes, por cuanto se requería la entrega de los expedientes administrativos, dado que estos contenían la información básica para su cumplimiento y además la de sus beneficiarios para las prestaciones económicas que requieran acreditar. Reportó

Aunado a lo anterior, se reportó como avance que para el periodo comprendido entre el 1º de marzo y el 31 de julio del año 2013, COLPENSIONES decidió 225.503 solicitudes de reconocimiento, 112.313

²⁵ Página 30 del Auto 110 de la Corte Constitucional.

de represa y 113.190 radicadas en COLPENSIONES. Así mismo, con corte al 31 de julio de 2013, la Entidad obtuvo los siguientes logros²⁶:

- “• Ha resuelto 143.772 solicitudes de reconocimiento de represa de ISS en Liquidación (56,3%) de un total de 255.345 recibidas. Esta pendiente por resolver 111.573 solicitudes de reconocimiento de represa de ISS en Liquidación.
- Han resuelto 12.900 solicitudes de aplicación de novedades de nómina entregadas por ISS en Liquidación de un total de 13.132 que equivale a un 98,5% de avance.
- Ha realizado 74.686 correcciones individuales de historia laboral de represa de ISS, de un total de 229.698 que equivale a un 32.5%.
- Ha dado respuesta al 100% de los derechos de petición radicados en ISS, de un total de 252.000”.

Es decir, que a 31 de julio de 2013 COLPENSIONES había resuelto 272.870 solicitudes de reconocimiento, 69.358 novedades de nómina, 116.329 solicitudes de corrección de historia laboral, 1.118 cumplimiento de sentencias, 535.426 derechos de petición y tramitado 3.014 bonos pensionales.

No obstante lo anterior, resulta pertinente enunciar que para el periodo reportado se presentaron las siguientes situaciones²⁷:

- “Un gran número de desacatos que afectan los expedientes que se encontraban en el ISS pendientes de decisión, en la mayoría de los casos no se encontraban en las entregas ordinarias que se venían realizando de acuerdo al Protocolo General de Entrega de ISS y Recibo por parte de COLPENSIONES suscrito por las dos entidades, que fue necesario solicitar. Esta circunstancia hizo que la atención de los expedientes contemplados en las entregas no surtieran el proceso de atención de forma ordenada como se tenía previsto; actualmente reconocimiento decide en gran medida los casos de represa todos con desacato y sanción.
- Necesidad de solicitar aproximadamente 14.000 expedientes para atender derechos de petición, que se encontraban en el archivo de ISS en Liquidación.
- Los expedientes adolecen de pruebas, derechos de petición, fallos de tutela y sentencias en procesos ordinarios, circunstancia que hace que el proceso de atención de cada uno de ellos esté sujeto a la consecución total de la información.
- Entrega de expedientes de un mismo expedientes en distintas oportunidades”. (Subrayas y cursivas fuera del texto original)

También se vislumbró la conformación de personal de analistas con el fin de dar cumplimiento a las prioridades de los grupos priorizados, por lo que se procedió a depurar la información, seleccionando los grupos para reconocimiento e historia laboral, en atención a los criterios establecidos por la Corte Constitucional en el ya enunciado auto.

Además de las acciones anteriormente descritas, se sumaron nuevas estrategias, creando unas gerencias o áreas en los temas más álgidos, con el fin que cada área se apersonara y respondiera por el tema transferido. Las gerencias creadas fueron Gerencia de PQRS, Gerencia de Gestión Documental y el Área de Tutelas.

²⁶ Página 8 del Primer informe.

²⁷ Página 10. Ídem

Frente al segundo informe, es decir el presentado el día 4 de septiembre de 2013 se reportó la siguiente situación:“(…)se resolvieron 17.831 solicitudes del Grupo 1, de las cuales 1.554 corresponden a adultos mayores de 74 años, 1.169 a personas con invalidez calificada con pérdida de más del 50% de capacidad laboral, 9.349 afiliados con cotizaciones entre 1 y 1.5 SMLM en los 3 últimos meses, y 5.142 sobrevivientes con pensiones entre 1 y 1.5 SMLM (…)”.

Lo expuesto, indica que COLPENSIONES “(…)al 4 de septiembre cumplió en un porcentaje cercano al 92% de las personas mayores de 74 años y de personas con invalidez, porcentaje basado en las metas definidas en el informe del 26 de agosto de 2013. En general los casos no resueltos presentan deficiencias en la información para su trámite (por ejemplo, falta de información de traslados entre el RPM y el RAIS, información proveniente de Asofondos necesaria para corregir historias laborales, entre otros)(…)”²⁸.

De la información expuesta en líneas precedentes es viable concluir que COLPENSIONES se encuentra supeditada a las condiciones de tiempo, modo y lugar que emplee el Instituto de Seguros Sociales ISS en liquidación, para la entrega de los expedientes administrativos de los accionantes, para proceder a resolver según su competencia, motivo por el cual resulta improcedente imputarle a la Entidad, la responsabilidad de trámites pensionales respecto de los cuales ni siquiera se cuenta con el expediente administrativo que permita el estudio de fondo pertinente para la resolución de los requerimientos efectuados.

Es así que las solicitudes por tramitar entregadas por el ISS a COLPENSIONES al 31 de Agosto ascendieron a 140.738 solicitudes, de las cuales se tramitaron 32.759 durante el periodo reportado en el informe (1 de agosto al 4 de septiembre). De estas solicitudes se reportan lo siguientes volúmenes²⁹:

Clasificación según grupo prioritario	Cantidad de trámites
Grupo prioritario No. 1	22.712
Grupo prioritario No. 2	949
Grupo prioritario No. 3	1.424
Grupo corriente	7.674

En resumen, puede verse que a 15 de Julio se tenían 240.406 solicitudes, de las cuales 107.628 se encontraban por tramitar, lo que representa un aumento del 10,5% y 18,9% respectivamente frente a los saldos contemplados por la corte en el Auto 110 de 2013 (saldo inicial); para el 31 de Agosto las solicitudes habían aumentado en un 23,3% respecto al saldo inicial, alcanzando las 268.251 solicitudes, con 140.738 pendientes de tramitar (42,2% más de las inicialmente consideradas por la H Corte); y a septiembre COLPENSIONES ha recibido un total de 308.419, con 180.905 por tramitar, para un incremento total de 41,8% y 82,8% respectivamente.

Por lo anterior, se resalta que hasta el 28 de septiembre de 2013, COLPENSIONES siguió recibiendo solicitudes adicionales, cuyo número total continuó siendo desconocido de acuerdo a la desinformación presentada por el ISS.

Respecto al tema que igualmente nos atañe el Instituto de Seguros Sociales en liquidación desde el 5 de diciembre de 2012 hasta el 28 de agosto de 2013 entregó un total de 6.732 cumplimientos de sentencias del universo estimado de 11.400. De estos, 6.011 fueron trasladados con el expediente completo, con un saldo de 721 expedientes incompletos. Igualmente a dentro de ese período

²⁸ Segundo informe a la Corte Constitucional del Auto 110. Fecha 4 de septiembre de 2013.

²⁹ Cifras extraídas del cuadro 4, página 18. Ídem.

COLPENSIONES solicitó al ISS en Liquidación 46.436 expedientes para cumplimiento de tutelas, de éstos expedientes fueron entregados 25.802

A la vez y siguiendo el orden de la cronología y de la armonía del auto, la Corte Constitucional ha venido efectuando un seguimiento a la información recibida por parte del ISS y de COLPENSIONES de cara al cumplimiento de lo ordenado en el Auto 110 del 5 de junio 2013. Como consecuencia de la medición a la gestión de las entidades, pero especialmente del avance de los planes de acción, la Sala Novena de Revisión del mencionado cuerpo colegiado, expidió el Auto 202 del 13 de septiembre de 2013³⁰, en el que concluye lo siguiente:

“(…)25. En cuanto a lo primero, para la Corte resulta preocupante la situación del ISS en liquidación, en especial (i) la inexistencia de un inventario consolidado de expedientes prestaciones pendientes de traslado a COLPENSIONES; (ii) el incumplimiento de la orden de fijación de una fecha cierta en la que el ISS entregará la totalidad de expedientes administrativos a COLPENSIONES; (iii) el extravío de un número importante de carpetas administrativas de los afiliados del régimen de primera media, así como de diversos fallos judiciales sin acatar y; (iv) la incertidumbre sobre el eventual descubrimiento de solicitudes pensionales sin contestar, las que incrementarían el volumen de trámites pendientes de los distintos grupos de prioridad.

(…)

26. Estas dificultades inciden negativamente en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a COLPENSIONES, y en la satisfacción de las órdenes dictadas por el Tribunal Constitucional y los jueces de la República a dicha entidad, pues impiden la correcta elaboración y ejecución de su plan de acción, así como la atención urgente de las peticiones de los grupos prevalentes. (…) (El subrayado y cursiva no corresponde al texto original)

De conformidad con lo expuesto y acorde a lo ordenado por el Tribunal Constitucional, ha sido reconocido fáctica y jurídicamente la existencia de situaciones estructurales que impiden a COLPENSIONES y a sus funcionarios, el cumplimiento oportuno de las funciones asignadas como administradora del régimen de prima media en Colombia.

En cuanto al tercer informe, es decir el presentado el día 5 de octubre de 2013, se sometió a consideración de la corte tanto los resultados obtenidos a la fecha como los principales inconvenientes que surgieron de la entrega de expedientes por parte del ISS en Liquidación, y el aumento de volumen en las solicitudes realizadas.

Aunado a lo anterior, se procedió al análisis de los trámites de tutelas, datos arrojados por la base de gestión institucional Bizagi identificados por cédula única. Al respecto, a 30 de septiembre de 2013, se evidenció lo siguiente:

Primero, para el 19,52% de los trámites se configuró la institución jurídica del *hecho superado*, resaltando que la mayor proporción se concentró en el Grupo prioritario No. 1 con un total de 66,71%.

Segundo, una vez analizado el trámite de sentencias, COLPENSIONES reportó un avance de decisión del 58,36% de los trámites de sentencias represados por el Instituto de Seguros Sociales, sumando, los que habían sido entregados del ISS a COLPENSIONES y los identificados por la entidad. Es en este

³⁰ Auto 202 del 13 de septiembre de 2013 proferido por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

punto, es fundamental señalar que el mayor porcentaje de sentencias decididas corresponde al Grupo prioritario No. 1, con un 97,34%, seguido por el Grupo prioritario No. 2, con un 92,34%, con lo cual se evidencia la gestión con criterio de priorización.

Tercero, respecto al reconocimiento se evidenció que 313.455 solicitudes de reconocimiento provenían del represamiento del ISS. Sin embargo, a título de logró se reportó un avance en la expedición de 172.964 actos administrativos, faltando por decidir 140.491. A su vez, se radicarón en COLPENSIONES 297.140 solicitudes, de las cuales se tramitaron 173.582, faltando por tramitar 123.558, es de anotar que dentro de esta cifra algunas estaban dentro de los términos de ley³¹.

Así mismo, se evidenció en dicho informe la instalación de la Mesa Técnica de Trabajo y Seguimiento con la Procuraduría General de la Nación través de la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la cual inició a partir del día 26 de septiembre de 2013 y cuya finalidad será el desarrollo de tareas coordinadas, uniformes y enfocadas en la guarda y promoción de los derechos y deberes fundamentales del Estado y de la sociedad para con los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud y de sus grupos familiares.

La ejecución de las labores asignadas a la Mesa Técnica de trabajo permitirá cumplir con el objetivo primordial de lograr una intermediación en la atención y respuesta a las diferentes quejas o reclamos que los ciudadanos presenten a través de ese órgano de control. Ahora bien, desde la perspectiva de la prevención y control de gestión, se cumplirá con el objetivo de la planeación y priorización de los casos conocidos de primera mano por la Procuraduría General de la Nación dentro de los grupos de atención preferente definidos por la H. Corte Constitucional en el Auto 110 para su adecuada sustanciación y decisión.

En relación al cuarto informe, es decir el presentado el día 5 de noviembre de 2013 se procedió al análisis de los resultados de indicadores de seguimiento, concluyéndose lo siguiente respecto al trámite de tutelas con hecho superado, así:³²

*“(...) El resultado del indicador muestra una evolución positiva de los trámites de tutela con hecho superado entre el mes de septiembre y octubre de 2013, pasando de 19.52% a 43.40% respectivamente. Esto significa un mejoramiento significativo (variación positiva de 23,88 puntos porcentuales) con respecto a la respuesta efectiva de las tutelas ingresadas. Adicionalmente, la desagregación del indicador señala que todos los grupos, a excepción del grupo 4, crecieron siendo el más significativo el grupo 0 (día a día de COLPENSIONES); se destaca que **en grupo 1 se tiene un 73,38% de trámites de tutelas con hecho superado.** (...)” (Negrilla y cursiva fuera del texto original).*

Frente al resultado de trámite de tutelas cerradas se concluye³³:

*“(...) Este indicador muestra un avance importante con respecto a los trámites de tutelas cerrados entre el 30 de septiembre y el 31 de octubre de 2013. **Se pasa de 64,45% a 85,78% en el periodo mencionado, lo que significa un mejoramiento entre la respuesta efectiva de la tutela (hecho superado)** y el cierre del caso (constatado en la herramienta de gestión Bizagi). Con respecto a los grupos prioritarios, ocurre una variación positiva de 30,12 puntos porcentuales en el grupo 1, lo que demuestra la orientación de la atención prioritaria sobre dicho grupo. Algo que debe destacarse es que todos los grupos mejoran en el mes de octubre*

³¹ Tercer informe de fecha octubre 05 de 2013. Cifra extraída de los cuadros que presentan indicadores.

³² Página 109 del cuarto informe presentado a la Corte Constitucional en cumplimiento del Auto 110

³³ Página 111 ídem.

con respecto a la medición del mes de septiembre de 2013. (...)” (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

En relación al trámite de sentencias se evidencia el siguiente indicador³⁴:

“(...) El indicador devela un avance leve, en términos agregados, con respecto a la gestión de alistamiento de sentencias para iniciar proceso de cumplimiento entre el 30 de septiembre y el 31 de octubre de 2013. Sin embargo, para la lectura del indicador, es importante considerar que éste registra un aumento a la vez que crece considerablemente el número de sentencias identificadas (7.587 sentencias nuevas, que es la diferencia entre las sentencias identificadas el 31 de octubre y el 30 de septiembre, ver tabla 10) a través de las diferentes entradas, lo cual significa que aunque el avance es leve en términos porcentuales, en el periodo sí ha habido un mejoramiento en la gestión de identificación y alistamiento de sentencias para su cumplimiento.(...)” (Cursiva fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, se estudió el resultado del indicador de los reconocimientos examinándose lo siguiente³⁵:

“(...) Los resultados de este indicador permiten identificar que del total de solicitudes de reconocimiento de prestaciones pendientes de respuesta desde el 1 de octubre de 2012 hasta el 31 de octubre del 2013, tanto de la represa del ISS como de COLPENSIONES, se han tramitado y resuelto el 63% en términos agregados.

(...)

