



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA | DESPACHO CONTRALOR

80110-

Bogotá

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 27-02-2013 15:00

Al Contestar Cite Este No.: 2013EE0013719 Fol:9 Anex:0 FA:0

ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / SANDRA MORELLI RICO

DESTINO RAFAEL PARDO RUEDA MINISTERIO DEL TRABAJO

ASUNTO FUNCIÓN DE ADVERTENCIA

OBS 80110 - 076 DRA. LIGIA HELENA BORRERO, C.D. GESTIÓN PÚBLICA.

2013EE0013719



Señor Ministro

RAFAEL PARDO RUEDA

Ministerio de Trabajo

Carrera 14 No. 99-33

Señor Ministro

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 # 6C- 38 Bogotá D.C

Doctora

SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA

Apoderada General de la Liquidación

Instituto de Seguros Sociales En Liquidación

Carrera 10 No. 64-28

Doctor

PEDRO NEL OSPINA

Presidente de Colpensiones

Carrera 10 No. 72 - 33 Torre B Piso 11

Doctor

JUAN JOSÉ LALINDE SUÁREZ

Fiduciaria La Previsora S.A.

Liquidador

Calle 72 No. 10 - 03

Doctor

GERARDO HERNANDEZ CORREA

Superintendente Financiero

Superintendencia Financiera de Colombia

Calle 7 No. 4-49

Asunto: Función de Advertencia

Respetados doctores,

De acuerdo con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política "*El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación*".

La Contraloría General de la República, en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, debe propender por la eficiencia en el ejercicio de la función fiscalizadora, en virtud de lo cual, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración debe hacerse en forma técnica y oportuna, no solo con el fin de

resarcir el posible daño al patrimonio estatal, sino advertir y reducir los riesgos que pueden menoscabar el patrimonio público.

De esta forma, la Contraloría General no solo está en la obligación legal de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos; sino que debe advertir con criterio técnico, preventivo o proactivo, a los gestores públicos, del posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines del Estado al que se destina dicho patrimonio.

El Decreto Ley 257 de 2000 dispone que para el cumplimiento de su misión y en desarrollo de las normas consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República: *"7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados."* (Art. 5)

Antecedentes:

1. El Instituto Colombiano de Seguros Sociales, creado desde 1946 como un establecimiento público encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales, fue reestructurado en 1992, cambiando la naturaleza jurídica a Empresa Industrial y Comercial del Estado. El 28 de septiembre de 2012, según Decreto 2013 de 2012, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de dicha empresa, en desarrollo de lo previsto en la Ley 1151 de 2007.

Se designó como liquidador del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación a la Fiduciaria La Previsora S.A. y se estableció que la duración del proceso de liquidación será de un año contado a partir de la expedición de dicho Decreto.

De igual forma, se estableció que el ISS En Liquidación conserva su capacidad para seguir adelantando los procesos de cobro coactivo por conceptos de aportes a la seguridad social que se encontraban en curso en el momento de entrar en vigencia el Decreto 2013 de 2012 y que excepcionalmente, por el término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación sigue ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentran en curso al momento de entrada en vigencia del citado Decreto. Lo anterior, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones.

No obstante, se indica que el cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones, por lo que una vez notificadas las órdenes de tutela, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación debe proceder inmediatamente a comunicar a Colpensiones el



contenido de la decisión y suministrar los soportes y documentos necesarios que aún se encuentren en su poder para proceder a su cumplimiento

En el artículo 12 del precitado Decreto, se establece la transferencia de los activos y pasivos de los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte a Colpensiones, quien deberá conservar la separación patrimonial exigida en las normas. Los activos incluyen los bienes objeto de dación en pago, recibidos por obligaciones pensionales.

El Instituto de Seguros Sociales en Liquidación dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del decreto, debe entregar a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, la información que permita hacer los registros contables correspondientes a los aportes representados en los bienes recibidos en dación en pago.

2. La Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, (artículo 155¹) creó la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; vinculada al Ministerio de la Protección Social, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida incluyendo la administración de los Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005.

En dicha Ley se indicó: *“Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones”.*

3. En el 2009, mediante Decretos No. 4488 se aprobó la estructura de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones y se determinaron las funciones de sus dependencias; No. 4489 se aprobó la planta de personal y No. 4490 se estableció el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Administradora.
4. Por medio del Decreto 4121 del 2 de noviembre de 2011, el Gobierno Nacional modificó la naturaleza jurídica de Colpensiones convirtiéndola en una empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo.

¹ Este artículo continúa vigente según lo dispuesto por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011, 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.



Este Decreto incluyó un párrafo transitorio en el que se indica que *“Con el fin de no paralizar el servicio público que presta Colpensiones Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad de servicios financieros, continuará en la vigencia fiscal 2011 ejecutando los recursos asignados como Empresa Industrial y Comercial del Estado”*.

El 29 de diciembre de 2011 se expidieron los decretos: 4936 de 2011, mediante el cual se aprobó la estructura interna de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones; Decreto 4937 de 2011, el cual establece el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la empresa y el Decreto 4938 de 2011 por el cual se aprueba la planta de personal de los empleados públicos de la Administradora.

La Junta Directiva de Colpensiones crea las gerencias nacionales, regionales, oficinas seccionales y puntos de atención, mediante el Acuerdo 015 de 2011 y el régimen salarial de los trabajadores oficiales y la planta de personal de los trabajadores oficiales de la empresa, según Acuerdos 016 y 017 de 2011, respectivamente.

5. Con el Decreto 2011 del 28 de septiembre de 2012, cinco años después de la creación legal y tres años de que empezó a operar como entidad pública, el Gobierno Nacional determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, como nueva administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. En la misma fecha la Superintendencia Financiera, mediante oficio 2012082076-008 del 28 de septiembre de 2012, autorizó el funcionamiento a la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones.
6. Desde el 25 de julio de 2007, con la promulgación de la Ley 1151 se creó a Colpensiones para que a través de ella se realizara la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida, ya que, según lo establece el artículo 155 de dicha ley, con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantuvo la participación pública en su prestación.

Entre los considerandos del Decreto 4121 de 2011, se indicó que *“Las funciones asignadas por la ley a la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, deben cumplirse con la finalidad de lograr la mayor rentabilidad social mediante la mejor utilización económica y social de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho el sistema pensional y el sistema de ahorros de beneficios económicos sean prestados en forma adecuada, oportuna, eficiente y sin ninguna clase de limitación, disminución o restricción con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho a la seguridad social”*.

7. La Contraloría General de la República, consciente de la problemática permanente desde hace varios años para ordenar la institucionalidad del

Sistema General de Pensiones que permita una atención oportuna, eficaz y eficiente a los ciudadanos, mediante función de advertencia del 27 de marzo de 2012 No. 2012EE18375, dirigida a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo, había llamado la atención del Gobierno Nacional en este sentido. En dicha función de advertencia se pusieron de presente varias situaciones que son del resorte exclusivo del Ejecutivo, relacionadas con el tiempo transcurrido para poner en funcionamiento la nueva institucionalidad prevista en la Ley 1151 de 2007, así como las deficiencias en el ejercicio de la función regulatoria de dichos Ministerios, de conformidad con lo previsto en los Decretos 4712 de 2008 y 205 de 2003, entre otros.

De igual forma, se advirtió para que se adoptaran las medidas necesarias en materia presupuestal, en ejercicio de la facultad regulatoria, en propuestas de reformas de ley, en instrucciones a las Administradoras del Sistema General de Pensiones y demás entidades involucradas con el tema pensional, tendientes a proteger los recursos públicos y garantizar la prestación del servicio a los ciudadanos.

8. Los Ministerios, en su respuesta del 17 de abril de 2012, No. 2-2012-012306, expusieron la problemática enfrentada para lograr poner en marcha Colpensiones y la UGPP, indicando que han requerido del alistamiento, organización y preparación de las entidades administradoras del Régimen de Prima Media y de las entidades del orden nacional que tienen a su cargo el reconocimiento de pensiones y de la preparación y organización de las nuevas entidades que asumen esta responsabilidad.