Para la desagregación por grupos de prioridad establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 182/2013, se han tomado en cuenta las solicitudes de reconocimiento pendientes desde la fecha que fue proferido el mencionado Auto (12 de julio de 2012) hasta el 31 de octubre de 2013, siendo 189.895 de las cuales han sido resueltas el 41,87%. Se observa que el grupo 1 registra el mayor avance siendo resueltas el 88,33% de las solicitudes (...).” (Cursiva fuera del texto original)

Por último, en cuanto al quinto informe, es decir, el presentado el día 5 de diciembre de 2013, se evidencia que para el 30 de noviembre COLPENSIONES reportó una recepción de 210 expedientes adicionales a los entregados con corte 30 de septiembre, para un total recibido de 313.874 solicitudes de pensión efectivamente entregadas por parte del ISS en Liquidación, con un total de 190.104 solicitudes por tramitar.

Como avances se reportó la corrección del 100% de las historias laborales de los Grupos 1, 2 y 3 pertenecientes al escenario 4 (189.894 solicitudes) quedando solamente pendientes por corregir un total de 6137 historias laborales correspondientes al Grupo 4 del mismo escenario, con lo cual se logra una evolución en el trámite del 96.77% del inventario señalado inicialmente para el proceso de reconocimiento.

Respecto al cumplimiento de tutelas, se evidenció que COLPENSIONES ha avanzado en la resolución de tutelas de forma oportuna, evitando así el inicio del incidente de desacato, motivo por el cual la acción de tutela empieza a mostrar una tendencia decreciente como mecanismo para que las personas logren obtener su prestación pensional.

³⁴ Página 115 ídem

³⁵ Páginas 119 y 120 ídem

Así mismo, se advierte que al mes de noviembre de 2013 COLPENSIONES se notificó de 4.666 acciones de tutela, lo cual, frente a las 5.430 notificadas en el mes de octubre, supone una disminución en razón de 764 tutelas interpuestas en un mes, motivo por el cual es dable concluir una ostensible disminución con pretensión no identificada, las cuales pasaron de 17.948 reportadas en el Informe periódico 4 a 5.345 en noviembre, y el punto neurálgico de tutelas se centra en peticiones de reconocimiento pensional que ascienden a 23.428 peticiones de represa ISS frente a 462 de COLPENSIONES. Adicionalmente, las acciones de tutela por tramites pensionales, objeto de represamiento por parte del ISS en Liquidación, es decir 41.553 representan un 91,98% del total de acciones de tutela en contra de COLPENSIONES³⁶.

Por otra parte, para el periodo comprendido entre el mes de octubre y el mes de noviembre se incrementó el reconocimiento de sentencias, de conformidad con los siguientes datos: 719 por parte de la Administradora, ya que en el mes de octubre se habían definido 3.162 y en noviembre se resolvieron 3.881, esto implica que lo pendiente de reconocer se redujo en un 234 sentencias pasando de 3.879 a 3.645.

Para el mes de noviembre de 2013, COLPENSIONES identificó un total de 37.556 PQRS, cuyo contenido puede estar relacionado con un cumplimiento de sentencias. En comparación con el saldo a 30 de octubre se presentó un incremento de 2.437 PQRS, ya que para esa fecha correspondía a 35.11981 PQRS de solicitud de cumplimiento de sentencias.

El resultado del indicador continúa mostrando una evolución positiva de los trámites de tutela en los que se ha configurado la institución jurídica del hecho superado veamos: *“(...) Entre el mes de septiembre y noviembre de 2013, se pasó de 19.52% a 58.19% respectivamente; esto representa una variación positiva de 38,67 puntos porcentuales con respecto a la respuesta efectiva de las tutelas ingresadas entre los meses señalados. De manera específica, entre octubre y noviembre, el avance fue de 14,79 puntos porcentuales, aspecto que igualmente es destacable (...)”*³⁷. (Cursiva fuera del texto original).

En cuanto al indicador de trámites de tutelas cerrados se evidenció lo siguiente: *“(...) se muestra un descenso en el mes de noviembre con respecto al resultado del mes de septiembre de 2013 de 4,46 puntos porcentuales. Ello sugiere que si bien ocurre un mejoramiento en cuanto al trámite de tutelas con hecho superado, el cierre de los trámites no ha ocurrido con el mismo nivel de evolución, lo cual también se refleja en los diferentes grupos prioritarios que muestran también un decrecimiento frente al periodo analizado. Sin embargo, debe destacarse que el resultado del indicador se encuentra por encima del 80% de manera agregada (...)”*³⁸ (Cursiva fuera del texto original).

Ahora bien, en cuanto al comportamiento del indicador de reconocimiento se advierte lo siguiente:

“(...) a 30 de noviembre de 2013 se han resuelto 447.028 solicitudes de reconocimiento de prestaciones, que representan el 66,61% de las solicitudes radicadas desde octubre de 2012. En el mes de noviembre se incrementó en 3,6 puntos porcentuales con respecto a las solicitudes resueltas a 31 de octubre de 2013, fecha del primer cálculo del indicador.

(...)

³⁶ Página 78 del quinto informe presentado a la Corte Constitucional en cumplimiento del Auto 110.

³⁷ Página 188 ídem.

³⁸ Página 192 y 193 ídem.

En consecuencia, se observa un comportamiento positivo del indicador en su desagregación por represa ISS y COLPENSIONES, especialmente con respecto a las solicitudes de la represa ISS, dado que a 30 de noviembre de 2013 se han resuelto 222.646 solicitudes que representan el 70,93% del total de solicitudes de este campo. Ahora bien, en relación con las solicitudes de COLPENSIONES, se observa también un incremento en el periodo al pasar del 61,32% de solicitudes resueltas a 62,80%, lo que significa que de las solicitudes de COLPENSIONES a la fecha se han resuelto en total 224.382(...)"³⁹. (Cursiva fuera del texto original).

De lo anterior se concluye que hasta el día 28 de septiembre de 2013, fecha de liquidación del ISS, COLPENSIONES continuó recibiendo solicitudes adicionales, cuyo número total sigue siendo desconocido de acuerdo a las actas de entrega suscritas.

En ese sentido, respecto a los cinco informes analizados por el Despacho, se observa que dentro del período investigado y en relación a los hechos que dan origen a la presente actuación, es viable concluir la no configuración de la ilicitud sustancial, tal y como lo deja entrever el Auto 110 de la Corte Constitucional, por cuanto no se pudo evacuar y dar cumplimiento en ese momento a los fallos de tutelas sancionados originados de conductas del ISS, dada la falla estructural que venía presentando el Régimen de Prima Media y a la desinformación del ISS respecto a los trámites pendientes reales que ostentaba el sistema.

Como fundamento de lo anterior, es viable enunciar lo consagrado por la Ley 734 de 2002 frente al tema de la ilicitud sustancial:

"(...) Artículo 5. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna (...)"

Así las cosas se advierte que para los hechos objeto de la presente actuación, aunque es válido enunciar la configuración de una afectación al deber funcional, también es cierto que frente a la misma existe una justificación amparada la fuerza mayor que ya se abordó en líneas anteriores, motivo por el cual no es viable para este Despacho la imputación de antijuridicidad frente a la conducta objeto de análisis en la presente decisión.

Continuando el análisis probatorio pertinente, procede el Despacho a pronunciarse frente a las diferentes diligencias de declaración juramentada rendidas en el curso de la actuación:

En primer lugar, en cuanto a la declaración juramentada rendida por el Doctor Cesar Alberto Méndez Heredia, quien para la época de los hechos ejercía el cargo de Gerente Nacional de Operaciones, nombrado en propiedad desde el 07 de junio de 2012 y quien para la fecha de la declaración ejercía funciones como responsable del Área de Historia Laboral, de la cual se resalta lo siguiente, por ser relevante para el proceso:

*" (...) **PREGUNTADO:** Sírvase informar que cargo desempeña en COLPENSIONES y las funciones que realiza (...) Soy Gerente Nacional de Operaciones, nombrado en propiedad desde el 07 de junio de 2012, porque como provisional me encontraba ocupando el cargo de Asesor de la Vicepresidencia Financiera, desde noviembre de 2011, actualmente soy responsable de toda el área de las historia laboral, la aplicación de todo el recaudo de COLPENSIONES, (la aplicación*

³⁹ Página 206 y 207 ídem.

de las bases de datos de los aportes que hacen las empresas por los empleados). Igualmente, respondo por la depuración que se realiza actualmente de la base de datos, mantengo comunicación operación con ASOFONDOS con la sincronización de las AFP, controló y administro el contrato con la Empresa de Sistemas y Computadores SyC que son quienes realizan las funciones de rotonda y Back Office, así mismo doy soporte transversal a todas las áreas de la organización en lo que requieren en informes de información propia de la entidad propia del tema pensional, generamos toda la información a los entes de control (ministerio, superintendencia, entre otros), actualizamos diariamente la ofician de bonos pensionales, administramos 27 aplicaciones para el uso y correcto desempeño de las bases de datos misionales. A grandes rasgos.(...)” (Cursiva fuera del texto original).

De conformidad con lo manifestado por el declarante, se evidencia que adicional a sus funciones en el Área de la historia laboral, también manejaba diferentes temas como la depuración de la base de datos, el suministro de información a los distintos entes de control, la administración de un contrato de tecnología y en algunos temas misionales de la entidad.

Frente al proceso de entrega de las historias laborales que efectuó el ISS a COLPENSIONES, el declarante manifestó lo siguiente:

*“ (...) **PREGUNTADO:** Explíquenos como se llevó a cabo el proceso de entrega de las historias laborales por parte del Instituto de los Seguros Sociales a COLPENSIONES, aclarando fecha de inicio y finalización de la entrega. **CONTESTADO:** Cuando sale el Decreto que da inicio a operaciones COLPENSIONES en septiembre, ese fin de semana se hace la entrega oficial a COLPENSIONES de los sistemas y las bases de datos misionales que soportan la información de todas las historias laborales que administraba el ISS. En esas entregas no participamos nosotros directamente sino el área de infraestructura porque eran sistemas, porque no hubo migración lo que hubo fue traspaso del centro de procesos, lo que pasa es que partir del 01 de octubre nosotros podemos tener acceso a las bases de datos, **hasta ese momento nosotros no teníamos la dimensión clara de el estado real de las bases datos.** A partir de ahí lo que inicia COLPENSIONES es a integrar todos los sistemas y aplicaciones que permitan administrar las bases de datos. A pesar que nosotros habíamos tenido accesos a bases de datos a pruebas en el periodo preoperativo, año 2011, **esas bases de datos no tenían una confiabilidad de su estructura y presentación:** Dentro de los protocolos se había informado a COLPENSIONES en las mesas de trabajo que **el atraso en las solicitudes de corrección Historia Laborales se encontraba alrededor de 80.000 solicitudes.** A partir del mes de enero de 2013 el ISS empieza a hacer la entrega de solicitudes de corrección de Historias Laborales, **entregas que terminaron en el mes de febrero 2013, lo cual ascendió a 142.000 solicitudes de corrección de Historias laborales atrasadas 56.000 solicitudes radicadas en el programa SISPET** (programa sobre el cual el ISS administraba las PQR que dentro de las cuales 56.000 correspondieron a historias laborales), adicionalmente a ello **COLPENSIONES al entrar en operación inicia a recibir solicitudes en promedio diario de 1.200 lo que nos llevo a acumular un total de 257.000 solicitudes de historia laboral represadas al corte del 30 de marzo de 2013, aproximadamente.** COLPENSIONES solicitó la entrega al ISS digitalizado con una estructura específica que permitiera ser cargada sobre la plataforma BIZAGI, razón por la cual la última carga se realizó finalizando el mes de febrero. SISPET eran solo imágenes, no había ningún soporte, solo estaba el numero de la cedula del ciudadano junto con la petición convertido en PDF o un programa de imágenes. (...)” (Cursiva fuera del texto original).*

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que COLPENSIONES inició operación desconociendo el alcance de los diferentes requerimientos que tenía en repesa el ISS, pues con referencia a historias

laborales, aunque se tenía acceso a las bases de datos, éstas no eran confiables, motivo por el cual COLPENSIONES empezó a operar bajo la premisa errónea de existir 80.000 solicitudes de corrección de historial laboral represadas. Sin embargo, para el mes de febrero esta cifra ya ascendía a casi el doble, es decir para ese momento habían 142.000 solicitudes, sin contar con las solicitudes de este tema, radicadas como tal a COLPENSIONES, las cuales sumaban 257.000 a corte de marzo de 2013, es decir, promedio diariamente se radicaban 1200 solicitudes.

Igualmente se le indaga sobre la información que contenía las historias laborales entregadas por el ISS a COLPENSIONES, por lo que el declarante manifestó al respecto lo siguiente:

“(…) PREGUNTADO: Díganos si fue un compromiso del ISS enviar la información actualizada y verídica de las historias laborales a COLPENSIONES. En caso positivo cual fue la razón para que se hayan recibido historias laborales donde no se había transferido de manera integral la información de algunos usuarios a COLPENSIONES, razón por la cual aparecen menos semanas cotizadas. ***CONTESTADO:*** Uno cosa es la información que se recibía en base de datos y la otra son las solicitudes que hacían los ciudadanos. Sobre la información que había en la base de datos, el compromiso con el ISS era entregar la base de datos, porque nosotros COLPENSIONES confiamos que la información estuviera actualizada y fuera verídica, ellos respondían por la información hasta antes de la entrada en operación de COLPENSIONES.(…)” (Cursiva fuera del texto original).

Igualmente expresó que dentro de las inconsistencias encontradas en la base de datos entregada por el ISS, se encontraban entre otras, el registro de afiliados que no estaban en el Régimen de Prima Media, o que fueron trasladados al Régimen de Ahorro Individual y no se hallaba dicha eventualidad, afiliados que no se encontraban en la base de datos o que no tenían relación laboral con la empresa que realizaba el pago, nombres que no se localizaban en la Registraduría o con cédula errada, afiliados vivos que aparecían como fallecidos o viceversa. Aunado a lo manifestado, subrayó igualmente dos inconsistencias respecto al Software que generaba la historia laboral en el ISS, la primera la omisión de información, y la segunda la información no era validada, y en la mayoría de ocasiones presentaba un error en las semanas cotizadas, así lo indicó:

“(…) Ellos hicieron entrega de la base de datos, pero nosotros al empezar ha administrarla la encontramos con inconsistencias tales como: registros de aportantes que no estaban afiliados al RPM, afiliados que no presentaban relación laboral con la empresa que estaba realizando el pago, nombres que no concuerdan con la Registraduría, tipos de documentos que no concuerdan con el numero de documento, afiliados marcados como fallecidos cuando realmente estaban vivos o afiliados activos que ya estaban fallecidos, afiliados trasladados al RAIS (Régimen de Ahorro Individual) sin marcación, afiliados al régimen subsidiado que no eran subsidiados, razones sociales que no corresponden con el NIT, pagos sin detalle (84.000 planillas), novedades no correlacionadas en español (Licencia de maternidad sin cotización al Régimen), eso respecto a la base de datos. Respecto al Software que generaba la historia laboral en el ISS presentaba inconsistencias de dos formas: uno omitía la información de la historia laboral tradicional (1967/1994) en su totalidad por la presentación de una inconsistencia y el otro era que el sistema tenía un reporte que se conoce como informativo, su uso era estrictamente interno porque su función era traer información que podría ser de esa afiliado, sin ser necesariamente válido, situación que debería ser comprobada por el analista, ese formato era de uso exclusivo del área de corrección de historia laboral, en principio era una herramienta para el analista de esa área, pero por alguna razón salió al público, al COLPENSIONES recibir el software implementó sobre el portal el reporte real de la historia laboral, lo cual no presentaba esa información que no se encontraba validada y generó un gran

volumen de reclamaciones y descontento dentro de los ciudadanos. Ejemplo. En el ISS a fecha julio 2012 cuando un afiliado ingresaba al portal y generaba su historia laboral, esta le presentaba 800 semanas reales y 400 semanas que podrían ser o no de ese afiliado, pero esa información no era conocida por el ciudadano, sino al interior del ISS, dado que presentaban características de homónimos, números de cédulas parecidos, nombres parecidos, entre otros, para un total de 1200 semanas, cuando COLPENSIONES instala el programa de reporte oficial la historia laboral solo le presenta las primeras 800 semanas. (...) (Cursiva fuera del texto original).