Igualmente, manifestaron: "El Gobierno Nacional viene trabajando en varios frentes para evitar que las nuevas entidades se vean inmersas en las mismas problemáticas, entre las cuales se encuentran los temas relacionados con los archivos de las historias pensionales, la revisión y estandarización de procedimientos de reconocimiento de pensiones y la revisión y perfeccionamiento de los sistemas de información, que requirieron la realización de estudios sobre los diferentes temas. Por ejemplo, en lo que a la problemática de archivo se refiere, el estudio realizado concluyó que no existían reglas claras de cómo se debía adelantar el archivo de las historias que contienen el expediente pensional, ni se contaba con normas que regularan el manejo digital del mismo, por ello cada una de las entidades lo hacía de manera diferente. De lo anterior, se identificaron acciones a desarrollar en materia de organización de archivos, todo bajo la supervisión del Archivo General de la Nación. Además, con el fin de superar esta problemática de manera definitiva, los Ministerios en conjunto con el Archivo General de la Nación y algunas de las administradoras, adelantaron un trabajo que finalizó con la determinación y unificación de los documentos mínimos que deben conformar dichas historias para iniciar los procesos de organización documental de manera estandarizada y que se denominó el Acuerdo AGN 006 de 2011.

En relación con los demás aspectos necesarios para la conformación de las entidades y la revisión de los procesos existentes, se organizaron equipos de trabajo interdisciplinarios con especialistas en conformación organizacional, jurídica y técnica para la revisión de los procesos existentes y la definición de actividades



tales como: (i) elaboración de proyectos normativos que definieron los marcos de funciones, estructuras, (ii) manuales de funciones, (iii) competencias y plantas de personal, y (iv) la definición de los procesos para el empalme de entidades. El replanteamiento de todos estos procesos y la búsqueda de su unificación a nivel del Sistema General de Pensiones, aspecto fundamental en el que se ha basado la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media, ha implicado el desarrollo, adecuación e implementación, entre otras, de: (i) Los procesos misionales, (ii) el liquidador de prestaciones económicas, el cual se trabajó a partir de uno desarrollado por CAPRECOM y que fue ajustado con la colaboración de personal de los Ministerios y con el cual se busca administrar todas las prestaciones del régimen, (iii) desarrollos tecnológicos que buscan dotar a las entidades de herramientas para la administración de novedades de nómina, (iv) proceso de normalización, cuyo objetivo era contar con la historia pensional conformada por documentos válidos y auténticos e información de las bases de datos ya verificada.

...Ahora bien, con respecto a COLPENSIONES, esta entidad viene desarrollando una estrategia que facilite la transición que consiste en estandarizar los procesos y las reglas de negocio del reconocimiento de las prestaciones económicas de los afiliados que se encuentran en trámite o próximos a solicitarlo, apoyados en la depuración y conciliación de los datos de su historia laboral y afiliación, el uso de tecnologías para la digitalización y transporte de documentos, la automatización de los principales procesos del negocio, y el fortalecimiento de la relación con Asofondos y otras entidades claves, como la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Dirección Nacional de Impuestos Nacionales, OIAN, entre otras, con el fin avanzar en una mejor relación con los afiliados para generar visibilidad y confianza en la gestión que iniciará Colpensiones”.

9. No obstante el tiempo de alistamiento transcurrido y los recursos públicos invertidos en esta transición y asignados al ISS y a Colpensiones y del permiso otorgado por la Superintendencia Financiera de Colombia a Colpensiones, de acuerdo con la evaluación reportada, el 15 de febrero de 2013, por la Apoderada General de la Liquidación² al avance de la liquidación, a cuatro meses de expedidos los decretos liquidatorios, se tiene:

“Con el cambio de administradora se triplicó el número de expedientes que son objeto de intervención para ser entregados a Colpensiones; pues muchos usuarios aprovecharon el cambio de administradora para pedir reliquidaciones o correcciones de Historias Laborales que ya se habían dado por concluidos en el ISS y que revivieron archivos considerados inactivos.

Otras situaciones sobrevinientes tienen que ver con la organización del saneamiento contable del ISS en liquidación, la intervención de archivos activos e inactivos para trasladar a Colpensiones y el alto número de tutelas. Muchos de los soportes contables y resoluciones de expedientes decididos estaban archivados por separado. El compromiso exigido para la entrega es que deben cumplir con normas de Archivo General de la Nación, hecho que obliga al ISS en Liquidación a organizar cerca de 2 millones 465 mil expedientes...”.

² http://www.iss.gov.co/portal/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id_noticia=525.



Frente a los hechos descritos, esta Contraloría evidencia que se presentaron deficiencias en una planeación eficaz del proceso de liquidación del Instituto de Seguros Sociales y en la formación, creación, organización y alistamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, afectando la prestación del servicio a los afiliados, beneficiarios y pensionados, que fue precisamente la justificación entregada por el Gobierno a la Contraloría como respuesta a la función de advertencia.

Aunque desde el 2007 se creó Colpensiones, el Gobierno Nacional se tardó cinco años en poner en operación esta empresa, no obstante que fue creada para superar las dificultades que se venían presentando con el ISS y para garantizar la protección del derecho a la seguridad social de los usuarios, la prestación eficiente y oportuna de los servicios relacionados con pensiones (Recaudo, administración y pago), la contribución a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la efectividad en la orientación, otorgamiento y distribución de los derechos asociados al sistema general de seguridad social establecido en la Constitución Política, para lograr así mayor cubrimiento, eficiencia y rentabilidad social para los afiliados, ahorradores, beneficiarios y pensionados.

De igual forma, se advierte con preocupación el funcionamiento por un tiempo tan prolongado de dos entidades con similares objetivos, y similares deficiencias de manera paralela, mientras que el ISS se liquida, Colpensiones se pone en funcionamiento pleno, con riesgo de duplicidad en costos y esfuerzos sin que se llegue a una solución efectiva que responda a la motivación del legislador y del gobierno, expresada en la normatividad atrás indicada.

La puesta en marcha en estos primeros meses de Colpensiones, no ha mostrado ser la respuesta efectiva y la solución que se buscaba con su creación e implementación. Las quejas, y tutelas continúan en aumento. Según lo expresó el Defensor del Pueblo³, cerca de 200.000 personas esperan respuesta a la solicitud de reconocimiento pensional que adelantaron ante el Instituto de Seguros Sociales, hoy en Liquidación y se han recibido 76.000 acciones de tutela de personas que reclaman información, orientación o consulta sobre los procesos pensionales ya que ni Colpensiones ni el ISS en Liquidación han dado respuesta satisfactoria. Por el contrario, ambas instituciones indican al ciudadano que su información o respuesta corresponde a la otra entidad, condenando a los peticionarios o demandantes a ir de una entidad a otra para buscar una solución a su petición.

Por su parte, la Procuradora Delegada para Asuntos de Trabajo y Seguridad Social⁴ ha expresado a los medios de comunicación que dichas tutelas no han

³ Información tomada de: <http://www.defensoria.org.co/red/index.php? item=0301& secc=03&ts=2&n=1630>.

⁴ Información extractada de: <http://www.lapatria.com/nacional/colpensiones-y-el-iss-perdieron-la-cuenta-de-las-tutelas-26256>, <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/colpensiones-ni-el-iss-saben-cuantas-tutelas-tienen-en-contra-108575>, http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/seguro_social_y_colpensiones_desconocen_cuantas_demandas_tienen_en_contra/seguro_social_y_colpensiones_desconocen_cuantas_demandas_tienen_en_contra.asp.

sido falladas como consecuencia de la desorganización entre Colpensiones y el Instituto de Seguros Sociales, hoy en Liquidación, ya que ninguna de estas entidades contesta las solicitudes de notificación emitidas por los jueces, en las que se les informa de las tutelas en su contra.

Ya en febrero de 2012, el Procurador General de la Nación había planteado los efectos nocivos sobre el erario público por la inoportunidad en el trámite de reconocimiento de los derechos pensionales, al tener que reconocer retroactivos, intereses y otros factores, manifestando que el reconocimiento del derecho a la pensión debe realizarse oportunamente a aquellas personas que han adquirido el derecho, porque al esperar el fallo en las instancias judiciales, se incurre en altos costos. En igual sentido, esta Contraloría ha advertido sobre el detrimento patrimonial derivado de la situación descrita.