Es de anotar que para mitigar los efectos de los inconvenientes encontrados, COLPENSIONES procedió a la adopción de medidas tendientes a contrarrestar las inconsistencias presentadas en la base de datos y en el software, efectuando así la planeación de proyectos que se encontraban en realización o implementación, así lo señaló el señor Méndez:

***(...) PREGUNTADO:** Con fundamento en su respuesta anterior señálele al despacho que medidas se adoptaron para subsanar las inconsistencias encontradas en la información trasladada por el ISS. **CONTESTADO:** De cara a eso, es necesario tener presente el informe que rendí a la Procuraduría General de la Nación, del cual hago entrega. En el citado informe hago relación de las inconsistencias encontradas en la base de datos entregada por el ISS y las medidas tomadas respecto a cada una para subsanarla. De las ocho (8) inconsistencias principales que se detectaron en la citada base se planeo la realización de ocho (8) proyectos, de los cuales siete (7) actualmente se encuentran en producción y el restante se implementa en este mes, el cual se relaciona con la corrección masiva de novedades. (...)* (fl. 33-51)

(...)

*(...) **PREGUNTADO:** Dígame al despacho, a partir de qué insumos o información la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología hizo la planeación del proceso de investigación, actualización y corrección de historias laborales y si obran actas de los históricos del ISS y cual fue la capacidad promedio mensual de respuesta que para dicha fecha se planeó. **CONTESTADO:** Se implementaron formatos de corrección de historias laborales, proceso en el sistema BIZAGI, se hacen desarrollos que permiten clasificar la solicitud y asignarla a los analistas definidas dentro del proceso de historia laboral, el proceso se creó con base en el modelo que tenía el ISS, pero con el uso de herramientas tecnológicas que permitieron dar mayor oportunidad y agilidad en la atención de las solicitudes. Igualmente con la información reportada por el ISS de 80.000 solicitudes de corrección de historiales laborales COLPENSIONES creó un plan, contratándose 70 personas en misión, de las cuales solamente el 30% tenían experiencia porque venían del ISS, lo que generó una curva de aprendizaje durante octubre, noviembre y diciembre de 2012. Aclaró que a la fecha se han corregido 94.000 historias laborales y 56.000 solicitudes del SISPET asignadas al área".* (Cursiva fuera del texto original).

Sobre la totalidad de las historias laborales reportadas a COLPENSIONES, señaló que para esa fecha se tenían 6.500.000 de las cuales 2.150.000 eran afiliados activos, así:

***(...) PREGUNTADO:** Adicionalmente, aclárenos el número de historias laborales que se tienen en COLPENSIONES actualmente. **CONTESTADO:** Aproximadamente se tienen 6.500.000 historias laborales, de las cuales 2.150.000 son afiliados activos, las demás son personas que no han vuelto a cotizar, pero que están dentro del sistema (...)*". (Cursiva fuera del texto original).

Con relación al tema de inconsistencias nuevamente se cuestionó al declarante sobre las deficiencias más comunes que se podían advertir en las historias laborales, y los inconvenientes más frecuentes para dar respuesta a una solicitud,. Al respecto, manifestó lo siguiente:

*“(…) **PREGUNTADO:** Haga una relación de las diferentes inconsistencias que se pueden presentar en una historia laboral, las cuales impliquen demoras en la actualización o corrección de semanas, señalando si es por condiciones externas o internas y los requisitos mínimos necesarios para adelantar este proceso. **CONTESTADO:** Actualmente las inconsistencias son las mismas. Al principio durante los 6 seis primeros meses el modelo fue manual (analistas y calidad) y sobre ellos se ponen metas para cada uno de 17 historias laborales, sin embargo por las situaciones diarias y por la complejidad se resuelven de diferente manera, hay casos en que se puede durar hasta dos días, dadas las cifras y el proceso como estaba, no se ve que esto sea un procesos que se pueda atender manualmente, por eso se implementa desde el mes de agosto de 2013 en forma automática por procesos masivos que ya entraron en producción, lo que hace que para el mes de agosto de cerraron 42.236 historias laborales. Adicionalmente, se analiza automáticamente todas las historias laborales que el área de Reconocimiento necesita para reconocer prestaciones, esas son a la fecha 180.400, por lo cual el modelo de operación cambia a partir de este mes donde los analistas de corrección de historia laboral atenderán de manera exclusiva las correcciones requeridas de los tiempos tradicional y de nombres para aquellos casos que por su homonimia o por parecidos no permitan hacer el ajuste de manera automática. Hay unos casos que se llaman intrusos (unas semanas involucradas en una historia laboral que no corresponden) por ejemplo Cesar Augusto Méndez o Cesar Augusto Mendoza, si se hace automáticamente las pasa de largo el sistema, por eso se crearon unos filtros para que sea manualmente que se haga la corrección. Los analistas quedaron atendiendo dos tipos de errores los tradicionales y el tema de nombres por esta situación. El resto de inconsistencias se hace por procesos masivos para eso la Vicepresidencia de Operaciones arrendó una máquina en IBM con mayor capacidad. (...)”.* (Cursiva fuera del texto original).

Así las cosas, el declarante indicó que en algunos oportunidades la búsqueda era particularmente ardua y compleja, por cuanto se debía realizar una exploración y una corrección manual, ya que el sistema no procesaba o concatenaba correctamente algunos requerimientos, ejemplo, los casos de homónimos o de intrusos. Además, manifestó que el Bizagi (Sistema de Gestión Documental) no era ágil y no se actualiza rápidamente, presentando una mora en la respuesta o búsqueda de los requerimientos efectuados, así lo explica:

*“... **PREGUNTADO:** Cuales han sido las dificultades que se han evidenciado en el Bizagi frente al tema de historias laborales. **CONTESTADO:** El sistema como tal no permite tener reportes ágiles, el problema ha sido en que a veces no hay línea o el funcionamiento de las aplicaciones en general. Esperaría que el Bizagi actualizara más rápido”.* (Cursiva fuera del texto original).

Con referencia a la conformación del equipo de trabajo en la Gerencia Nacional de Operaciones de la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología señaló que eran 27 funcionarios de planta y 150 trabajadores en misión. Indicó que frente a los trabajadores de planta, 8 de ellos se dedicaban a la corrección de historia laboral. Así mismo, manifestó que por órdenes de Presidencia les fue asignada la labor de atender igualmente y de manera exclusiva las PQR (peticiones, quejas y reclamos) así:

*“(…) **PREGUNTADO:** Explíquenos a la fecha cuantos funcionarios integran la Gerencia Nacional de Operaciones de la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología que trabajan en el tema de historia laboral. Y si se ha contratado personal adicional como apoyo. **CONTESTADO:** Personal de planta somos 27 personas y 140 funcionarios en misión, de todos esos de corrección de*

historia laboral los 140 mas 8 funcionarios de planta, es decir de 167, 148 son de historia laboral. En diciembre duplicaron la planta pero se tuvo que hacer la curva de aprendizaje. Realmente producción plena se tiene en el mes de abril. Desde el mes de mayo por orden de Presidencia tenemos que atender exclusivamente PQR que fue cuando dimos respuesta a las 56.000 PQR del SISPET más las 12.000 de COLPENSIONES (...) (Cursiva fuera del texto original).

Adicionalmente, el incumplimiento de metas, se originó en la gran cantidad de tutelas radicadas, que en muchos casos no tenían la información completa, así:

***(...) PREGUNTADO:** Manifiéstenos cuales han sido las principales dificultades para que no se haya dado cumplimiento dentro de los términos legales de los derechos de petición y acciones de tutelas relativas a historia laboral. **CONTESTADO:** Uno por los antecedentes que tenemos el cumplimiento no ha sido fácil, y en tutelas tengo uno específico en el tema como se empezaron a radicar y como se definió el modelo las tutelas entran se digitalizan solamente se les coloca la cédula y van directo al área Jurídica para que los abogados hicieran la clasificación y enviaran a la áreas y resulta que esa clasificación no se hacía y entonces las tutelas que llegaban eran manualmente en Bizagi era muy poco lo que me llegaba. El ritmo de las tutelas era absurdo y estaban represadas, hasta ahora vimos que había 90.000 tutelas. **PREGUNTADO:** A la fecha cuantas tutelas y derechos se han interpuesto por temas relacionados con historia laboral, que provienen de la represa del ISS, las directamente interpuestas en COLPENSIONES señalando en cifras las tutelas que ya se le ha dado cumplimiento, las peticiones que fueron atendidas, y las que están pendientes por resolver. **CONTESTADO:** De las tutelas de historia laboral en general ISS y COLPENSIONES a la fecha tengo 1300 por atender ya dimos respuesta aproximadamente a 4.000. En este momento la prioridad del plan de acción es sacarlas todas (...)* (Cursiva fuera del texto original).

Así las cosas, el ISS poseía una represa significativa de trámites, represa que le correspondió afrontarla a COLPENSIONES, sin embargo la dimensión de las solicitudes allegadas a COLPENSIONES era diferente a la que realmente tenía que afrontar la entidad, debido a los inexactitud de los datos estadísticos advertidos en principio por el ISS, motivo por el cual COLPENSIONES tuvo que aumentar personal con el fin de poder evacuar las solicitudes o requerimientos radicados en la represa y diariamente en todo el país y sin embargo así, no era posible efectuar todos los requerimientos o darle cumplimiento a todas las tutelas radicadas a la entidad.

A la vez se evidenció las diversas situaciones presentadas con las demás áreas de trabajo dentro del proceso de actualización y corrección de historia, encontrando una armonía tanto con el área de reconocimiento como el área de defensa judicial. Así lo indicó el declarante:

***(...) PREGUNTADO:** Explíquenos cómo ha sido el proceso de coordinación con las demás áreas (Reconocimiento y Jurídica) ante las dificultades que se han presentado el proceso de actualización y corrección de historia. **CONTESTADO:** Con el área de laboral de Reconocimiento nosotros creamos canales y procedimientos que les permitiera a esa área hacernos las solicitudes de lo que necesitaran. Estamos trabajando una semana adelantada a ellos para que tengan insumos. Con el área de Defensa Judicial ellos ya nos hicieron la distribución de los requerimientos judiciales que corresponden a cada área, nosotros las atendemos y les entregamos a ellos la respuesta que se le dio al ciudadano para que ellos procedan a hacer el cierre del caso. Adicionalmente, a través de Bizagi las áreas como reconocimiento nos hacen el llamado al área de las tutelas que requieren una respuesta de operaciones (...)* (Cursiva fuera del texto original).

Por último, el declarante presentó la cifra de solicitudes de historias laborales que el área debía atender semanalmente, en los siguientes términos:

***“(…) PREGUNTADO:** A la fecha cuanto se está demorando la Gerencia Nacional de Operaciones para resolver las peticiones de corrección de historia laboral que un usuario solicita directamente a COLPENSIONES. **CONTESTADO:** En este momento se generó por una Resolución de Presidencia (que maneja José David Márquez, de la Gerencia de atención al afiliado) se generó un tiempo límite de 60 días, a partir del cambio del modelo en agosto debemos atender aproximadamente 2000 historias laborales en la semana (…).”* (Cursiva fuera del texto original).

De acuerdo a lo anterior, eran 8000 solicitudes mensuales que debían atender los funcionarios adscritos al área de historia laboral, es decir eran 2000 solicitudes semanales, 400 solicitudes diarias, sin contar con los cumplimientos a los fallos de tutelas, pero además a las indistintas tareas que tenían que ejecutar, funciones que normalmente le correspondían ser realizadas por otra área de trabajo, pero que por la represa y el alto grado de compromiso de COLPENSIONES a los ciudadanos, a los entres de Control y a la Corte Constitucional, fue confiada dicha función.

Se observa que la realidad de los problemas estructurales de la administración del ISS ha desbordado estas provisiones generando dificultades administrativas estructurales para atender el volumen de trámites represados en el ISS y a su vez los trámites nuevos radicados a COLPENSIONES, que en su mayoría tendían a ser asuntos pendientes que venían del ISS.

Es de anotar, que igualmente fue recaudado por el Despacho, el Mapa de Riesgos de la Gerencia de Operaciones, el cual enseña los riesgos ostentados que se pueden presentar dentro del proceso de administración del área.

El riesgo debe ser entendido como todo aspecto o suceso que afecte el buen cumplimiento de la misión de los procesos o procedimientos de la entidad y el objetivo de esta herramienta (Mapa de Riesgo), es elevar la capacidad y la calidad en el funcionamiento de la institución, garantizando la eficiencia y la eficacia de los procesos, sin desconocer la magnitud del evento y los efectos que puedan originarse.

Como riesgos asociados se advierte entre los más destacados y que son materia de decisión, la Información inadecuada / insuficiente / de la historia laboral, riesgo que tiene entre otras causas, las fallas en las mallas de validación y la falta de completitud y consistencia en las bases de datos misionales, las cuales provienen del factor tecnológico, y apalean de una amenaza alta o extrema. Las precitadas fallas consisten en la validación de la información existente dentro del sistema informativo, del cual tiene acceso los ciudadanos; dicha falla produce desinformación e inconsistencias en la historia laboral, causa que intrínsecamente produce un efecto, es decir, las peticiones elevadas por los afiliados. A esto, debemos sumarle la falla estructural que presentaba el sistema y las numerosas inconsistencias presentadas en las bases de datos y en los aplicativos que entrego el ISS, lo que finalmente aplazaba la resolución y motivaba al afiliado a incoar una acción tutela, que en algunos casos, originaba un incidente de desacato; sin embargo la atención de la represa no podía ser inmediata, por cuanto requería de la ejecución de diversas actividades prolongadas en el tiempo.

Otra causa de este riesgo es la indisponibilidad de los aplicativos / servicios, cuya amenaza es extrema y aunque se puede combatir con medidas protectoras, éstas se efectúan en el trascurso que se detecta y se ejecuta el riesgo, puesto en otros términos, la mitigación depende de la implementación del sistema y de los objetivos y circunstancias especiales que despliega el suceso, que en este caso es la represa del ISS.

Para efectos de tener mayor precisión en las situaciones que se han venido presentando desde los comienzos de operación de COLPENSIONES, con la represa del ISS y la falla estructural del sistema, se hará un análisis de la declaración de la Dra. ISABEL CRISTINA MARTÍNEZ MENDOZA, quien ejerció el cargo de Gerente Nacional de Reconocimiento (GNR) para el periodo comprendido entre el 11 de agosto de 2011 y el 17 de diciembre de 2013, y quien mencionó como principales funciones del área a su cargo, las siguientes:

*“...**PREGUNTADO:** Sírvase informarle al despacho cuáles son las funciones principales de la Gerencia Nacional de Reconocimiento (GNR) **CONTESTO:** Decidir las solicitudes de prestaciones económicas, resolver los recursos de reposición y revocatoria directa, responder derechos de petición, tutelas que sean de competencia del área y participar en el fortalecimiento del área, generando políticas de mejoramiento y control de riesgo.”.* (Cursiva fuera del texto original).

Como pionera de la entidad, era conocedora de los diferentes escenarios administrativos que se presentaron hasta su retiro, veamos:

*“(...) **PREGUNTADO:** explíquenos cómo se llevó a cabo el proceso de migración de la información del ISS y la entrega de expedientes a COLPENSIONES, aclarando fecha de inicio y finalización de la misma. **CONTESTO:** Teniendo en cuenta que COLPENSIONES inicio sus actividades el 1 de octubre de 2012, fecha en la cual el ISS entro en liquidación, la primera entrega de casos pendientes de decisión por parte del ISS se realizó con posterioridad a la misma. El primer cargue de represa se realizó por parte de la Oficina de Ingeniería de procesos en el mes de octubre de 2012 y hasta la fecha de mi retiro, es decir el ISS en liquidación continua realizando entregas de solicitudes pendientes por atender. COLPENSIONES es una Entidad cuya gestión es por procesos, es decir cada área tiene actividades y funciones propias que se desarrollan en forma transversal a la Entidad a través del sistema Bizagi, es así como la Gerencia de reconocimiento de acuerdo a sus funciones debe decidir las solicitudes de prestaciones económicas que los ciudadanos radiquen en COLPENSIONES y las que entrego o entregue el ISS en Liquidación por primera vez, recursos de reposición, reliquidación, nuevo estudio o revocatoria directa, que sean asignados por Bizagi a los analistas y revisores para su atención. (...)”.* (Cursiva fuera del texto original).

Indica de la misma manera el procedimiento para efectuar el reconocimiento de una prestación económica a un afiliado a COLPENSIONES, y como se recepcionaron estas solicitudes en la represa, así:

“(...) Es decir, en el proceso de reconocimiento intervienen varias áreas que realizan actividades propias que hacen que las solicitudes de los ciudadanos lleguen a reconocimiento por Bizagi. Es así como la radicación de solicitudes en COLPENSIONES se realiza a través de los PAC y su trazabilidad desde el inicio de la gestión queda en Bizagi. En cuanto a la represa de expedientes pendientes de decisión que entrega el ISS el Liquidación se recepcionan a través del protocolo definido entre COLPENSIONES-ISS en medios magnéticos validados por la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología entregados a la Oficina de Ingeniería de Proceso para el cargue que consiste en la creación de los casos en Bizagi, alimentar las bases de datos, para que los mismos continúen su proceso de reparto a los analistas y revisores.(...)”. (Cursiva fuera del texto original).

De acuerdo a lo anterior, la declarante allegó al Despacho en un anexo contentivo de 1 folio, las entregas de expedientes realizadas por el ISS hasta la fecha de su retiro, en donde se pueden vislumbrar los siguientes indicadores:

Año	Mes	Recibido Mes
2012	Octubre	68.393
2012	Noviembre	24.234
2012	Diciembre	7.667
2013	Enero	27.718
2013	Febrero	11.221
2013	Marzo	14.994
2013	Abril	33.812
2013	Mayo	29.516
2013	Junio	12.803
2013	Julio	20.204
2013	Agosto	48.465
2013	Septiembre	9.423
2013	Noviembre	210
2013	Diciembre	2.783
	Total	311.443

Como se observa en las entregas de los expedientes administrativos de reconocimiento, el ISS no efectuó en la primera entrega la totalidad de los procesos que tenía a cargo, ocasionándole inconvenientes a COLPENSIONES, al resolver las solicitudes de los expedientes que no se hallaban en la entidad. Adicionalmente se presentaban inconsistencias en los que fueron allegados, por cuanto su información no era confiable y ambigua y estos se reflejaban especialmente en los procesos automatizados. Dicha situación ocasionaba inconformidades en los usuarios, los cuales inmersamente presentaban la reclamación correspondiente, así lo sustentó la declarante:

*“... **PREGUNTADO-** Señale al Despacho que inconsistencias se encontraron en la información y entrega realizada por el ISS y qué medidas se adoptaron para subsanarlas. **CONTESTO:** Las inconsistencias en la información se refieren especialmente a la base de datos entregada por el ISS, es decir tipo de pensión, instancia, género y financiación. Es decir, que por estos errores se presentaron inconsistencias en la decisión, como ejemplo se marcó genero masculino cuando se trato de mujeres lo que exigía para el reconocimiento edad de 60 anos (edad para genero masculino), financiación es decir se marcó como régimen privado cuando se trato de solicitudes de servidores públicos que requerían información relacionada con los tiempos certificados a través de formatos CLEB, en cuanto a la instancia venían marcados como primera vez cuando en realidad se trataba de un recurso. Todo ello generó reclamaciones, a través de PQR y tutelas y recursos. Esta situación impacto especialmente la decisión automática porque la información capturada en la base de datos fue el insumo para cada decisión, aclarando que en el proceso automático no se podían evidenciar esta clase de inconsistencias ya que se trata de un cargue masivo y solo hasta cuando los ciudadanos presentaban el recurso o éramos informados por los PAC porque en el momento de la notificación el afiliado Manifestaba su inconformismo, se adoptaban las medidas correctivas en cada caso en concreto. Sin embargo por solicitud de los Entes de Control se adelantó un proceso de validación, depuración y corrección de la información de las prestaciones negadas por género las que posteriormente fueron decididas a través del liquidador automático. Este proceso continua y con la creación del Grupo de automatización los cargues se hacen previa depuración y validación de información. ”.* (Cursiva fuera del texto original).

Igualmente manifestó que dadas las implicaciones que conllevaba el proceso de liquidación y decisión

de prestaciones económicas, COLPENSIONES adoptó un sistema de automatización que permitía la optimización de los procedimientos, así mismo se argumenta la implementación del Bizagi, el cual guarda la trazabilidad de las actuaciones de los analistas y revisores mitigando los riesgos inherentes al proceso. Indicó que el Software Integrado de Reconocimiento y Decisión de Prestaciones Económicas, fue autorizado a CAJANAL EICE EN LIQUIDACION y al ISS por CROMASOFT LTDA; no obstante, esta última entidad en compañía de COLPENSIONES ajustó el software de acuerdo a las necesidades de la institución. Aunado lo anterior complementó su respuesta, aunando:

“(…) Con ocasión de la autorización del uso del SOFTWARE INTEGRADO DE RECONOCIMIENTO Y DECISION DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, el Instituto de Seguros Sociales celebró el 01 de diciembre de 2011 el Contrato con la empresa CROMASOFT LTDA, cuyo objeto principal es suministrar los servicios de “Ajustes al Sistema Integrado de Reconocimiento de Prestaciones Económicas de CAPRECOM y CAJANAL y “Ajustes al Sistema de la Nómina de Pensionados del ISS”, en cuya cláusula Décimo Sexta se previó la cesión del contrato a COLPENSIONES, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 2 del Decreto 4488 de 2009, ésta Entidad será la Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

(…)

(…) Durante la etapa previa a la entrada en operación, la VBP /Gerencia de Reconocimiento preparó la estructura operativa y funcional para la decisión de prestaciones económicas con el desarrollo e implementación bajo las directrices y criterios establecidos por la presidencia de COLPENSIONES, para lo cual desarrollo proyectos tales como: VBP-01 “Reparametrización e Integración del Liquidador de Pensiones” que comprendía el acompañamiento al ISS en el proceso de contratación, desarrollo e implementación del software liquidador de pensiones y de la interface con la nómina de pensionados. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Manifiesta que entre otros resultados, se implementó todo el desarrollo del software con las respectivas pruebas y capacitaciones a los funcionarios. Así mismo se efectuó el desarrollo del proyecto VBP-02 y del VBN-03:

“(…) también se desarrollo el proyecto VBP-02: “Plan de Recibo del Proceso de Reconocimiento del ISS” el cual estaba dirigido al recibo de la información documental del ISS, para lo cual se adelantó un proceso de contratación por parte del ISS para la digitalización y captura de información necesaria para la decisión de los expedientes pendientes por decidir y la capacitación del personal de COLPENSIONES.

(…)

(…) VBP-03: “Proyecto de Administración y Operación de Medicina Laboral e incapacidades”, este proyecto comprendió la contratación de un tercero para que realizara las actividades de Medicina Laboral como son: calificación de pérdida de capacidad laboral, revisión del estado de invalidez y trámite de incapacidades” (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Es de anotar que los 3 proyectos antes descritos fueron finalizados en el año 2012 antes de entrar en operación COLPENSIONES y fueron diseñados de acuerdo al esquema primario presentado por el ISS, así lo sustentó la declarante:

“(…) para el proceso de reconocimiento se tuvo en cuenta la atención de las solicitudes pendientes que en el momento del cierre de la operación en el ISS serían trasladados los cuales de acuerdo a información reportada, alcanzaban en Mayo de 2011 a 77.148 decisiones pendientes en todas las instancias, y posteriormente se citó una cifra de 80.000. No obstante esta información, se dimensionó por parte de COLPENSIONES, decisiones pendientes de aproximadamente 120.000 y sobre esa base se definió inicialmente el recurso humano requerido para atender la represa, y las solicitudes radicadas en COLPENSIONES. No obstante los problemas presentados en la plataforma tecnología como la indisponibilidad del Software liquidador de pensiones y los relacionados con la integración con los diferentes sistemas en la medida en que los procesos en COLPENSIONES están soportados en un ambiente virtual, y servidores insuficientes hicieron el proceso lento. Es decir el proceso de integración y ajuste de las herramientas tecnológicas fue dificultoso y generó demoras y traumatismos en el proceso de reconocimiento con resultados como que los tiempos previstos inicialmente para atender la decisión no se cumplieran. (…)”. (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

De acuerdo a lo anterior, se observa que el Área de Reconocimiento fue diligente y previó la implementación de distintos proyectos que en principio iban a permitir la adecuada interacción con el ISS y la óptima adecuación a los procesos, no obstante la previsión fue distinta a la planeada, pues los efectos fueron tan dañinos para la entidad que resultaron ser muy diferentes a los proyectados y lograron volverse irresistibles. Es de anotar que la H. Corte Constitucional en el Auto 110 también compartió la postura de estado de cosas inconstitucionales, originado por el volumen de solicitudes y órdenes de los jueces de la República exigiendo el cumplimiento de los fallos de tutela.

En el transcurso de la entrega por parte del ISS se relacionaron una serie de imprevistos irresistibles al no haber contado entre otros, con los indicadores exactos, bases de datos correctas, expedientes en físico, personal necesario; circunstancias que no le permitieron a la entidad ejecutar la tarea como se debía, hechos que a la vez decantaron acciones litigiosas, como tutelas y desacatos, que según la teoría de la imprevisión y el reconocimiento de la Corte sobre la coyuntura que atravesaba el sistema, las circunstancias descritas no pueden ser atribuidas a COLPENSIONES.

En el campo de la contratación estatal, la teoría de la imprevisión contempla:

La teoría de la imprevisión “regula los efectos de tres situaciones que se pueden presentar al ejecutar un contrato: un suceso que se produce después de celebrado el contrato cuya ocurrencia no era previsible al momento de suscribirlo, una situación preexistente al contrato pero que se desconocía por las partes sin culpa de ninguna de ellas, y un suceso previsto, cuyos efectos dañinos para el contrato resultan ser tan diferentes de los planeados, que se vuelve irresistible. En general, estas tres situaciones se encuentran reglamentadas, principalmente, en los artículos 4° numeral 3° y 8°; 5° numeral 1°; 25 numeral 14; 27 y 28”⁴⁰. ”. (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

Continuando con la declaración de la doctora Isabel Cristina, el Despacho indagó los pasos que componen el proceso de reconocimiento desde el momento en que el ISS hizo entrega de las bases de datos, a lo que contestó:

“(…) CONTESTADO: Una vez cargados los casos en Bizagi y realizado el reparto a los analistas para su atención, estos de acuerdo al riesgo e instancia tienen que cumplir con una meta diaria. Si bien es cierto los tiempos para la decisión relacionados con las metas están definidos por analista estos no pueden relacionarse con todo el proceso de entrega, cargue y decisión. La

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Expediente No. 1952, M.P. Enrique Arboleda Perdomo

Oficina de Ingeniería de Procesos, la VOT y reconocimiento no manejan los tiempos de la misma manera. En cuanto a la atención de los casos los analistas tienen una meta diaria que va desde 5 expedientes de tiempos públicos o por el riesgo de muerte hasta 10 expedientes decididos por vejez radicados en COLPENSIONES. Los tiempos varían por circunstancias tales como si son represa el volumen de la información y la falta de identificación de cada prueba en el gestor documental, y la instancia y que se atiende. Los expedientes de represa tienen mas dificultad para su atención por parte de los analistas y difieren de los radicados por primera vez en COLPENSIONES teniendo en cuenta que toda la información se encuentra en Bizagi-Gestor documental.

(...)

Igualmente indica que como parte de la conformación en entrada en operación de la Gerencia de Reconocimiento, se ordenó el cumplimiento de la Resolución No. 035 del 13 de febrero de 2013, y se instalaron ocho grupos de “manera especializada y separada que se encargaban de los riesgos de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes tanto para la represa como el Día a Día de COLPENSIONES, a cada Grupo le fue asignado un Coordinador y recurso humano compuesto por funcionarios de planta como trabajadores en misión. Todo lo anterior en aras de aumentar la producción (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Manifiesta que al momento de la notificación que efectuó la Honorable Corte Constitucional a COLPENSIONES del Auto 110 de 2013, se conoció sobre la suspensión de las sanciones por desacato dictadas a la fecha del mencionado auto hasta la fecha límite de cumplimiento del plan de acción, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2013, con el fin de dar cumplimiento de los requerimientos y fallos de tutela, así lo señaló la declarante:

“(...) En el mes de julio de 2013 la H Corte Constitucional notificó a COLPENSIONES del Auto 110 de 2013 mediante el cual aprobó el plan de acción propuesto por COLPENSIONES con fecha límite a 31 de diciembre de 2013 para atender los trámites relacionados con la respuesta a los derechos de petición, solicitudes de reconocimiento pensional, cumplimiento de sentencias de tutelas que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una pensión y demás peticiones pendientes de repuesta o de solución en el ISS a 28 de septiembre de 2012, y como consecuencia de lo anterior suspendió las sanciones por desacato dictadas a la fecha del mencionado auto hasta la fecha límite de cumplimiento del plan de acción. En el mismo auto se estableció la priorización de las decisiones enmarcándolas dentro de grupos poblacionales previamente definidos basados en el principio de igualdad y condiciones de vulnerabilidad. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Con el fin de cumplir lo indicado, COLPENSIONES y en particular la Gerencia Nacional de Reconocimiento definió unas estrategias operativas, administrativas y tecnológicas, las cuales permitían dar cumplimiento a lo ordenado en el Auto. Así lo se demuestra en el testimonio:

“(...) 1. Se incrementó la contratación de personal en misión durante los meses de septiembre, octubre y Noviembre de 2013 para un total de 427 en misión más 99 de planta personas contratadas las cuales surtieron proceso de capacitación por parte de la gerencia nacional de reconocimiento y fueron distribuidos en los grupos internos existentes y se crearon 3 nuevos Grupos con sus coordinaciones... La planta de personal de planta sigue siendo el mismo número, teniendo en cuenta que allí están incluidos los funcionarios de planta del Grupo de Medicina laboral”.(...)”.