Tal ha sido el número de procesos judiciales, tutelas y quejas sobre el tema pensional que los jueces laborales han puesto en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación dicha situación, por lo que el pasado 12 de febrero se realizó una reunión entre Colpensiones, el ISS en Liquidación y los Jueces Laborales para analizar el contexto actual del tema pensional. En dicha reunión se indicó por parte de la Procuraduría que *"las deficiencias administrativas no son excusa para no atender las órdenes judiciales y para no prestar de manera eficiente y oportuna el servicio a los usuarios⁵"*; se precisó la responsabilidad de cada una de las entidades frente a las actuaciones administrativas antes y después del 28 de septiembre de 2012, frente a la defensa en los procesos ordinarios, acciones constitucionales, contenciosos y ejecutivos, acciones de tutela e incidentes de desacato derivados de los fallos de tutela.

Por su parte la Defensoría del Pueblo el pasado 20 de febrero, convocó igualmente al Gobierno, al ISS en liquidación y a Colpensiones, para encontrar una pronta solución a la situación indicada, convocando a reunión el próximo 12 de marzo, con el fin que estas entidades presenten mecanismos para brindar una solución final a los problemas pensionales.

Advertencia:

Dado lo anterior, es importante advertir que los problemas en el tema pensional, relacionados con estas dos entidades, generan la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos a la vida, la salud y la seguridad social. Igualmente, el incumplimiento de sus funciones impide el reconocimiento oportuno de pensiones, reliquidaciones, sustituciones pensionales, indemnización sustitutiva, conmutaciones y auxilios funerarios, que obligan a que las personas que consideran que han adquirido sus derechos, los reclamen vía tutela, congestionando con esto las instituciones que administran justicia. Esta situación

⁵<http://www.procuraduria.gov.co/portal/A-instancias-de-la-Procuraduria-General-de-la-Nacion-se-celebr-reuni-n-entre-jueces-laborales-de-Bogota-el-ISS-en-liquidaci-n-y-Colpensiones.news>.

necesariamente implica el incremento de sus presupuestos para atender las obligaciones derivadas de las actuaciones adelantadas y de las pensiones reconocidas y pueden conllevar a un detrimento patrimonial para el Estado, aumentando el gasto público para atender los procesos judiciales, las tutelas y acciones de desacato que se les notifiquen, o en su defecto, hacen que se deba contratar personal para que preste sus servicios en asesoría jurídica o defensa judicial. Lo anterior, sin perjuicio del gasto en el que se incurre por mora, costas y gastos judiciales.

Son considerables los recursos invertidos en el montaje de la nueva administradora, Colpensiones, así como en el alistamiento del ISS para la entrega de la información de sus afiliados y pensionados, sin que se vea la eficacia de tales gastos.

Los órganos de administración y decisión en las entidades relacionadas con el tema pensional, así como la Fiduciaria encargada de la liquidación del ISS, están en la imperiosa necesidad de establecer, a la mayor brevedad, acciones que den solución a la problemática descrita, que permitan que Colpensiones cumpla con su objetivo social y que impidan que el Estado incurra en mayores costos, en detrimento del patrimonio público.

Por su parte, la Superintendencia Financiera de Colombia y los Ministerios comprometidos deben coordinar sus esfuerzos para que Colpensiones, como nueva entidad financiera, cumpla con los estándares de orden operativo, financiero, tecnológico y de servicio al cliente que las distintas leyes le ordenan para garantizar la protección de los afiliados al Sistema Pensional Colombiano.

Adicionalmente, me permito informarle que cada destinatario de esta Función de advertencia dispone de un término de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente documento para que emitan la respuesta correspondiente en la que pueda evidenciarse propuestas de solución eficaces que conjuren la grave situación a la que están viéndose abocados los afiliados al régimen de prima media.

La Contraloría General de la República realizará, de acuerdo con lo establecido en la Ley 42 de 1993 y sus reglamentaciones, control posterior sobre las situaciones objeto de esta función de advertencia.

Atentamente,



SANDRA MORELLI RICO

Contralora General de la República

Revisó:  Ligia Helena Borrero Restrepo
Contralora Delegada para el Sector
Gestión Pública e Instituciones Financieras
Proyectó: Carolina Sánchez Bravo 