 (Cursiva fuera del texto original).

Indica que los grupos se encontraban organizados por temas a atender, y dentro de estos se

encontraban:

- Grupo Vejez represa I
- Grupo Vejez represa II (Grupo Nuevo)
- Grupo Vejez – invalidez represa III-
- Grupo día a día (muerte – invalidez) (Grupo Nuevo)
- Grupo Calidad (Grupo Nuevo)
- Grupo sentencias
- Grupo Sobrevivientes Represa
- Grupo Tutelas
- Grupo Día a día (vejez públicos, vejez privados, auxilios funerarios)
- Grupo Medicina Laboral
- Grupo PQRS.

De acuerdo a lo señalado, ya no eran los ocho grupos que iniciaron en principio como fue se adujo en la declaración, si no que de acuerdo a las necesidades y en cumplimiento del Auto 110 de 2013, la Gerencia había conformado once grupos, es decir, cuatro grupos más, los cuales eran responsables y se especializaban en temas específicos. Igualmente expresa que dentro de los inconvenientes más notorios que se presentaron en la GNR fueron:

“(...) los problemas tecnológicos de integración fueron los que mas incidieron en el proceso de reconocimiento, como la indisponibilidad del Software liquidador de pensiones y los relacionados con la integración con los diferentes sistemas en la medida en que los procesos en COLPENSIONES están soportados en un ambiente virtual, y servidores insuficientes hicieron el proceso lento. Es decir el proceso de integración y ajuste de las herramientas tecnológicas fue dificultoso y generó demoras y traumatismos en el proceso de reconocimiento con resultados como que los tiempos previstos inicialmente para atender la decisión no se cumplieran. Adicionalmente se debió implementar al proceso de reconocimiento consultas manuales por parte de los analistas y revisores de las bases de datos de la OBP, registradora, FOSIGA, nómina de pensionados, entre otras, así como crear carpetas compartidas con información necesaria para la decisión que no se encontraban en el gestor documental adicionada a cada expediente, en especial pruebas que ingresaban como PQRS, corrección de historia laboral, estudio de rentabilidad y bancos. Todas estas consultas se hicieron necesarias en la medida en que no se implementaron en el Back Office y su ausencia ocasionaba inconsistencias en la decisión. (...), el alto volumen de casos sin atender por parte del ISS, los cuales ya eran objeto de tutela en todas las instancias, demandas y falencias en la información. (...) Todos estos problemas hicieron que la Presidencia tomara decisiones tales como el incremento del recurso humano, la división de la decisión por riesgo y por represa y día a día y mejoramiento en el recurso tecnológico. (...)”(Cursiva fuera del texto original).

En suma a lo anterior, indica que aunque los servidores tienen una carga laboral cumplible, “el problema obedece al alto volumen de decisiones pendientes”, no obstante en el trascurso de las circunstancias, “se adoptaron medidas”, tales como “el incremento en el recurso humano, mejoramiento del sistema liquidador, mejoramiento y apoyo permanente en el tema tecnológico, factores todo ello dirigido a mejorar los tiempos de decisión con miras a tener mayor capacidad de atención de los casos represados”. ”. (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

Aunado lo anterior, esgrime:

“(...)la planta de la GNR era a la entrada en operación de 99 personas sin embargo en el transcurrir del tiempo y ante el gran número de expediente remitidos por el ISS las tutelas en todas sus instancias y derechos de petición, requerimientos de los entes de control y la mala imagen reflejada en el público en general, fue necesario revisar y replantear el recurso humano y hasta el momento de mi desvinculación la GRN estaba compuesta por 427 trabajadores en misión más 99 de planta, ello quiere decir que en la medida en que se evidenciaron necesidades de recurso humano por parte de la Presidencia se efectuaron los ajustes necesarios. Todo este proceso de seguimiento a la operación de reconocimiento se realiza por parte del Comité de Presidencia del cual hacen parte la VBP, es decir que se continua trabajando para que el proceso de reconocimiento logre los tiempos de respuesta esperados con la Vicepresidencia de Planeación y Riesgo, oficina de Ingeniería de procesos y VOT y con el proveedor Cromasoft en el mejoramiento del software liquidador de pensiones. Es decir que se continua en proceso de mejoramiento del proceso de decisión con miras a que los resultados esperados como es la atención de las solicitudes de pensión se de dentro de los términos legales, todo ello con el acompañamiento permanente de la presidencia de COLPENSIONES. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Respecto a la represa manifestó: *“(...) los expedientes son de un alto volumen, pueden llegar a más de 1000 folios, no esta clasificada y en muchos repetida, es decir que hay más dificultad en la valoración de la información además de tener que capturar tiempos públicos lo que hace que las metas sean inferiores. Sobre esta premisa, los grupos de público y privado represa tienen una meta inferior a los de público y privado radicado en COLPENSIONES (...)”*, además alude el procedimiento de un reconocimiento así:

*“(...) **PREGUNTADO:** Manifiéstele al despacho como es el procedimiento una vez el analista proyecta el acto administrativo en materia pensional. Que ocurre si el mismo fue devuelto para corrección. **CONTESTADO:** Con base en la información que reposa en el liquidador analista incluye en el proyecto de acto administrativo las consideraciones del caso concreto lo envía al revisor quien revisa el acto administrativo y si considera que debe realizarse alguna modificación o ajuste al mismo lo devuelve y hace la observación en el mismo liquidador para su respectiva corrección. En el liquidador queda la trazabilidad de la fecha, hora y motivo de devolución y el analista debe realizar las modificaciones o ajustes al acto administrativo que deben estar relacionadas con las reglas de negocio e interpretación normativa institucional; Corregido el acto administrativo se devuelve al revisor quien verifica los ajustes y da paso a firma definitiva. En los casos en los cuales el revisor no detecta inconsistencias en el proyecto de acto administrativo elaborado por los analistas, lo envían directamente a firma del funcionario competente (Gerente Nacional de Reconocimiento); vale aclarar que el proceso de firma es masivo y por tanto la revisión de los mismos y avance para la firma esta en cabeza de los revisores”. (...)”.* (Cursiva fuera del texto original).

Aclara los motivos del por qué la Gerencia de Reconocimiento profería actos administrativos sin tener en cuenta un pronunciamiento por parte del ISS, así:

*“(...) **PREGUNTADO:** Sírvase manifestar el motivo por el cual el despacho de reconocimiento profiere actos administrativos sin tener en cuenta que los casos ya tenían reconocimiento por parte del ISS. **CONTESTO:** Como lo he manifestado los analistas siempre atienden los casos que le son repartidos, es decir que el ISS entrego expedientes ya decididos con acto administrativo y no existía la prueba de la decisión. Sobre este particular se presentaron dos escenarios, primero, expedientes decididos por el ISS sin acto administrativo en el expediente y no ingresados en la nomina, en estos casos, de conformidad con la documentación obrante en el*

expediente administrativo (Entregada por el ISS en L) era un caso pendiente que debía ser resuelto de fondo por lo que se adoptaron las decisiones administrativas correspondientes y se emitió acto administrativo situación que ocasionó inconformismo de algunos afiliados, Segundo: Expedientes decididos sin ingreso a nómina y notificados. El ISS en liquidación entrego a COLPENSIONES solicitudes prestacionales decididas de fondo sin ingreso a nómina y notificadas, que fueron evidenciadas en el momento de la decisión por parte de los analistas, por PQR solicitando el pago o por tutelas presentadas por los ciudadanos para lograr el pago. Teniendo en cuenta que el proceso de reconocimiento va hasta la escritura en nómina y estos casos no fueron entregados por el ISS para su pago hubo la necesidad de volverlas a decidir. No obstante la Gerencia de Nómina adelantó procesos con el ISS en L., con el objetivo de adelantar el proceso de pago de estos reconocimientos. Otros casos fueron aquellas solicitudes de inclusión en nómina de casos decididos por el ISS en suspenso y por tratarse de servidores públicos sin retiro del sistema se decidieron nuevamente. (...)". (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

Por otra parte, señala que únicamente se pueden resolver los requerimientos que se adjuntan en el BIZAGI y en las bandejas de los analistas. No obstante, a través de las PQR o tutelas se han encontrado reclamaciones de los interesados relacionados con sus derechos pensionales que no se aprecian en ninguno de los medios en mención, expedientes que deben solicitarlos al área responsable, como es la Gerencia de Operaciones, quien a su vez a través de un procedimiento ya definido con el ISS en L. tramita la respectiva solicitud para agilizar la entrega y subir al Bizagi lo que se halle, para así poderse dar una resolución al caso.

Respecto a los trámites automatizados explicó que al momento de su retiro *"(...) se encontraban en producción automatizada las decisiones por el riesgo de Vejez primera vez tiempos privados e indemnización sustitutiva de Vejez tiempos privados. Así mismo advierte que la reliquidación fue puesta en producción pero se suspendió en el mes de julio de 2013 por inconsistencias en la información de la nómina de pensionados (...)"*.

En relación al seguimiento al vencimiento de los trámites asignados agregó:

*"(...) **PREGUNTADO:** Cual es el mecanismo utilizado para monitorear el vencimiento de los trámites asignados **CONTESTO:** Los tiempos para su atención y vencimiento de los mismos se hace a través de Bizagi solo para las radicaciones en COLPENSIONES. Los trámites radicados en el ISS todos venían con términos vencidos. (...)"*. (Cursiva fuera del texto original).

Por último, dentro de los riesgos de la Gerencia de Reconocimiento se advierten 172 riesgos como igualmente lo señaló la Dra. Isabel Cristina, entre los más destacados y que son materia de decisión se encuentran los siguientes: Inoportunidad en la respuesta a requerimientos / peticiones (ciudadanos, Procuraduría, áreas internas), decisiones erradas / inconsistentes / inadecuadas (ingreso doble de pensiones - operación manual - liquidador), fallas en la interfaz de los aplicativos (HL - Nómina), ausencia / deficiencia en el desarrollo de pruebas técnicas y funcionales, acceso no autorizado a información / aplicativos, fallas en la asignación de plazas (bancos), indisponibilidad de los aplicativos / servicios, inoportunidad en la disponibilidad de los AA para adelantar la notificación, deficiencias en la radicación, cargue y/o trámite de la correspondencia, ausencia / deficiencia en la identificación del tipo de financiación, ausencia / deficiencia de las funcionalidades del liquidador - migración del tanque -reliquidaciones-casos que se habían negado.

Dentro de los eventos que pueden comprometer recursos de la entidad se encuentran identificados y reportados, la inconsistencia proceso de reliquidaciones automáticas, inclusión en nómina de

resoluciones negadas, fallas en la administración de usuarios, reconocimiento de pensiones que venían con indemnización sin el respectivo descuento de ésta, reliquidación por diferencias en el VAP, el liquidador reconoce dobles retroactivos y la falla en la entrada de datos.

Es de anotar que la mayoría de los riesgos presentados en esta área son de impacto, extremo, alto o mayor. No obstante la Gerencia adoptó las medidas para subsanar estos eventos, así los señaló la declarante, la Dra. Isabel Cristina Martínez:

“(...) la Gerencia reportó los riesgos tanto de imagen, jurídicos y reputacionales se tomaron medidas con el fin de subsanar estos errores con capacitación a los analistas y revisores ajustes a los desarrollos del software liquidador de pensiones y a mi retiro se encontraba suspendida la reliquidación automática la cual ordene desde el mes de julio de 2013”. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Al igual que la Doctora ISABEL CRISTINA MARTÍNEZ, la Doctora DORIS PATARROYO PATARROYO, Gerente de Nómina de Pensionados llegó a conclusiones semejantes, respecto a la entrega que efectuó el ISS a COLPENSIONES y a las inconsistencias que se encontraron en la información que fue reportada por el ISS y además las medidas adoptadas para subsanarlas, así:

“(...) La recepción de información se realizó de forma paulatina, es así como a la fecha aún se sigue recibiendo información del ISS (...)

(...)

(...) La Gerencia Nacional de Nómina de esta Administradora ha recibido a la fecha 19.660 novedades de nómina y 16094 PQR radicadas por los ciudadanos con anterioridad al 01 de Octubre de 2012 en el ISS, dentro de la misma se presentaron inconsistencias de tipo documental, es decir, las imágenes no eran nítidas, lo cual no permitía identificar el número de documento, tipo de novedad y datos necesarios para la aplicación de la novedad, el nombre de las imágenes no correspondían al ciudadano relacionado en el formato, en una novedad venían varias, adicionalmente se digitalizó el formato de solicitud del ciudadano faltando en algunos casos los anexos necesarios para ejecutar la novedad, cuando se implementó la herramienta JCBROWSER para poder visualizar la información esta presentaba importantes demoras para bajar la imagen del documento, descarga que podían demorarse entre 6 y 10 minutos por radicado, de otro lado, los permisos por parte del ISS para poder acceder al sistema SISPETT fue demorado, se lo dieron permisos solo a algunas personas, cuando se presentaba alguna dificultad técnica debíamos comunicarnos con el ISS para que allá solucionaran el inconveniente. Cuando se logró revisar la información contenida en el SISPET se identificaron muchos casos que ya habían sido resueltos inclusive hacía varios años, ya había sido atendida. Se encontraron imágenes en blanco o inexistentes, se encontró que una cedula tenía muchos radicados y era necesario hacer el seguimiento a todos los radicados para encontrar el correspondiente al tema solicitado en el listado Excel que nos enviaron. Dichas inconsistencias fueron subsanadas solicitando nuevamente la información en medio físico, para dar solución de fondo a las peticiones, en el caso con documentos faltantes en las solicitudes se envió comunicación al ciudadano solicitando completar la información. La VPOYT optimizó algún tiempo después el programa, se adelantaron campañas al interior de la nómina para evacuar la repesa recibida del ISS la cual quedó señalada en el plan de acción de la entidad. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

De acuerdo a lo expuesto por la declarante, a las gerencias les correspondía superar un hecho pasado,

en otras palabras, les concernía otorgar resoluciones de casos venían atrás, es decir, requerimientos que habían sido radicados en el ISS y que además en algunas ocasiones, los soportes estaban errados o no existían. Adicionalmente indicó que en la planeación del proceso de la inclusión en nómina no se tuvo en cuenta el recurso humano para actividades de revisión y captura de información de ingresos de nuevas prestaciones o de reliquidaciones de pensionados de COLPENSIONES.

*“(…) **PREGUNTADO:** Dígame al despacho, a partir de qué insumos o información esa Gerencia hizo la planeación del proceso de inclusión en nómina, si obran actas de los históricos del ISS, y cual fue la capacidad promedio mensual de respuesta que se planeó. **CONTESTADO:** Algunas actividades del proyecto “Recepción y Optimización del Proceso de Nómina de Pensionados” como se le llamó, muestran en las fases de DIAGNÓSTICO, DESARROLLO e IMPLEMENTACIÓN, algunas acciones que daban la información para el cálculo de cuántas novedades mensuales se podían estar recibiendo por mes; sobre los ingresos de nuevas prestaciones por ser del proceso de Reconocimiento, el cual se haría a través de un liquidador único que escribiría todas las prestaciones directamente sobre la base de datos de nómina sin intervención de la Gerencia de Nómina, no se tuvo en cuenta recurso humano para actividades de revisión y captura de información de ingresos de nuevas prestaciones o de reliquidaciones de pensionados de COLPENSIONES. (...)”.* (Cursiva fuera del texto original).

En relación con el ingreso de las novedades en nómina indicó los procedimientos y los documentos que se tuvieron en cuenta, así:

“(…) Con relación al ingreso de novedades de nómina (presentadas individualmente por el pensionado y en forma masiva por terceros a nombre de los pensionados solicitantes) y demás actividades de generación, validación, cierre, revisión de salidas y generación de información para el pago de nómina, se tuvieron en cuenta algunas actas e información recibida del ISS desde el primer semestre de 2010 hasta el primer semestre de 2012, así como Diagnóstico realizado por la Universidad de los Andes dentro del documento denominado “Arquitectura Empresarial- Anexo 4 Cadena de Valor Versión 3.0. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Adicionalmente, indica que el cálculo realizado fue el recibido aproximado mensual de 22.000 novedades, directamente de los pensionados, 30.000 solicitudes de certificaciones y 200.000 novedades masivas y aproximadamente 30.000 novedades represadas. Señaló los modelos de operación y adujo que estos no eran constantes dadas las circunstancias que se presentaban, la elevada cantidad de pensionados ingresados a nómina y el escaso recurso humano para atender los requerimientos:

“(…) modelo de operación consistente en radicación, validación y captura de las novedades de nómina a través de un operador o Back Office, se calculó que un digitador podía ingresar en promedio 55 novedades día; para la respuesta a los Certificados se haría directamente por los PAC y eventualmente los que éstos no pudieran los podían remitir a la Gerencia de Nómina, y para las novedades masivas se haría con el esquema de ingreso a través de la Web para las Cooperativas y Fondos de Empleados con validación y cargue a la nómina por el mismo operador y para las demás novedades masivas, por cargue masivo en la base de Datos de Nómina con intervención de funcionarios de la Gerencia de Nómina. A partir del análisis conjunto entre el ISS y COLPENSIONES, con relación a las características técnicas de la aplicación de Nómina de Pensionados se concluyó a mediados del segundo semestre de 2012, y por la necesidad de salir rápidamente en operación, que no era posible técnicamente incluir en forma directa en la base de datos de la nómina de pensionados, las novedades que digitara y validara el Back Office, por las reglas de validación que sólo es posible a través de la interfaz o pantallas que maneja el

usuario a través del aplicativo; esto obligó a cambiar el modelo de operación para las novedades para ser validadas y capturadas directamente en el aplicativo de nómina por el personal de la Gerencia de Nómina, con la consiguiente disminución de la capacidad resolutive frente a la demanda de aplicación de novedades presentadas por los pensionados y teniendo en cuenta que el recurso humano contratado era insuficiente para una operación y sostenibilidad de una nómina de más de un millón de pensionados. (...)”. (Cursiva fuera del texto original).

Adicionalmente, señala los pasos que componen el proceso de nómina, desde el momento en que el ISS hizo entrega de las bases de datos, aclarando que se compone en dos subprocesos, el primero se describe como la Gestión de Novedades de Nómina y el segundo como la Gestión para el Pago de Prestaciones Económicas. Los tiempos e intervinientes para el proceso de Gestión de Novedades de Nómina están incluidos en la configuración de usuarios de Bizagi para el inicio de operaciones en octubre de 2012 y se encuentran en un cronograma que mensualmente la Gerencia realiza y ejecuta en coordinación con la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología.

Es de anotar que la Gerencia Nacional de Nómina estaba dispuesta a afrontar el problema coyuntural que se encontraba COLPENSIONES, gracias a los diferentes mecanismos planteados en el plan de acción, así lo subrayó la referida gerente:

*“(...) **PREGUNTADO:** Tiene la Gerencia Nacional de Nómina establecido un orden y/o una metodología para resolver las peticiones que llegan día a día. **CONTESTADO:** Si La Gerencia Nacional de Nómina ha establecido diferentes planes de acción conforme a las necesidades de la entidad, es decir diseñó un plan con metas diarias proyectadas para conocer su real capacidad de atención, diseñó las respuestas automáticas en los diferentes puntos COLPENSIONES de respuesta inmediata, teniendo en cuenta los importantes volúmenes de solicitudes de los pensionados se establecieron estrategias priorizando las de mayor impacto, es decir se atendían en primer lugar las solicitudes que tuvieran que ver con pago de mesadas pensionales y atención en salud, se dispuso de la aplicación de nómina de pensionados para ser consultada en los diferentes PAC y entrega de respuestas a inquietudes de los ciudadanos, y para la expedición de los diferentes certificados de nómina, así mismo en la entrada de operación de COLPENSIONES se designó a un funcionario de la nómina por cada PAC para atender las necesidades y peticiones, y consultas; las capacitaciones también fueron factor determinante en la planeación con el fin de disminuir el número de radicaciones innecesarias para los casos que los PAC pudieran dar respuesta y solución al pensionado” (...).”* (Cursiva fuera del texto original).

Igualmente hizo referencia a los diferentes Autos de la Honorable Corte Constitucional, en donde reconoce las circunstancias anómalas y la franja circunstancial que en ese momento COLPENSIONES cruzaba, dada la falla estructural que se presentaba en el Sistema de Régimen de Prima Media Con Prestación Definida, así lo anotó:

“(...) una vez la corte emitió los diferentes autos se diseñaron planes de acción para atender las necesidades de conformidad con lo dispuesto en los Autos 110, 182, 202 y 233 proferidos por la Honorable Corte Constitucional, donde se emplearon medidas necesarias para el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos en especial de la acciones y omisiones que fueron en su momento responsabilidad de ISS, y que a partir de la expedición de los Decretos 2011, 2012 y 2013 del 28 de Septiembre de 2012, recaen sobre COLPENSIONES facultando a esta Administradora para dar respuestas de fondo, eficaces y oportunas a las solicitudes de los peticionarios, con mayor prioridad los afiliados con especial protección constitucional”. (...).” (Cursiva fuera del texto original).

Es importante acotar que los requerimientos realizados al ISS fueron atendidos en su totalidad por COLPENSIONES, así fue manifestado:

*“(…) **PREGUNTADO:** Se tiene establecido a la fecha cuantas peticiones se encuentran sin resolver por la Gerencia. **CONTESTADO:** Si. La gerencia de nómina tiene cifras controladas a diario de ingresos y respuestas de peticiones a través del plan de acción coordinado por la Vicepresidencia de Servicio al ciudadano. Es importante señalar que la represa del ISS fue atendida en su totalidad desde el mes de octubre de 2013, es decir a la fecha no hay pendientes de lo recibido del ISS. ... y los pendientes tratan de solicitudes radicadas en COLPENSIONES” (...)*. (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

Además señala que los volúmenes de radicación o los volúmenes proyectados no estuvieron acompañados con el recurso humano contratado, por cuanto no se previó que además de atender las novedades, peticiones y correspondencia, la nómina de pensionados tiene a su cargo todo el proceso de gestión de pago para más de un millón de pensionados, así mismo una serie de procesos especiales y de control de cifras y movimientos, pero además la estructura tecnológica presentó unas dificultades que produjeron caídas en el sistema y tiempos de demora.

Al Igual que en otras Gerencias, según declaraciones anteriores, la Gerencia de Nómina advirtiendo las necesidades de otras áreas, brindó apoyo a la gestión de reconocimiento, en diferentes actividades propias de la nómina, dirigiendo algunos esfuerzos en los temas de revisión, digitación, migración e ingreso de algunos reconocimientos.

También señaló las inconsistencias que se presentan en el proceso de nómina y como se efectúa su corrección, veamos:

*“(…) **CONTESTADO:** Las inconsistencias presentadas durante el proceso de nómina se presentan en dos vías: En los Ingresos que incluye los reprocesos escritos directamente por la Gerencia de Reconocimiento, y en la digitación de novedades realizadas por los usuarios de la Gerencia de Nómina de Pensionados. La tipificación de estas inconsistencias se refleja en el informe mensual que se realiza al finalizar el proceso. (...) Las inconsistencias detectadas en la revisión de Ingresos y Reprocesos son reportados a la Gerencia de Reconocimiento los días martes y jueves, para que esa gerencia envíe las acciones correctivas los lunes y los viernes. Estas acciones son revisadas por el grupo de calidad quienes las agrupan dependiendo de: Acciones que son para realizar ajuste a la base de datos, las cuales al final del proceso se consolidan en un archivo. Acciones que requieren la digitación de novedades, y Las acciones que no corrigen el hallazgo, que no corresponden con lo reportado o que no son viables, se envían nuevamente por correo a la GNR. Los hallazgos determinados en la revisión de novedades digitadas por los usuarios de la Gerencia de Nómina de Pensionados, se informa verbalmente al usuario que digito la novedad. En la corrección de inconsistencias dependiendo del hallazgo: Para Ingresos y Reprocesos se realiza a través de ajustes y con digitación de novedades a través de la aplicación, de acuerdo con lo ordenado por la Gerencia de Reconocimiento. Para corregir hallazgos de digitación, se aplican nuevas novedades y en caso de que la corrección no se pueda realizar con novedad, se solicita ajuste a la base de datos”. (...)*. (Cursiva fuera del texto original).

Es importante indicar que el área de nómina semanalmente se extrae de Bizagi el Query de los casos pendientes radicados por Bizagi, y una vez revisada la información se inicia el reparto para la semana siguiente dando prioridad a los casos vencidos, los cuales tienen prelación de acuerdo a los autos emanados por la Honorable Corte. Diariamente se controla que los funcionarios hayan cumplido la meta asignada y que los casos atendidos correspondan al reparto.

Por otro lado se le indagó si consideraba que al interior de la Gerencia Nacional de Nómina existía una falla estructural que le impidiera estar al día en las peticiones hechas por los afiliados, contestando lo siguiente:

“(…)CONTESTADO: La operación de la nómina de pensionados inicio con dificultades importantes por el poco recurso humano asignado para atender la operación de pago de más de un millón de pensionados en el sentido de atender todas las necesidades representadas en novedades, PQR y correspondencia, así como la responsabilidad del proceso de gestión de pago tanto de los pensionados como de todos sus acreedores (EPS, juzgados, cooperativas, fondos de empleados, asociaciones, cajas de compensación familiar, AFP, Colombia mayor, fosyga, pensionados en el exterior etc.)” (…)”. (Cursiva fuera del texto original).

Así mismo indica que *“(…)la nómina de pensionados al inicio de la operación y hasta el mes de diciembre soportaba toda la operación de novedades ejecutándolas de forma manual, sin tener el alivio del back office que pudiera revisar la exactitud y completitud de la información(…)”*. De otro lado agrega que, *la estructura tecnológica no ha permitido cumplir a cabalidad y en tiempos más óptimos los planes de acción*. Por lo tanto, las demoras en las resoluciones son imputables a terceros, por cuanto el caso expuesto, el área depende de personas ajenas de COLPENSIONES, verbigracia, las reclamaciones de dineros o mesadas no cobradas, en donde la entidad espera que los bancos den respuestas oportunas y eficaces; en temas de solicitudes de salud en donde la EPS debe otorgar una respuesta; así mismo, se evidenciaron todas las dificultades propias e inobservadas al entrar en operación.

Igualmente COLPENSIONES implementó los procedimientos de control efectivos al interior de la entidad para evitar que se presentaran situaciones anómalas, en este sentido la declarante trajo a colación los ajustes efectuados en el año de operación, así:

“(…) la Gerencia de Nómina ha disminuido las falencias estructurales con la contratación del robot, la puesta de los certificados de nómina en la página web, realizando mejoras a la aplicación, capacitando al recurso humano de la organización, organizando metódicamente la información, a planeando proyectos de atención, etc. Sin embargo considero que persiste un recurso humano insuficiente para atender la operación de la nómina más grande de este país. (…)”. (Cursiva fuera del texto original).

De acuerdo a la respuesta anterior, y a la voluminosa carga laboral esgrimida por la declarante, se le cuestionó sobre la conformación de recurso humano en el área, a lo que respondió:

“(…) La Gerencia Nacional de Nómina cuenta actualmente con 30 funcionarios de planta y 20 misionales, distribuidos en actividades de atraso, día a día, procesos especiales, control de cifras y movimientos, calidad, pruebas de diferentes desarrollos, salud, reintegros, Empos y Metales preciosos, tutelas, PQR, organismos de control, bancos. No obstante en principio la Gerencia inició la operación con 30 personas, sin embargo, al observar la falla estructural se contrataron 20 personas con el fin de evacuar las solicitudes provenientes del ISS y las radicadas en COLPENSIONES. (…)”. (Cursiva fuera del texto original).

Como se observa, la falla estructural del sistema hizo necesaria la contratación de más trabajadores con el fin de evacuar todos los requerimientos represados y los efectuados día a día; no obstante la provisión de personal contratado ha resultado ineficiente para el cumplimiento de la gran carga

laboral existente. Al respecto, la declarante manifestó lo siguiente:

*“... **PREGUNTADO:** Considera usted que los servidores que pertenecen a la Gerencia Nacional de Nómina tiene la carga laboral suficiente o por el contrario ésta es superior a la capacidad del grupo y de cada servidor, lo cual impide el cumplimiento de términos. **CONTESTADO: Si.** La carga laboral es superior a la capacidad de cada persona, dado al volumen de solicitudes radicadas, tutelas, ingresos manuales por UNIX y orquestador, procesos especiales que requieren dedicación de tiempo completo, los anteriores procesos mencionados superan la capacidad operativa de la Gerencia de Nómina. Adicionalmente, la represa entregada por el ISS hizo que la carga laboral incrementará y se priorizó respecto a las solicitudes radicadas en el ISS, dejando de un lado las radicadas en COLPENSIONES, en cumplimiento a las órdenes de los Autos de la Honorable Corte Constitucional; es así como los funcionarios de nómina tienen metas impuestas mucho más altas que cualquier área de la organización, para poder cumplir con todos los frentes, hay funcionarios que tienen a su cargo hasta 5 y 6 proceso al tiempo debido a todas las necesidades para atender, se requiere siempre invertir tiempo extra y de fines de semana para atender las necesidades de nuestros pensionados. (...)”.* (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

En consecuencia, la cantidad de trabajo asignada a cada funcionario resulta desproporcionada en relación a la cantidad que se puede evacuar, situación que se sobrepone a la “(...) *capacidad operativa de la Gerencia de Nómina e impone que los funcionarios se excedan en el horario establecido por la entidad (...)*”. Al respecto, la declarante manifestó lo siguiente:

“(...) No ha existido por parte de la Gerencia de nómina, en ningún momento negligencia o desatención en la atención de las solicitudes de los pensionados, se han realizado todas las estrategias tendientes a atender el máximo número de solicitudes con la capacidad del recurso humano ofrecido y extendiendo horarios de trabajo para poder optimizar la evacuación de casos, la información que sea necesaria ampliar o sustentar estamos dispuestos en la nómina de pensionados. Respecto a los horarios manifiesto que en algunas ocasiones de lunes a viernes el área trabaja hasta la 12 de la madrugada y los sábados desde las 8:00 a.m. hasta las 5:00 p.m., es de anotar nuestro contrato laboral es de lunes a viernes, no obstante el compromiso del área hace que nuestro horario se extienda. Y los domingos (días festivos) también laboramos aproximadamente medio día. (...)”. (Cursiva y subrayas fuera del texto original).

Por último, es necesario referirnos al mapa de riesgos de la referida gerencia, anotando que existen como riesgos generales el fraude interno, el fraude externo, la inoportunidad en la respuesta a requerimientos / peticiones y los pagos inconsistentes.

Dentro de los riesgos más relevantes para el asunto de que trata el presente pronunciamiento, es necesario hacer alusión a los siguientes: la inoportunidad en la respuesta a requerimientos / peticiones, en donde se despliegan las Deficiencias en la radicación y/o trámite de la correspondencia, la operación manual, la insuficiencia de personal, la indisponibilidad de los aplicativos / servicios, la ausencia / deficiencia de las funcionalidades de la aplicación, la información incompleta / inconsistente / inoportuna, la ausencia de personal, la alta rotación de personal, el volumen alto de trámites, las fallas en la integración de información entre los sistemas de información, los cuales se ubican en una gran mayoría, entre una amenaza extrema, alta y mayor.

Ahora bien, del análisis de cumplimiento de las obligaciones derivadas del Auto 110 de 2013, se logró demostrar que a pesar de la persistencia de un estado de cosas inconstitucionales, los funcionarios

de COLPENSIONES han desplegado una conducta diligente y eficiente en el ejercicio de la labor encomendada, dirigida a superar la transgresión masiva de derechos fundamentales.

Lo anterior, conllevó a que nuevamente se ordenará la suspensión de las sanciones por desacato en tres escenarios diversos de conformidad con lo solicitado a finales del 2013.

Las tres solicitudes satisfacen el criterio de razonabilidad en tanto persiguen la materialización de valiosos cometidos constitucionales, y son idóneas ya que generan en COLPENSIONES un ambiente operacional propicio para el logro de dichos cometidos. Sin embargo, algunas de ellas no cumplen los restantes requisitos del principio de proporcionalidad, en armonía con el principio de igualdad. Por esta razón la Corte Constitucional, precisó los términos sobre los que recaerá la suspensión de sanciones por desacato y su consecuente periodo de vigencia.

Mediante Auto 320 de diciembre 19 de 2013, con efecto inter comunis, la Corte Constitucional ordenó que a partir de la fecha de pronunciamiento y hasta el 31 de julio de 2014, los jueces de la República al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS o COLPENSIONES para obtener el reconocimiento y pago de una prestación, o, sobre los incidentes de desacato por tutela concedidas por acciones u omisiones de las referidas entidades, deberían seguir un conjunto de reglas orientadas a la suspensión y no imposición de la sanción o desacato.

Al respecto, la enunciada corporación, manifestó lo siguiente:

“(...) La procedencia de la modalidad de intervención constitucional consistente en la suspensión transitoria de las sanciones por desacato está supeditada a la demostración por parte de la entidad accionada de una comprometida y diligente voluntad de reparación del estado de cosas inconstitucionales, lo que incluye acreditar el despliegue de esfuerzos importantes, idóneos y suficientes para superar el escenario de infracción constitucional. (...)”

Así las cosas, las obligaciones de COLPENSIONES en relación con los plazos de contestación de las solicitudes radicadas ante el ISS y el nuevo administrador del régimen de prima media, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

“(...)En lo concerniente al acumulado de solicitudes radicadas ante el ISS, COLPENSIONES debe (i) responder al 31 de diciembre de 2013 las peticiones del Grupo 1; (ii) responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de los GP2 y GP3, junto con las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (iii) responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional.

(...)

A su turno, frente a las peticiones radicadas directamente ante COLPENSIONES y que progresivamente se encuentren fuera de término, la entidad debe; (iv) responder inmediatamente las solicitudes de pensión; (v) responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y; (vi) responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional. En esa misma fecha COLPENSIONES deberá estar en la capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectúen ante ella. (...)”

Igualmente, teniendo en cuenta la cantidad de trámites de COLPENSIONES que serían resueltos fuera de término, y, los problemas de equidad que fueron reseñados en el referido auto, la Corte consideró que están dados los presupuestos para considerar la suspensión de las sanciones por desacato y la modificación de los términos de cumplimiento de las sentencias de tutela.

La decisión precedente se basa en los siguientes presupuestos:

“(...) (I) garantizar en un escenario de equidad la respuesta de las peticiones y el cumplimiento de las órdenes judiciales que protegieron los derechos de los usuarios de la entidad, a través de la modulación del flujo de respuesta de COLPENSIONES en armonía con el principio de igualdad ante las cargas públicas; (ii) renovar la eficacia e idoneidad de la acción de tutela como medio de salvaguarda de los derechos fundamentales; (iii) buscar el rápido cumplimiento de los términos legales de contestación en condiciones de calidad, de las solicitudes prestacionales formuladas ante el nuevo administrador del RPM y; (iv) propiciar la superación del estado de cosas inconstitucionales y la pronta normalización de operaciones de COLPENSIONES. (...)”

De conformidad con lo expuesto en líneas precedentes, la Corte Constitucional ordenó la ampliación de plazos para que COLPENSIONES genere respuesta a sentencias, tutelas y solicitudes presentadas y acumuladas por el ISS; además de las realizadas directamente contra COLPENSIONES. A su turno, la Corte ordenó a los despachos judiciales la suspensión de las órdenes de desacatos de acuerdo con los criterios de razonabilidad, igualdad y proporcionalidad.

Finalmente, el alto tribunal condenó la conducta desplegada por el ISS, al no trasladarlos expedientes o hacerlo de forma tardía al nuevo administrador, circunstancia que en gran medida estuvo relacionada con el incumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad, motivo por el cual, una vez más la Sala reconoció la falla estructural del sistema y las dificultades para hacer efectivos los fallos de tutela.

Siguiendo la anterior línea de argumentación, este Despacho advierte que COLPENSIONES a través del cumplimiento diligente y eficiente de la labor encomendada a sus funcionarios o trabajadores en misión realizaron una gestión significativa de actuaciones dentro de los procesos a su cargo, mitigando en cierta medida los efectos de , las circunstancias que rodearon la entrada en operación de COLPENSIONES..

Ahora bien, aunque se verificó que existió inactividad e incumplimiento de las órdenes impartidas mediante fallos de tutela, se advierte, a partir de lo expuesto en líneas anteriores, la imposibilidad de predicar de la conducta la configuración de la ilicitud sustancial requisito necesario para la configuración de la responsabilidad disciplinaria.

Frente al tema de la falla estructural del Sistema de Régimen de Prima Media y Prestación Definida, la Procuraduría General de la Nación ha mantenido la postura que a continuación se expone:

- Dentro del expediente disciplinario IUS 2008-240629, en donde se investigó a CLARA IVY GONZÁLEZ MARROQUIN, GILBERTO QUINCHE TORO, ALVÁRO HERNÁN VÉLEZ MILLÁN y SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA, altos directivos del Instituto de Seguros Sociales, se ordenó el archivo por el ejercicio permanente de las funciones de dirección, supervisión y control atribuidas a los antes mencionados, dada la falla estructural presentada en dicha entidad.
- Bajo la radicación IUS 2009-241899, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la

Nación en decisión del 02 de diciembre de 2010, profirió una decisión a favor de algunos funcionarios de CAJANAL, relativos al tema particular de las sanciones de multa y arresto derivadas de los incidentes de desacato, de acuerdo a la sentencia T-1243 de 2008 y al Auto 243 del 23 de julio de 2010 de la Corte Constitucional.

- Mediante el proceso IUC-2010-314066, en donde se disciplinaba al entonces gerente de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación por una circunstancia análoga a la de este asunto, se ordenó archivo en la investigación disciplinaria a los casos resueltos en el plazo establecido de conformidad con el auto 243 de 2010.
- El pronunciamiento más reciente por parte del supremo órgano del Ministerio Público, se remonta al radicado IUS 2013-6733, en donde la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa el día 21 de enero del año 2014, profirió fallo absolutorio a favor del Dr. Pedro Nel Ospina Santamaría, en calidad de Presidente de COLPENSIONES y a la Dra. Isabel Cristina Martínez Mendoza, quien fungió como Gerente Nacional de Reconocimiento, de los incumplimientos de aproximadamente 200 fallos de tutelas que se originaban del ISS. El referido fallo es sustentado bajo la teoría de la ilicitud sustancial, por cuanto la Honorable Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013 en razón a la falla estructural, reconoció la existencia de una situación constitucional relevante que implica la imposibilidad para la entidad de cumplir con los términos de las solicitudes pensionales y las órdenes impartidas por los jueces de la República.

Adicionalmente a lo anteriormente señalado y virtud del cumplimiento del Auto 320 de 2013, el alto Tribunal, profirió el Auto 259 del 21 de agosto de 2014 mediante el cual prorrogó la suspensión de sanciones por desacato a tutelas dispuesta en el Auto 320 de 2013, las cuales hubiesen sido interpuestas en contra de los servidores públicos de Colpensiones que se refieran a los siguientes trámites:

Así pues, a partir de la fecha de proferida esa providencia y hasta el 31 de diciembre de 2014, las reglas para fallos de tutela fueron:

1. *Cuando la acción de tutela sea presentada por aspectos alusivos a los trámites relacionados en los ítems 1 y 2 del cuadro único numeral (cuadro relacionado arriba) de la parte motiva de esta providencia, el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la prestación, siempre y cuando se cumplan las reglas jurisprudenciales sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.) o de procedibilidad formal y de fondo de la acción de tutela, según el caso, pero ordenará a Colpensiones que conteste la petición, resuelva el recurso administrativo o reconozca la prestación en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esa providencia.*
2. *Cuando el juez conceda tutela constitucional por aspectos relacionados con el cumplimiento de un fallo judicial ordinario o contencioso administrativo que ordenó al ISS o Colpensiones el pago de un incremento, retroactivo, reajuste o reliquidación pensional, (i) solicitará colaboración al juzgado respectivo para que dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la providencia desarchiva el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento. Esta solicitud no alterará la competencia ni el reparto dispuesto para las acciones de tutela formuladas contra Colpensiones, en tanto la demanda no se interponga contra el juzgado que custodia el expediente; (ii) ordenará a Colpensiones que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la sentencia de tutela solicite al actor únicamente los documentos que por ley le corresponde aportar a la parte demandante para el acatamiento*

del fallo ordinario o contencioso y; (iii) ordenará a Colpensiones cumplir el fallo ordinario o contencioso en el plazo correspondiente a la suspensión de la sanción por desacato referida en el numeral (cuadro relacionado arriba) cuadro único de la parte motiva de esa providencia.

3. *En relación con los servidores públicos de Colpensiones se entenderá suspendida la imposición y ejecución de las sanciones por desacato a sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones concernientes a los trámites indicados en el numeral (cuadro relacionado arriba) cuadro único de la parte motiva de esta providencia y hasta la fecha allí señalada;*
4. *Cuando la acción de tutela o el incidente de desacato sea presentado por trámites diferentes a los relacionados en el numeral 105 cuadro único de la parte motiva de esta providencia, no operarán los plazos allí dispuestos ni la suspensión de las sanciones por desacato. En este evento el juez seguirá las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), procedibilidad formal y de fondo de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. Sin embargo, al dictar sentencia de tutela por aspectos alusivos al cumplimiento de un fallo ordinario o contencioso administrativo proferido en contra del ISS o Colpensiones, (i) solicitará colaboración al juzgado respectivo para que dentro de los diez días siguientes*
5. *Igualmente, al estudiar incidentes de desacato en contra de Colpensiones por trámites que no gozan de la suspensión de sanción por desacato referida en el numeral (cuadro relacionado arriba) cuadro único de la parte motiva de la providencia, el juez verificará que el acto administrativo que hubiere dado cumplimiento al fallo de tutela reúna las características de motivación, eficacia, resolución de fondo, pertinencia y congruencia con lo pedido. Lo anterior de conformidad con los criterios sustanciales del derecho fundamental de petición y la distinción jurisprudencial entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido (Supra 123). De encontrar insatisfechos estos requisitos, el juez declarará el incumplimiento de la sentencia de tutela y tomará las medidas de cumplimiento y de desacato procedentes contra el servidor público que suscribió el acto administrativo acorde con las reglas para desacato dispuestas en la sentencia C-367 de 2014. De persistir el incumplimiento, procederá contra el Presidente de Colpensiones.⁴¹*

Así las cosas, se observa que (i) el acumulado de prestaciones fuera de término se redujo aproximadamente en un 18.4% en el corte correspondiente a los meses de agosto a diciembre de 2014; (ii) al considerar individualmente las peticiones fuera de término se observa un incremento en las alusivas a prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, así como una reducción en las concernidas a reliquidación de pensión y auxilio funerario. Es decir, la reducción del acumulado de peticiones fuera de término se dio en contradicción a la priorización ordenada por esta Corporación, pues mientras el número de las peticiones esenciales se ha elevado, las de reliquidación se han reducido considerablemente y; (iii) si bien el volumen de peticiones con vencimiento más antiguos podría haberse reducido, los plazos fuera de plazo se han ampliado alcanzando incluso 24 meses de retraso.

41. La Sala Novena de Revisión ordenó a Colpensiones garantizar que antes de resolver sobre la respectiva petición, el expediente prestacional, y en particular la historia laboral del afiliado, cuente con información completa y actualizada y; asegurar que la respuesta a las peticiones sea motivada, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido⁴².

⁴¹ Auto No. 259 del 21 de agosto de 2014 Página 49 a 50

⁴² Ver Auto 320 de 2013, f.j. 8.

42. En la intervención del 28 de enero de 2015 la administradora de pensiones solicitó que “Se declaren cumplidas las órdenes dictadas para que los actos administrativos de reconocimientos prestacionales sean de calidad, al encontrar que Colpensiones ha implementado las acciones necesarias que permiten mitigar los errores en la producción de decisiones pensionales”.

43. Para sustentar su solicitud la entidad manifiesta que “ha implementado de manera continua mecanismos para garantizar la calidad en sus decisiones. Frente a los planes de choque de aumento de personal (que, como se ha reportado, multiplicó exponencialmente el personal dedicado a reconocimiento) y a la calidad de la información necesaria para resolver algunas solicitudes de manera automática, Colpensiones implementó paralelamente 25 acciones para garantizar la calidad de las decisiones”.

44. Siguiendo con su relato, Colpensiones sostuvo que “identificó que a pesar de las acciones para mejorar la calidad de las decisiones a través de actividades de seguimiento y control en la construcción del acto administrativo, aún era necesario fortalecer aún más los instrumentos para avanzar con mayor velocidad hacia el cumplimiento de sus metas. Por esto, Colpensiones decidió cambiar el modelo de decisión existente en la entidad. Es decir, decidió aumentar el número de suscriptores (personas para la firma) de actos administrativos, decisión acompañada por el diseño de tres tipos de auditorías: una preventiva interna (antes de la firma del acto), una correctiva interna (después de la firma y antes de la notificación), y una externa”.

45. A juicio de la entidad, “un análisis estadístico permite afirmar que los problemas de calidad se encuentran en un rango mucho más aceptable. Los problemas de calidad en las decisiones de Colpensiones – aún con la extrema definición de calidad que en nuestro caso existe, varían entre 7 y el 11%. Comparando con los problemas de calidad en el sistema pensional chileno, considerado uno de los más eficientes de América Latina, los problemas en el RPM colombiano son razonables. En Chile, los problemas de calidad están entre el 15 y el 48%. Es difícil identificar alguna entidad pública con calidad de 100% en sus decisiones, y la teoría de la administración considera esa meta como una meta imposible (cero errores, cero problemas). En Colpensiones, aún si se considerara que todos los cambios de decisión generados a través de un recurso interpuesto por un ciudadano se generan por mala calidad en la decisión (lo que no sería exacto, pues tales cambios pueden obedecer a muchas razones), el problema varía entre el 7% (teniendo en cuenta los recursos ya decididos) y el 11% (si se supone que los recursos que están aún por resolver cambian la decisión en la misma proporción, como es de esperar). Ahora bien, esto sería el caso extremo si todos los cambios se generan por mala calidad y no, por ejemplo, por información adicional del ciudadano con la cual no cuenta Colpensiones. Ahora bien, ¿qué tan grave es este problema? Una investigación internacional muestra que en uno de los sistemas pensionales más representativos de América Latina, Chile, en su mejor momento los problemas de calidad fueron del 15%, lo que puede indicar que en el RPM los problemas de calidad son razonables, lo que, sin embargo, no quiere decir que Colpensiones no siga realizando esfuerzos para mejorar aún más”.

EFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE TUTELAS

Los datos a 28 de febrero de 2015 muestran que de 189.819 sentencias, se han resuelto de fondo 170.550 (90% resueltas de fondo), se han gestionado 9.383 que la entidad no ha podido resolver de fondo por falta de información (al sumar las gestionadas a las resueltas de fondo el avance es del 95%), y tiene 9.886 tutelas por resolver. Estos avances se han logrado gracias (i) al apoyo de la H. Corte Constitucional, por ejemplo a través del Auto 202 de 2013 en donde exhorta a Colpensiones a solicitar la información y a los Jueces a entregarla, y (ii) a la debida diligencia de Colpensiones destinado personal y recurso para resolver las tutelas.

Como parte de la evolución, también es necesario resaltar que en septiembre 2013 Colpensiones tenía identificadas 96.222 tutelas, de las cuales están resueltas de fondo 18.786. Es decir, mientras en septiembre 2013, es decir un año y cuatro meses atrás, estaba resuelto el 19.5% de las tutelas, en febrero se han resuelto el 90% en soluciones de fondo y se ha avanzado en 95% si a las soluciones de fondo se suman las gestionadas con los jueces.⁴³

Ahora bien, es necesario resaltar que al hacer un comparativo antes y después de la declaración del estado de cosa inconstitucional, estado que le ha permitido a Colpensiones actuar de manera focalizada en superar el atraso estructural del RPM heredado del ISS, se han dejado de generar 68.000 tutelas, ayudando a la descongestión de la rama judicial. En efecto, mientras la radicación de tutelas el Colpensiones alcanzó un promedio mensual de 9.600 antes de la comunicación del auto 110 de 2013, después del auto bajó a un promedio mensual de 5.600.

Estas estadísticas permiten plantear la hipótesis que sin la protección de la H. Corte Constitucional la judicialización de la entidad habría seguido creciendo, congestionando la rama judicial e incentivando al ciudadano a acudir a la tutela como único mecanismo para solucionar sus solicitudes. Sin la protección es de suponer que las tutelas habrían crecido por lo menos al mismo ritmo que tenía antes del Auto 110 (aunque también es de suponer que habrían crecido más). Las proyecciones permiten afirmar que en el país, gracias a la protección de la H. Corte, se ha dejado de generar por lo menos 68 mil tutelas. Adicionalmente, entre diciembre de 31 de 2014 (el 31 de diciembre terminó la protección de la H. Corte y Colpensiones aun no ha recibido un pronunciamiento de esta entidad sobre las nuevas medidas de protección solicitadas).⁴⁴

Ahora bien, la Corte Constitucional en su más reciente pronunciamiento del 13 de mayo de 2015 a través del Auto No. 181 de 2015 resalta el trabajo y esfuerzo que adelantado Colpensiones para poner al día del Régimen de Prima Media “(...) se observa que (i) el acumulado de prestaciones fuera de término se redujo aproximadamente en un 18.4% en el corte correspondiente a los meses de agosto a diciembre de 2014; (ii) al considerar individualmente las peticiones fuera de término se observa un incremento en las alusivas a prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, así como una reducción en las concernidas a reliquidación de pensión y auxilio funerario. Es decir, la reducción del acumulado de peticiones fuera de término se dio en contradicción a la priorización ordenada por esta Corporación, pues mientras el número de las peticiones esenciales se ha elevado, las de reliquidación se han reducido considerablemente y; (iii) si bien el volumen de peticiones con vencimiento más antiguos podría haberse reducido, los plazos fuera de plazo se han ampliado alcanzando incluso 24 meses de retraso.

Indica el referido Auto que en el año 2013 el Régimen de Prima Media alcanzó la cifra más alta de pensionados desde la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, superando el tope de 89.000 pensionados del año 2010 al contar 112.000 nuevos pensionados en el año 2013.

El número de cotizantes activos pasó de 2.081.030 en el año 2010 a 2.317.289 en el año 2014, síntoma de confianza de los afiliados en la entidad.

A lo largo del año 2014 Colpensiones recibió 124.946 nuevos afiliados que renunciaron al Régimen de Ahorro Individual para trasladarse al Régimen de Prima Media, lo que muestra la confianza de los ciudadanos hacia la entidad.

⁴⁴ Respuesta a los oficios 54416 del 09 de abril de 2015, 2393 y 2383 del 15 de abril de 2015 y 2672 del 20 de abril de 2015 dirigido a la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y de la Seguridad Social. Mauricio Olivera González Colpensiones 05 de mayo de 2015.

De un universo de 179.000 acciones de tutela pendiente de cumplimiento la entidad avanzó en el acatamiento de 160.000 de ellas.

Concluye la Corte que se han dejado de generar más de 60.000 tutelas en los últimos 15 meses. *“La radicación de tutelas en Colpensiones alcanzó un promedio mensual de 9.600 antes de la comunicación del Auto 110 de 2013, y después del auto bajó a un promedio mensual de 5.600. Estas estadísticas permiten plantear la hipótesis que sin la protección de la Corte la judicialización de la entidad habría seguido creciendo, congestionando la rama judicial e incentivando al ciudadano a acudir a la tutela como único mecanismo para solucionar sus solicitudes. Sin la protección es de suponer que las tutelas habrían crecido por lo menos al mismo ritmo que tenían antes del Auto 110 (aunque también es de suponer que habrían crecido más). Las proyecciones permiten afirmar que en el país, gracias a la protección de la Corte, se han dejado de generar por lo menos 60 mil tutelas”.*

Igualmente indica, que en los periodos de suspensión de sanciones por desacato el rendimiento de Colpensiones ha sido mayor. *“En los meses en que la entidad ha contado con protección, ha podido resolver en promedio 44.400 solicitudes al mes, mientras que en los meses en que no ha contado con protección la entidad ha resuelto 37.900 solicitudes. Esto debido a que, dado que la capacidad de la entidad está siendo completamente utilizada, en los meses en que no cuenta con protección la entidad ha debido dedicar parte de sus esfuerzos a la judicialización. Por esto, contando con protección ha resuelto 6.600 tutelas promedio/mes, mientras que en los meses en que no ha contado con protección, la entidad ha resuelto 10.600 tutelas. Estos resultados permiten afirmar que la protección por parte de la Corte ha sido útil para resolver de manera ordenada las solicitudes del ciudadano, es decir, el atraso estructural del RPM”.*

De este modo, a través del citado Auto se declaró el cumplimiento total de la orden de presentar informes periódicos de calidad y el cumplimiento parcial en grado alto de las órdenes de acatamiento de las sentencias de tutela y de asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sean suficientes para satisfacer las metas propuestas a 31 de diciembre de 2014. Si bien se declararon incumplimientos parciales en las órdenes de calidad de los actos administrativos y de atención de los plazos dispuestos para la respuesta de las peticiones prestacionales y de los recursos administrativos, se advierte un avance importante que evitó la calificación del incumplimiento como total, y en su lugar se otorgó el cumplimiento en grado medio.

Atendiendo a lo expuesto, la Corte Constitucional dispuso que los jueces de la República al estudiar incidentes de desacato en contra de los responsables de Colpensiones por el presunto desconocimiento de sentencias de tutela que ordenaron cumplir una sentencia judicial ordinaria o contencioso administrativa, deberán (i) requerir a Colpensiones para que dentro de los 5 días siguientes a la comunicación de la apertura del trámite incidental de desacato explique las razones por las cuales no ha cumplido la sentencia de tutela; (ii) en el evento en que Colpensiones pruebe ante el juez de tutela que para el cumplimiento de la sentencia ordinaria o contencioso administrativa es necesario el desarchivo del expediente o la entrega de documentos por la parte accionante, requerirá al juzgado respectivo para que dentro de los 10 días siguientes a la comunicación de la providencia desarchivé el expediente que contiene la sentencia objeto de acatamiento y le solicitará al actor que aporte los documentos que por ley le corresponde para el acatamiento de la providencia; (iii) le otorgará a Colpensiones un término de 10 días, siguientes al desarchivo del proceso y a la entrega de los documentos por la parte accionante, para que acredite el cumplimiento del fallo ordinario o

contencioso administrativo, así como de la sentencia de tutela; (iv) vencido el antedicho término, decidirá de fondo la solicitud de imposición de sanción por desacato.⁴⁵

Así las cosas, este Despacho advierte la configuración de la causal de exclusión de responsabilidad prevista en el numeral 1 del artículo 28 del C.D.U., referente a la fuerza mayor, motivo por el cual lo procedente es dar aplicación a lo consagrado en el artículo 73 Ib. y en consecuencia ordenar la terminación del proceso disciplinario.

Así mismo, resulta pertinente enunciar el artículo 16 de la Ley 734 de 2002, en virtud del cual la sanción disciplinaria tiene una función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública; es de anotar que COLPENSIONES a través de todos los procedimientos implementados anterior y posteriormente al entrar en operación evitó que los principios de la función pública fueran vulnerados; no obstante, dicha prevención de sanción no se pudo efectuar totalmente, dada la falla sistemática del servicio público de pensiones, que no puede ser confundido con la responsabilidad personal del funcionario en la ocurrencia de los hechos.

Por tanto, al encontrarse justificada la mora en la respuesta a los requerimientos y al cumplimiento de los fallos de tutela y desacatos, dentro de algunos expedientes, en los términos ya expuestos y a la luz del artículo 5 del Código Disciplinario Único, se debe concluir que la conducta no contiene la característica de ilícita dentro del campo disciplinario, de conformidad a las diferentes pruebas recaudadas dentro del proceso y con la definición de la ilicitud sustancial de la Ley 734 de 2002.

“... Artículo 5°. Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-948 de 2002, por el cargo analizado. (Cursiva fuera del texto original).

En otros términos la ilicitud sustancial de la conducta ha de concebirse como el incumplimiento de los deberes funcionales cuando se afecte la función pública, vulnerándola no solamente de manera formal sino material.

Por lo anterior, para este caso y de acuerdo con los Autos 110 y 320 de 2013 proferidos por la Corte Constitucional, se reconoció el estado de cosas inconstitucionales, al convenir que en COLPENSIONES confluyeron un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impidieron el cumplimiento en término de la resolución de peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República, tales como fallos de tutela y desacatos; no obstante, frente al enorme cúmulo de solicitudes, la entidad, adoptó las medidas para ampliar su capacidad de decisión, a través del recurso humano, la creación de grupos de trabajo, entre otras, acciones que demostraron acabar con el represamiento presentado.

“SUSTANCIALIDAD DE LA ILICITUD-Es la sede de las normas con estructura de principios Por su parte, la sustancialidad de la ilicitud es la sede de las normas con estructura de principios, es decir aquellas que se deben cumplir en la mayor medida posible de acuerdo a sus posibilidades fácticas y jurídicas”.

En este sentido, en el caso que se analiza, aunque es típica la conducta al reconocer el deber de dar cumplimiento a los fallos judiciales, no es sustancialmente ilícita, pues se estudió y fueron verificadas

⁴⁵ Auto No. 181 del 13 de mayo de 2015 101 y 129.

las numerosas justificaciones de la afectación del deber funcional, dadas las circunstancias especiales que se ostentaron en COLPENSIONES.

De conformidad con lo expuesto, encuentra el Despacho que conforme a la situación actual de Colpensiones, existen circunstancias de hecho que no permite indilgar algún tipo de responsabilidad a funcionarios de Colpensiones, toda vez que no le es atribuible reproche individual a algún funcionario de COLPENSIONES que haya incumplido el fallo de tutela radicado en esta Entidad según radicación Bizagi No. 2013_4947005 de fecha 19/07/2013, dadas las circunstancias a las cuales se circunscribe su proceder frente al hecho indagado, tales como su carga de trabajo, la represa y desorden administrativo del ISS, y la falta de personal para evacuar todas las solicitudes o requerimientos que le correspondía afrontar a la entidad, situaciones éstas que dificultaron cumplir a cabalidad con la evacuación de los requerimientos y decisiones judiciales mencionados en los hechos, lo que se traduce en la inexistencia de la ilicitud sustancial, elemento que permite excluir de la responsabilidad inicialmente endilgada y, en consecuencia, ordenar la terminación del proceso disciplinario y el correspondiente archivo de las diligencias, al tenor de lo previsto por los artículos 73 y 164 del Código Disciplinario Único, en los que se prevé:

***“Artículo 73. TERMINACIÓN DEL PROCESO DISCIPLINARIO.** En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias”. (Negrilla y cursiva fuera del texto).*

En mérito de lo expuesto y en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 734 de 2002 y el Decreto 2727 del 23 de noviembre de 2013, el Director Nacional de Control Interno Disciplinario de Colpensiones.

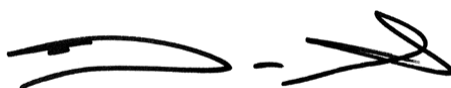
RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR LA TERMINACIÓN del Proceso Disciplinario y el consecuente **ARCHIVO DEFINITIVO** del expediente No. **IP-088292**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído, en virtud de lo consagrado en el artículo 73 del C.D.U.

SEEGUNDO: EFECTUAR las comunicaciones a que haya lugar.

TERCERO: CONTRA la presente decisión no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



DIEGO JOSÉ ORTEGA ROJAS

Director Nacional

Oficina de Control Interno Disciplinario